DIREITO ATUAL

DEBATE E CRÍTICA



ORGANIZADORES

Cristina Rezende Eliezer
Cássius Guimarães Chai
Larissa de Moura Guerra Almeida
Ana Clara Baggio Violada

EDITORA METRICS

AUTORES(AS)

Aily Yoshinaga
Allana Myrela Lima Sousa
Ana Clara Baggio Violada
Ana Clara Vasques Gimenez
Ana Julia Toyoko Goulart
Andrea Martins
André Zuan Benedetti Chenso
Caio Henrique de Moraes Cintra
Carlos Lima da Silva
Caroline Fockink Ritt
Cassius Guimarães Chai
Charley Teixeira Chaves
Daniel Ribeiro Petrocelli
Daniela Braga Paiano
Daphini de Almeida Alves
Derlise Marchiori
Eduardo Ritt
Elda Coelho de A. Bussinguer
Fernanda Maria Arcari
Fernanda Nery Pellizzer
Flávia de Lima Pereira
Flavia Jeanne Ferrari
Franklin Gustavo Botelho Pereira
Gabriel Trigueiros
Gabriela Bergamo Esteves
Gabriela Elvira Goellner
Gabrielly Louise Costa
Gilberto Silva
Gisleule Maria Menezes Souto
Hellen Levilesse da Cunha Ferreira
Helyton Rodrigo M. dos Santos
Henrique Avelino Lana
João Marcos Esteves Baggio
João Marcos Pelegrino Nicácio
José Henrique Righi Rodrigues
José Sebastião F. Cunha Filho
Josiane A. Caxa
Júlia Akemi Oba
Julia Reinicke Job
Juliana Costa F. Righi Rodrigues
Kamilla de Freitas Fernandes
Kauã Duarte
Larissa de Moura Guerra Almeida
Leandro Velloso
Lisandra Christian de Abreu
Lucas André Fazolin Haas
Lucas Villas Bôas de Campos Leite
Luciana Rooke N. de Lima Serafini
Luiz Sérgio Arcanjo dos Santos
Maíra Helena Micheletti Gomide
Maitê Damé Teixeira Lemos
Marcela Levilesse Pedrosa
Maria Eduarda Alves F. da Cruz
Maria Luiza de Oliveira Moretti
Maria Luiza Emerich Galhardo
Maria Paula Roveri Rampelotti
Mariana Pimentel M. dos Santos
Mariane Regina da Cunha Padoan
Marlete T. Bruschi Weschenfelder
Mathias Carvalho dos Santos
Maurício Gonçalves Saliba
Natalia Colins Micenas
Patrícia Ayub da Costa
Paula Silva Teixeira
Paulo Afonso Esteves Baggio
Pedro Angelo Gomes
Priscila Elise Alves Vasconcelos
Rafael da Silva Melo Glatzl
Rafael Kroth Andrade
Rafael Santana Frizon
Rafaela Teixeira S. D. Resque
Ricardo Goretti Santos
Rita de Cássia R. Tarifa Espolador
Robison Godoy de Almeida
Rodrigo Passos Jarussi
Roni Furtado Borgo
Rozane da Rosa Cachapuz
Sara Bovetto Garcia
Silvia de Jesus Martins
Stefanny Leite Costa
Tauana Pelizer Garcia
Thais Estela G. de Paula
Vitória Santana Frizon
Vivalde L. Ferreira Júnior

Cristina Rezende Eliezer
Cássius Guimarães Chai
Larissa de Moura Guerra Almeida
Ana Clara Baggio Violada
(Organizadores)

DIREITO ATUAL
DEBATE E CRÍTICA

Coleção Discurso Jurídico

Volume 11

Editora Metrics
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: Editora Metrics
Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito atual [recurso eletrônico] : debate e crítica / organizadores: Cristina Rezende Eliezer ... [et al.]. - Santo Ângelo : Metrics, 2026.
731 p. (Discurso jurídico; 11)

ISBN 978-65-5397-345-9
DOI 10.46550/978-65-5397-345-9

1. Direito. 2. Debate. I. Eliezer, Cristina Rezende (org.).

CDU: 34

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

Rua Antunes Ribas, 2045, Centro, Santo Ângelo, CEP 98801-630

E-mail: editora.metrics@gmail.com

https://editorametrics.com.br

Conselho Editorial

Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Cláudia Taís Siqueira Cagliari	ATITUS Educação, Passo Fundo, RS, Brasil
Dra. Cristina Rezende Eliezer	PUC Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Eder John Scheid	UZH, Zurique, Suíça
Dr. Fernando de Oliveira Leão	IFBA, Santo Antônio de Jesus, BA, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dra. Helena Maria Ferreira	UFLA, Lavras, MG, Brasil
Dr. Henrique A. Rodrigues de Paula Lana	UNA, Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dr. Jorge Luis Ordelin Font	CIESS, Cidade do México, México
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dr. Manuel Becerra Ramirez	UNAM, Cidade do México, México
Dr. Marcio Doro	USJT, São Paulo, SP, Brasil
Dr. Marcio Flávio Ruaro	IFPR, Palmas, PR, Brasil
Dr. Marco Antônio Franco do Amaral	IFTM, Ituiutaba, MG, Brasil
Dra. Marta Carolina Gimenez Pereira	UFBA, Salvador, BA, Brasil
Dra. Mércia Cardoso de Souza	ESEMEC, Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Milton César Gerhardt	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Muriel Figueredo Franco	UZH, Zurique, Suíça
Dr. Ramon de Freitas Santos	IFTO, Araguaína, TO, Brasil
Dr. Rafael J. Pérez Miranda	UAM, Cidade do México, México
Dr. Regilson Maciel Borges	UFLA, Lavras, MG, Brasil
Dr. Ricardo Luis dos Santos	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS Educação, Passo Fundo, RS, Brasil
Dra. Vanessa Rocha Ferreira	CESUPA, Belém, PA, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil
Dra. Waldimeiry Corrêa da Silva	ULOYOLA, Sevilha, Espanha

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO 15
Gilberto Silva

APRESENTAÇÃO 23
Lisandra Christian de Abreu

Capítulo 1 - O CUSTO DA FORMALIDADE: BARREIRAS ECONÔMICAS E SOCIAIS PARA O REGISTRO DAS EMPREGADAS DOMÉSTICAS NO BRASIL 27
Allana Myrela Lima Sousa
Stefanny Leite Costa
Cassius Guimarães Chai

Capítulo 2 - A TRIBUTAÇÃO DO AGRONEGÓCIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EC Nº 132/2023): SEGURANÇA ALIMENTAR, MÍNIMO EXISTENCIAL E A ÓTICA AXIOLÓGICA DE JOHANNES HESSEN NA CESTA BÁSICA NACIONAL 39
Lisandra Christian de Abreu

Capítulo 3 - O QUE OS MUROS NÃO CONTÊM: O USO DO WHATSAPP NA SOCIOEDUCAÇÃO 51
Helyton Rodrigo Mendes dos Santos
Maurício Gonçalves Saliba

Capítulo 4 - TRIBUTAÇÃO, DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: UMA VISÃO DINÂMICA SOB A PERSPECTIVA FÁTICA E CONSEQUENCIAL DA (DES)IGUALDADE SOCIAL E REGIONAL 63
José Henrique Righi Rodrigues
Juliana Costa Ferreira Righi Rodrigues

Capítulo 5 - A CONSTITUCIONALIDADE DO FILTRO DE RELEVÂNCIA NO RECURSO ESPECIAL: RACIONALIZAÇÃO DO STJ OU RESTRIÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA? 83
Kauã Duarte

Capítulo 6 - RELAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO, EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL: LIMITAÇÕES NA INTERVENÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS 95
Maíra Helena Micheletti Gomide

Capítulo 7 - ASPECTOS INICIAIS DO PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL..... 109
Henrique Avelino Lana
Luciana Rooke Negrão de Lima Serafini

Capítulo 8 - REFORMA TRIBUTÁRIA E MUNICÍPIO: AUTONOMIA FEDERATIVA NA TRANSIÇÃO DO ISS PARA O IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS..... 121
Rafael Santana Frizon
Rafael da Silva Melo Glatzl
Vitória Santana Frizon

Capítulo 9 - CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DAS PESSOAS LGBTQIA+: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTRUÇÃO DIALÉTICA DE POLÍTICAS VOLTADAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS MINORIAS SOCIAIS..... 131
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Franklin Gustavo Botelho Pereira

Capítulo 10 - ACESSO À JUSTIÇA DOS SEGURADOS NAS AÇÕES DE APOSENTADORIA ESPECIAL FRENTE ÀS LIMITAÇÕES DA PROVA PERICIAL NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL..... 147
Mariana Pimentel Miranda dos Santos
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Ricardo Goretti Santos

Capítulo 11 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA AS MULHERES: ANÁLISE DA CAUSA DE AUMENTO DE PENA DO ART. 147-B, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO PENAL..... 167
Daphini de Almeida Alves
Ana Clara Vasques Gimenez

Capítulo 12 - MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS APÓS O JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5941 PELO STF . 181
Gabriela Bergamo Esteves
Tauana Pelizer Garcia

Capítulo 13 - BLOCKCHAIN E REGULAÇÃO: ASPECTOS GERAIS SOBRE A TECNOLOGIA E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS..... 193
André Zuan Benedetti Chenso

Capítulo 14 - A TUTELA DA VIOLÊNCIA PATRIMONIAL CONTRA A MULHER NOS JULGAMENTOS DE NATUREZA CÍVEL DO TJ/RS: EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA..... 203
Caroline Fockink Ritt
Maitê Damé Teixeira Lemos
Eduardo Ritt

Capítulo 15 - A INCIDÊNCIA DA LEI N° 15.270/2025 SOBRE AS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS 217
Lisandra Christian de Abreu

Capítulo 16 - TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ÂMBITO MUNICIPAL: NOVOS DEVERES DE GOVERNANÇA E CONTROLE..... 237
Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 17 - A EVOLUÇÃO DO DIREITO CIVIL BRASILEIRO ENTRE A TRADIÇÃO CODIFICADA E OS DESAFIOS DA REFORMA DO CÓDIGO CIVIL 255
Fernanda Maria Arcari
Gabriela Elvira Goellner
Marlete T. Bruschi Weschenfelder

Capítulo 18 - A *HOLDING* FAMILIAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO DOS BENS DIGITAIS À LUZ DO PL 04/2025 269
Daniela Braga Paiano
Gabrielly Louise Costa
Mathias Carvalho dos Santos
Sara Bovetto Garcia

Capítulo 19 - DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA NO MUNDO DIGITAL E O ESTABELECIMENTO DO ESTADO DE VIGILÂNCIA INFORMACIONAL 283
Luiz Sérgio Arcanjo dos Santos

Capítulo 20 - TECNOLOGIAS, PRODUTOS E TOMADA DE DECISÃO NO DIREITO BRASILEIRO: PROTEÇÃO DE DADOS, RESPONSABILIDADE E GOVERNANÇA ALGORÍTMICA 299
Daniel Ribeiro Petrocelli

Capítulo 21 - A PERSPECTIVA DE GÊNERO COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PROTOCOLO DO CNJ SOB A ÓTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 313
Stefanny Leite Costa
Allana Myrela Lima Sousa
Cássius Guimarães Chai

Capítulo 22 - A INTEGRAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E PROCURADORIA MUNICIPAL NA PREVENÇÃO DE NULIDADES DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 236/2026..... 323
Carlos Lima da Silva
Derlise Marchiori

Capítulo 23 - A REPRODUÇÃO GLOBAL DO CUIDADO: MIGRAÇÃO FEMININA E CRISE DA REPRODUÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO..... 335
Flávia de Lima Pereira
Kamilla de Freitas Fernandes
Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque

Capítulo 24 - DECISÕES AUTOMATIZADAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: TRANSPARÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO E RESPONSABILIDADE NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL 355
Natalia Colins Micenas
Cássius Guimarães Chai

Capítulo 25 - FENOMENOLOGIA DA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA E CONSTRUÇÃO DO FATO JURÍDICO TRIBUTÁRIO: UMA ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DO IPTU EM ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA..... 367
Derlise Marchiori
Carlos Lima da Silva
Rodrigo Passos Jarussi

Capítulo 26 - ENTRE O CONCURSO PÚBLICO E A TERCEIRIZAÇÃO: LIMITES À EXECUÇÃO INDIRETA DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL 391
Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 27 - ASSÉDIO SEXUAL, VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E VULNERABILIDADE: FRONTEIRAS TÍPICAS ENTRE OS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL..... 411
Maria Eduarda Alves França da Cruz
Robison Godoy de Almeida
José Sebastião Fagundes Cunha Filho

Capítulo 28 - A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: A PERSONALIZAÇÃO DO IBS E DA CBS À LUZ DA EC 132/2023 E DA LC 214/2025 421
Rafael Kroth Andrade
Julia Reinicke Job

Capítulo 29 - A PROTEÇÃO DA IMAGEM *POST-MORTEM* EM TEMPOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA): O CASO DE ELIS REGINA E O PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL..... 433
Larissa Camargo Vallim
Lucas André Fazolin Haas
Maria Luiza de Oliveira Moretti
Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador

Capítulo 30 - DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA À FACÇÃO: ESTRUTURA DE PODER, GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E ECONOMIA NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL..... 451
Vivalde Levilesse Ferreira Júnior
Marcela Levilesse Pedrosa
Hellen Levilesse da Cunha Ferreira

Capítulo 31 - EDIÇÃO GENÉTICA E EUGENIA CONTEMPORÂNEA NO BIODIREITO: LIMITES CONSTITUCIONAIS E DESAFIOS JURÍDICOS À LUZ DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA..... 471
Aily Yoshinaga
Ana Julia Toyoko Goulart
Fernanda Nery Pellizzer
Josiane A. Caxa

Capítulo 32 - A INEXISTÊNCIA DE FÉ PÚBLICA PROBATÓRIA DA ATUAÇÃO POLICIAL E A VEDAÇÃO DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO PENAL CONSTITUCIONAL 487
Charley Teixeira Chaves

Capítulo 33 - *SHARENTING* E OS LIMITES DA EXPOSIÇÃO INFANTIL NAS REDES SOCIAIS 511
Mariane Regina da Cunha Padoan
Paula Silva Teixeira
Rozane da Rosa Cachapuz

Capítulo 34 - A FEMINIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SUCESSÓRIA: ANÁLISE CRÍTICA À RETIRADA DO CÔNJUGE COMO HERDEIRO NECESSÁRIO NO PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL 523
Maria Paula Roveri Rampelotti
João Marcos Pelegrino Nicácio
Júlia Akemi Oba

Capítulo 35 - REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DA LEI Nº. 14.148 DE 2021 (PERSE) E O IMPACTO NO SETOR DE EVENTOS E TURISMO 533
Gabriel Trigueiros

Capítulo 36 - DO PODER FAMILIAR AO PODER FAMILIAR INFORMACIONAL: A PARENTALIDADE ALGORÍTMICA NA INFÂNCIA DATIFICADA E SUA AUTONOMIA PROGRESSIVA 555
Leandro Velloso

Capítulo 37 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: LIMITES DA REURB EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS..... 567
Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 38 - AS NOVAS SOMBRAS DA CAVERNA: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA, INTEGRIDADE BIOGRÁFICA E OS LIMITES DA TUTELA JURÍDICA DA PERSONALIDADE POST MORTEM 585
Roni Furtado Borgo

Capítulo 39 - RESPONSABILIDADE CIVIL POR ABANDONO AFETIVO PARENTAL 607
Lucas Villas Bôas de Campos Leite
Maria Luiza Emerich Galhardo
Pedro Angelo Gomes
Thais Estela Guilherme de Paula

Capítulo 40 - O IMPACTO DA JURISPRUDÊNCIA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E INTERPRETAÇÃO JUDICIAL 623
Larissa Cristie de Siqueira Marques

Capítulo 41 - VICARICÍDIO E CONTEMPORANEIDADE: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS AFETOS COMO EXPRESSÃO EXTREMA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER 631
Gisleule Maria Menezes Souto
Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 42 - DO FEMINICÍDIO À VULNERABILIDADE DOS ÓRFÃOS: AS CONSEQUÊNCIAS DO CICLO DE VIOLÊNCIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DOMÉSTICO 645
Silvia de Jesus Martins
Flavia Jeanne Ferrari

Capítulo 43 - IMPOSSIBILIDADE, FRUSTRAÇÃO DA FINALIDADE E RISCO CONTRATUAL DIANTE DA SUPERVENIÊNCIA NORMATIVA 661
Ana Clara Baggio Violada
Paulo Afonso Esteves Baggio
João Marcos Esteves Baggio

Capítulo 44 - PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO E VEDAÇÃO À MERCANTILIZAÇÃO NA ADVOCACIA BRASILEIRA: CRITÉRIOS JURÍDICOS PARA DISTINGUIR RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL E EXPLORAÇÃO MERCANTIL DA ATIVIDADE PROFISSIONAL..... 675
Ana Clara Baggio Violada
João Marcos Esteves Baggio
Paulo Afonso Esteves Baggio

Capítulo 45 - PODER NEGOCIAL E GOVERNANÇA COLABORATIVA NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE INOVAÇÃO 691
Caio Henrique de Moraes Cintra
Patrícia Ayub da Costa

Capítulo 46 - TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E COLONIALISMO VERDE NA AMAZÔNIA: O SISTEMA DE JUSTIÇA DIANTE DO RACISMO AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DOS POVOS VULNERABILIZADOS ... 705
Andrea Martins
Priscila Elise Alves Vasconcelos

POSFÁCIO 727
Rafael Kroth Andrade

SOBRE OS ORGANIZADORES 729

PREFÁCIO

O Direito começa a perder sua razão de ser quando se acostuma ao sofrimento que deveria compreender. Antes de se apresentar como sistema, método ou disciplina, ele nasce de uma inquietação humana: como viver em sociedade sem entregar o destino dos mais vulneráveis à vontade dos mais fortes? Dessa pergunta procedem instituições, garantias e procedimentos; dela também emerge a obrigação de examinar, continuamente, se as respostas construídas ainda correspondem às necessidades daqueles a quem se destinam. Há grandeza no conhecimento jurídico que preserva essa inquietação. Há perigo naquele que aprende a dispensá-la.

A experiência dos tribunais e das salas de aula ensina que a distância entre a proclamação de um direito e sua realização pode ser maior do que supõem os discursos institucionais. Uma garantia constitucional encontra obstáculos na repartição pública, no contrato, no ambiente de trabalho, na dificuldade de acesso à justiça. A igualdade, tão solenemente afirmada, pode não alcançar a criança excluída da educação, a pessoa impedida de participar da vida social ou o cidadão cujas necessidades desaparecem sob uma sucessão de exigências burocráticas. A tarefa do jurista começa precisamente onde a elegância da formulação já não basta.

É nesse espaço de responsabilidade intelectual que se inscreve Direito Atual: Debate e Crítica – Volume 11, integrante da Coleção Discurso Jurídico. Seu título contém uma exigência que merece ser levada a sério. Examinar o Direito atual significa investigar o que sucede à liberdade, à dignidade, ao poder e à justiça nas circunstâncias de nosso tempo. O debate pressupõe disposição para ouvir; a crítica requer discernimento para reconhecer insuficiências e coragem para submetê-las ao juízo público. Ambos reclamam trabalho. Nenhuma dessas tarefas se cumpre pela simples repetição de convicções.

O presente oferece ao pensamento jurídico uma dificuldade peculiar: enquanto certos conflitos se renovam com extraordinária rapidez, antigas formas de desigualdade permanecem. A tecnologia transforma os instrumentos de ação, os mercados e a comunicação, mas também pode transportar hierarquias conhecidas para territórios menos visíveis. A concentração de poder adquire outras feições; a vulnerabilidade encontra novas maneiras de se manifestar. Cabe ao Direito perceber essas continuidades sem desconsiderar a novidade dos problemas. A prudência intelectual exige atenção ao que mudou e memória do que persiste.

A amplitude temática anunciada para esta coletânea responde a essa exigência. Direitos fundamentais, democracia, relações privadas, políticas públicas, atividade econômica e transformações digitais comparecem como dimensões de uma realidade compartilhada. Sua aproximação permite compreender que a divisão do conhecimento em especialidades, indispensável à pesquisa, não deve impedir a percepção dos vínculos que unem os conflitos. Uma decisão sobre dados pode afetar o trabalho; uma escolha administrativa pode comprometer a educação; uma prática empresarial pode alcançar a intimidade, a saúde e a participação política. A vida atravessa as fronteiras das disciplinas.

Por isso, a forma de coletânea possui especial valor. Cada pesquisador chega à escrita com uma trajetória, um repertório e determinadas perguntas. Alguns problemas se revelam pela investigação acadêmica; outros se impõem no exercício profissional, quando o argumento precisa responder à resistência dos fatos. Reunir essas perspectivas oferece ao leitor a possibilidade de acompanhar diferentes modos de compreender o fenômeno jurídico. A divergência fundamentada amplia o campo de visão. Também ensina a reconhecer os limites da própria perspectiva, aprendizado necessário a quem interpreta normas e decide sobre a vida alheia.

A pluralidade, entretanto, exige responsabilidade. Uma obra jurídica ganha consistência quando suas vozes encontram liberdade para divergir e compromisso para justificar o que afirmam. O diálogo depende da precisão dos conceitos, do cuidado com as fontes e da honestidade diante dos resultados da pesquisa. A crítica amadurece quando aceita ser igualmente examinada. Nesse exercício, o leitor deixa de ocupar a posição de mero destinatário: passa a confrontar razões, formular objeções e participar da elaboração do conhecimento. Ler torna-se uma forma de interlocução.

Entre as questões propostas, a proteção de dados pessoais ocupa lugar expressivo. O diálogo entre a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira e o regime europeu convida a refletir sobre as condições em que a pessoa conserva algum domínio sobre informações capazes de definir oportunidades e restrições em sua existência. A coleta, o cruzamento e a exploração de dados alcançam hábitos, preferências e aspectos íntimos da vida. O problema jurídico se aprofunda quando a informação deixa de apenas registrar comportamentos e passa a orientar decisões sobre crédito, consumo, contratação ou acesso a serviços.

A mineração de dados e o tratamento de grandes volumes de informação tornam ainda mais exigente a reflexão sobre privacidade. Há uma delicada passagem entre conhecer necessidades e antecipar condutas,

entre oferecer facilidades e dirigir escolhas. Criptografia, segurança das comunicações e investigação de fraudes digitais acrescentam outras tensões: proteger a intimidade, preservar provas, identificar responsáveis e permitir uma investigação legítima são objetivos que reclamam articulação cuidadosa. Nesse campo, a referência ao direito ao esquecimento suscita o exame das relações entre memória, informação e personalidade, com a precisão necessária para distinguir pretensões e circunstâncias.

As plataformas digitais conferem a essas questões uma dimensão pública. O discurso de ódio, a desinformação eleitoral, a remoção de conteúdos e a circulação de manifestações políticas interrogam as condições do debate democrático. Quando parte substancial da conversa pública depende de estruturas privadas de comunicação, é preciso examinar os critérios que distribuem visibilidade, estabelecem limites e permitem contestação. A atuação dos tribunais e as garantias associadas ao Marco Civil da Internet integram esse debate. A liberdade de expressão exige reflexão particularmente rigorosa quando seu exercício se encontra com a violência, a discriminação e a tentativa de silenciar terceiros.

A democracia digital também contém possibilidades de emancipação. Plataformas de compartilhamento de vídeos podem abrir espaço a grupos vulneráveis, permitir testemunhos antes ignorados e ampliar a circulação de experiências sociais. Essa abertura merece ser estudada juntamente com as condições econômicas e técnicas que a sustentam. Ter acesso à publicação não significa necessariamente alcançar reconhecimento ou proteção. Entre a expressão de uma voz e sua efetiva participação na vida pública existem relações de poder que o Direito deve aprender a identificar.

Inteligência artificial, diretrizes éticas e tomada de decisão introduzem outro núcleo de indagações. A autoridade atribuída a um resultado automatizado pode ocultar escolhas humanas anteriores, critérios discutíveis e desigualdades presentes nos dados. Quanto mais relevante a decisão, maior a necessidade de compreender seus fundamentos e de permitir que seus efeitos sejam questionados. A investigação jurídica precisa acompanhar o desenvolvimento dessas tecnologias com independência intelectual. A admiração pelo engenho humano deve conservar espaço para o exame de suas consequências.

Esse cuidado se estende à advocacia, ao processo e às instituições. A chamada Advocacia 4.0, a liderança em inovação jurídica e as novas perspectivas processuais suscitam perguntas sobre formação, competência e responsabilidade profissional. Ferramentas podem favorecer a pesquisa, organizar informações e facilitar procedimentos; seu emprego, porém,

exige julgamento. A qualidade da atuação jurídica depende da capacidade de compreender o conflito, interpretar suas circunstâncias e assumir responsabilidade pelo aconselhamento ou pela decisão. A experiência profissional ganha novos instrumentos e, com eles, novas obrigações de discernimento.

O comércio eletrônico, a personalização de ofertas e a responsabilidade dos intermediários digitais aproximam proteção de dados e defesa do consumidor. A experiência de compra envolve escolhas aparentemente individuais, mas frequentemente orientadas por informações e mecanismos que o consumidor desconhece. Examinar essas práticas significa investigar as condições de liberdade contratual, a clareza da informação e a distribuição de responsabilidades. O vínculo entre conhecimento e poder reaparece: quem conhece detalhadamente o comportamento de outra pessoa dispõe de meios relevantes para influenciá-la.

Startups, empresas de inovação, fintechs, captação de recursos e mercados tecnológicos ampliam o diálogo entre Direito e atividade econômica. Blockchain e criptomoedas acrescentam questões sobre confiança, circulação de valores e regulação. O desafio consiste em compreender novas estruturas negociais e financeiras sem abandonar o exame de riscos, deveres e formas de responsabilização. A criatividade empresarial merece um ambiente jurídico capaz de acolher iniciativas e oferecer segurança. A confiança que sustenta a inovação também depende da proteção daqueles que investem, contratam, trabalham e utilizam seus produtos.

O audiovisual na internet, os games e a produção de conteúdo colocam em relação liberdade de expressão, empreendimento e direitos autorais. O uso educacional de imagens e vídeos, a circulação de obras e a remoção de materiais protegidos exigem atenção aos interesses de criadores, instituições de ensino e público. A participação de crianças e adolescentes nesse universo acrescenta responsabilidades próprias: sua exposição, sua atividade e sua imagem reclamam cuidado compatível com a condição de pessoas em desenvolvimento. A reflexão sobre o preço fixo dos livros, por sua vez, alcança a relação entre mercado editorial, diversidade cultural e acesso à leitura.

A linguagem ocupa posição singular nesse conjunto. O Direito se realiza por palavras: descreve condutas, atribui responsabilidades, reconhece sujeitos e estabelece consequências. Estudar suas relações com a linguagem e com a semiótica permite examinar os sentidos que acompanham a aplicação das normas. Um termo pode esclarecer, mas também encobrir; uma categoria pode proteger, mas igualmente reduzir uma experiência humana a contornos insuficientes. A precisão jurídica exige consciência desses efeitos. Quem

escreve sobre direitos responde também pela maneira como torna pessoas e conflitos inteligíveis.

As transformações do trabalho revelam, com especial intensidade, o encontro entre técnica e existência. Novas tecnologias modificam atividades, formas de controle e condições de prestação dos serviços. A reflexão trabalhista precisa acompanhar essas mudanças sem perder de vista quem suporta seus custos. O Direito Previdenciário se aproxima desse debate ao tratar da proteção diante da idade, da incapacidade e das contingências da vida laboral. Trabalho e proteção social pertencem à mesma pergunta sobre as condições de uma existência digna, inclusive quando a capacidade de produzir se reduz ou desaparece.

Na administração pública, o uso de plataformas digitais deve ser examinado à luz dos deveres institucionais e da diversidade de condições de acesso. A organização de serviços interfere na relação cotidiana entre Estado e cidadão. O Direito Tributário e o Direito Aduaneiro, por sua vez, permitem investigar a circulação de riquezas, o financiamento das políticas públicas e as relações econômicas que ultrapassam fronteiras. A geopolítica dos BRICS amplia a escala dessa reflexão, convidando ao estudo das posições ocupadas pelos Estados e das disputas que influenciam cooperação, desenvolvimento e autonomia.

A tutela ambiental e os desafios do uso civil de drones também mostram quanto a inovação depende de escolhas públicas responsáveis. O ambiente reúne interesses presentes e compromissos com aqueles que ainda não podem participar das decisões. A regulação de novas atividades exige considerar segurança, privacidade, utilização do espaço e efeitos coletivos. O Direito Imobiliário participa dessa trama ao disciplinar relações com a propriedade e com os lugares em que se vive. O território contém vínculos econômicos, mas também memória, pertencimento e possibilidades de vida.

Direito Médico, educação e inclusão conduzem a reflexão ao encontro direto da vulnerabilidade humana. A saúde envolve conhecimento técnico, autonomia e confiança; a educação, em diálogo com a Lei de Diretrizes e Bases, exige pensar acesso, formação e permanência. A inclusão interroga as condições pelas quais uma pessoa pode participar da sociedade com reconhecimento e dignidade. Os direitos humanos oferecem a essas questões um horizonte comum, cuja consistência depende da atenção às situações concretas. A universalidade de uma promessa se prova quando alcança quem encontra maiores obstáculos para usufruí-la.

Família e sucessões aproximam o estudo jurídico dos afetos, das perdas e da continuidade entre gerações. Nessas matérias, patrimônio e

experiência humana se entrelaçam de maneira particularmente sensível. O Direito Militar, o Processo Penal e a investigação de crimes digitais colocam outras exigências sobre autoridade, disciplina, prova e liberdade. Já o Processo Civil contemporâneo impõe o exame das condições de participação e da qualidade da tutela jurisdicional. Em todas essas áreas, a técnica deve servir à compreensão do conflito e à legitimidade da resposta oferecida.

Constituição, democracia e Estado Democrático de Direito atravessam esse amplo percurso. Constituem referências para avaliar o exercício do poder e a proteção da pessoa em cada domínio estudado. A história constitucional conhece a distância entre uma promessa escrita e sua realização institucional. Preservar o sentido das garantias exige estudo, vigilância e participação. Uma democracia necessita de instituições capazes de responder a conflitos e de uma cultura jurídica que aceite examinar seus próprios pressupostos. O pensamento crítico participa dessa construção quando oferece razões que possam ser publicamente discutidas.

A organização desta obra reúne trajetórias que favorecem semelhante interlocução. Cristina Rezende Eliezer aproxima Direito, educação e pesquisa crítica; Larissa de Moura Guerra Almeida traz sua dedicação ao Direito Público, ao constitucionalismo democrático e à atuação municipal. Ana Clara Baggio Violada articula pesquisa jurídica, relações negociais e atenção às transformações digitais. Cássius Guimarães Chai reúne docência, pesquisa e experiência no Ministério Público, com atuação em espaços de diálogo acadêmico internacional. A convergência dessas formações oferece à proposta editorial perspectivas complementares e uma fecunda amplitude de interesses.

Organizar uma coletânea exige cuidado com aquilo que permitirá aos textos constituir uma obra: coerência de propósito, respeito às diferenças e atenção ao leitor. A pesquisa dos autores também possui uma dimensão humana que merece reconhecimento. Há tempo de estudo, revisão de argumentos, busca de fontes e confronto com dúvidas. A escrita jurídica amadurece nesse trabalho muitas vezes silencioso. Sua qualidade depende da disposição de corrigir uma afirmação, abandonar uma hipótese ou admitir que determinado problema ainda exige investigação.

É nesse compromisso que se pode reconhecer o diferencial da proposta. Sua amplitude convida as especialidades a conversar e aproxima o exame das novas tecnologias das responsabilidades permanentes do Direito. O alcance de uma obra assim se mede pela capacidade de suscitar perguntas mais precisas, qualificar o ensino e oferecer elementos para decisões responsáveis. Seus possíveis efeitos começam na leitura, mas podem prosseguir na pesquisa,

na prática profissional e na maneira de reconhecer os conflitos que chegam às instituições.

O convite ao leitor é, portanto, um convite à atenção. Que estas páginas sejam percorridas com curiosidade, independência e abertura ao argumento bem fundamentado. Que a discordância produza reflexão e que o conhecimento adquirido encontre ocasião de servir. Há algo profundamente humano no ofício de estudar o Direito: procurar formas de convivência nas quais a força encontre limites, a dignidade receba proteção e ninguém seja considerado dispensável. A cada geração cabe renovar esse trabalho. Esta obra se oferece como lugar de encontro para aqueles que aceitam realizá-lo.

Gilberto Silva

APRESENTAÇÃO

A ciência jurídica e o pensamento dogmático não se desenvolvem em um plano abstrato ou estático. Ao contrário, constituem uma construção permanente e viva que acompanha as transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas da sociedade. Sob à luz do método do Constructivismo Lógico-Semântico, consolidado nas lições de Lourival Vilanova e do Professor Paulo de Barros Carvalho, compreende-se que o Direito se estrutura como um complexo sistema discursivo em que não há fato jurídico sem linguagem. O jurista atua como o ponto de intersecção indispensável entre a teoria e a prática, a ciência e a experiência, conferindo densidade normativa aos princípios fundamentais e à promoção da dignidade humana.

É sob essa premissa epistemológica que se apresenta a obra *Direito Atual: Debate e Crítica – vol. 11 - Coleção Discurso Jurídico*. Dando continuidade à tradição das edições que o antecederam, este volume reafirma o compromisso com a pesquisa rigorosa, o pluralismo acadêmico e a análise crítica das transformações do ordenamento jurídico brasileiro. Os artigos que compõem esta coletânea articulam-se de forma coerente e transdisciplinar, enfrentando os desafios mais relevantes do Direito contemporâneo.

No eixo dedicado ao Direito Constitucional, Processual Penal e à Efetividade da Tutela Jurisdicional, as garantias fundamentais são problematizadas sob diferentes perspectivas:

Charley Teixeira Chaves sustenta a inexistência de "fé pública" probatória na atuação policial e a vedação da inversão do ônus da prova no processo penal acusatório, defendendo a centralidade das garantias constitucionais, em especial a presunção de inocência, a inviolabilidade do domicílio e o estrito controle de legalidade das diligências estatais.

Kauã Duarte analisa a constitucionalidade do "filtro de relevância" no Recurso Especial (EC nº 125/2022 e Lei nº 15.484/2026), ponderando a racionalização da atividade jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça como corte de precedentes em face da garantia do acesso à justiça.

Gabriela Bergamo Esteves e Tauana Pelizer Garcia investigam a aplicação de medidas executivas atípicas (art. 139, IV, do CPC) após o julgamento da ADI 5941 pelo STF, balizando a efetividade da execução pelos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da dignidade humana.

Mariana Pimentel Miranda dos Santos, Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Ricardo Goretti Santos abordam o acesso à justiça material e as

limitações da prova pericial no Juizado Especial Federal para a concessão de aposentadoria especial, defendendo a admissibilidade da perícia indireta ou por similaridade como exigência do devido processo legal.

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Franklin Gustavo Botelho Pereira examinam as Conferências Municipais dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, destacando a atuação dialética do Ministério Público ao fomentar o debate sobre a promoção de políticas públicas e o incentivo à participação popular de minorias sociais.

No domínio do Direito Tributário, Finanças Públicas e Federalismo Fiscal, os autores debruçam-se sobre as profundas transformações do sistema nacional:

José Henrique Righi Rodrigues e Juliana Costa Ferreira Righi Rodrigues discutem a correlação entre tributação, extrafiscalidade e direitos fundamentais, demonstrando que o correto direcionamento das receitas públicas contribui para mitigar as desigualdades sociais e regionais.

Rafael Santana Frizon, Rafael da Silva Melo Glatzl e Vitória Santana Frizon analisam o impacto da Reforma Tributária (EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025) sobre a autonomia fiscal dos municípios, com foco na transição do ISS para o IBS e na nova governança compartilhada no Comitê Gestor do IBS (CGIBS).

Lisandra Christian de Abreu, sob a perspectiva axiológica de Johannes Hessen, avalia a tributação do agronegócio e a desoneração da Cesta Básica Nacional (LC nº 214/2025), demonstrando inconstitucionalidades decorrentes da violação da vedação ao retrocesso social e da quebra da neutralidade tributária na oneração de itens essenciais.

Em segundo estudo, Lisandra Christian de Abreu investiga a incidência da Lei nº 15.270/2025 sobre as cooperativas agrícolas, especialmente quanto à tributação sobre lucros e dividendos a partir de 2026, evidenciando a inconstitucionalidade da retenção na fonte sobre as sobras líquidas e defendendo a preservação do adequado tratamento tributário ao ato cooperativo, previsto constitucionalmente.

No âmbito do Direito Civil, Empresarial, Tecnologias e Sociedade Digital, a obra reflete a adaptação das categorias clássicas à era das plataformas:

Henrique Avelino Lana e Luciana Rooke Negrão de Lima Serafini, bem como Henrique Avelino Lana em seu segundo artigo, oferecem uma densa análise do Projeto de Reforma do Código Civil (PL nº 4/2025), sistematizando as inovações na Parte Geral, Obrigações, Contratos, Responsabilidade Civil,

Direito de Empresa, Família, Sucessões, Direitos Reais e no inédito Livro de Direito Civil Digital.

Daniel Ribeiro Petrocelli aborda a proteção de dados (LGPD), a responsabilidade civil e a governança algorítmica em produtos e serviços tecnológicos, defendendo a implementação de deveres de governança, bem como a garantia da privacidade e da segurança desde a concepção de sistemas de tomada de decisões automatizadas.

Helyton Rodrigo Mendes dos Santos e Maurício Gonçalves Saliba investigam o uso do WhatsApp na socioeducação, problematizando a formação de infraestruturas informais, os riscos ao sigilo dos dados e a afetação do direito à desconexão dos servidores, sustentando que governar a tecnologia no sistema socioeducativo exige assegurar a proteção integral da intimidade e a razoabilidade.

Por fim, no eixo focado em Direitos Sociais, Trabalho, Meio Ambiente e Sustentabilidade:

Allana Myrela Lima Sousa, Stefanny Leite Costa e Cassius Guimarães Chai analisam o trabalho doméstico remunerado no Brasil a partir das lentes críticas de Angela Davis e dos relatos de Joyce da Silva Fernandes, conhecida como Preta Rara, evidenciando como a divisão sexual e racial do trabalho perpetua padrões de informalidade e exploração.

Gilberto Silva Pereira analisa a exploração de minerais críticos e terras raras voltada à transição energética global, propondo um modelo de governança e *compliance* socioambiental no Direito Minerário brasileiro fundado na precaução e na justiça reparatória diante dos desastres de Mariana e Brumadinho.

A diversidade das temáticas aqui reunidas evidencia que a obra cumpre com maestria sua missão institucional ao promover a construção coletiva do conhecimento jurídico, unindo rigor acadêmico, compromisso social e sensibilidade hermenêutica.

Apresentar esta obra de relevância científica representa uma honra e um privilégio acadêmico. Registro meus sinceros agradecimentos pela oportunidade e expresso meus cumprimentos e reconhecimento aos eméritos organizadores, os doutores Cristina Rezende Eliezer, Larissa de Moura Guerra Almeida e Cássius Guimarães Chai e a mestra Ana Clara Baggio Violada, cujo empenho e rigor científico tornaram possível esta publicação de excelência, que reúne trabalhos de profissionais e acadêmicos de diferentes instituições e regiões do país.

É na profícua conjugação entre o ambiente dialógico da academia e as exigências da atividade profissional que emergem e se fortalecem as reflexões intelectuais mais profundas.

Com a convicção de que esta obra representa valiosa contribuição jurídica, desejo a todos uma leitura instigante, renovadora e verdadeiramente proveitosa.

Lisandra Christian de Abreu

Advogada Tributarista, Mestranda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e Professora.

Capítulo 1

O CUSTO DA FORMALIDADE: BARREIRAS ECONÔMICAS E SOCIAIS PARA O REGISTRO DAS EMPREGADAS DOMÉSTICAS NO BRASIL

Allana Myrela Lima Sousa[1]
Stefanny Leite Costa[2]
Cassius Guimarães Chai[3]

1 Introdução

O trabalho doméstico não remunerado é uma das formas mais antigas e naturalizadas de trabalho socialmente atribuídas às mulheres. Sua essencialidade contrasta com a baixa valorização econômica e simbólica de atividades que exigem tempo, esforço físico, cuidado e organização, mas que historicamente foram tratadas como extensão dos papéis femininos no espaço privado. Davis (2016) chama atenção para essa desvalorização ao mostrar como a divisão sexual do trabalho retira visibilidade social de tarefas indispensáveis à reprodução cotidiana da vida.

Essa lógica não se limita ao domicílio próprio. No Brasil, o trabalho doméstico remunerado em residências alheias possui trajetória própria,

1 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Diretora Financeira do Centro Acadêmico I de Maio (CAIM/DIREITO/UFMA). Estagiária do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. http://lattes.cnpq.br/7546347815992097. E-mail: allana.myrela@discente.ufma.br.

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). Pesquisadora vinculada ao Peregrinus (DGP/CNPq/UFMA). Secretária-Geral do Centro Acadêmico I de Maio (CAIM/DIREITO/UFMA). Membro da Secretaria de Formação Acadêmica do Nexo Governamental XI de Agosto. Monitora da disciplina de Direito Constitucional I. Extensionista pelo GEDIC (UFMA) e VÉRITAS (UEMA). https://orcid.org/0009-0004-8473-3232. http://lattes.cnpq.br/5425618478412791. E-mail: stefanny.lc@discente.ufma.br.

3 Doutor em Direito Universidad de Salamanca (Estado de Derecho y Gobernanza Global, línea Geopolítica). Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Cardozo School of Law (NY). Professor titular do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direitos e Garantias Fundamentais PPGD/FDV. Professor Titular da Universidade Federal do Maranhão. Graduação e Mestrado Profissional em Administração Pública e do Mestrado em Engenharia Aeroespacial. Promotor de Justiça, titular da 1ª Promotoria Regional da Defesa da Ordem Tributária e Econômica - MPMA. Membro do IBCCrim, da International Association of Penal Law (AIDP), da International Criminology Society (ICS). Orientador da pesquisa. http://lattes.cnpq.br/7954290513228454. https://orcid.org/0000-0001-5893-3901. E-mail: cassius.chai@fdv.br.

marcada pela escravidão, pela permanência de relações servis no período pós-abolição e pela lenta construção de um regime jurídico protetivo. Por isso, o emprego doméstico não pode ser explicado apenas como substituição da mulher que ingressa no mercado de trabalho. A contratação desse serviço antecede essa transformação e revela uma divisão social do cuidado atravessada por classe, raça e gênero.

Distinguir trabalho doméstico não remunerado e emprego doméstico remunerado não elimina a relação entre eles. Em ambos, tarefas como limpar, cozinhar, cuidar de crianças e pessoas idosas e organizar a vida cotidiana foram historicamente feminilizadas. Davis (2016) permite compreender a desvalorização dessas atividades. No caso brasileiro, a prestação em residência alheia acrescenta à divisão sexual do trabalho uma relação jurídica de emprego e uma assimetria econômica específica.

O trabalho doméstico remunerado percorreu longo caminho até alcançar proteção jurídica mais próxima daquela reconhecida aos demais trabalhadores. A expressão "finalidade não lucrativa", empregada pela legislação, refere-se à atividade do empregador doméstico e não à inexistência de remuneração da trabalhadora. A Lei Complementar n.º 150/2015 define o empregado doméstico a partir da prestação contínua, subordinada, onerosa e pessoal a pessoa ou família, no âmbito residencial, por mais de dois dias por semana (Brasil, 2015). Essa distinção é relevante porque a desvalorização econômica e social do trabalho não pode ser confundida com ausência de relação remunerada.

Este capítulo propõe analisar o que mantém essas formas de desvalorização em funcionamento a partir de duas referências que cumprem papéis distintos. Angela Davis oferece a chave crítica para compreender a divisão sexual do trabalho e a invisibilização das tarefas domésticas. Joyce da Silva Fernandes, conhecida pelo nome artístico Preta Rara, registra experiências concretas de mulheres que prestam serviços em casas alheias, revelando como afeto, dependência e informalidade podem conviver com relações de exploração. A aproximação entre essas perspectivas permite examinar a continuidade de padrões de desvalorização sem reduzir o trabalho doméstico remunerado a simples reprodução do trabalho realizado no próprio domicílio.

O que sustenta, porém, a persistência dessa precariedade apesar das transformações sociais e jurídicas das últimas décadas? A hipótese que orienta o capítulo é que três dimensões se articulam: o senso comum que naturaliza a desigualdade e desqualifica o trabalho doméstico; as tensões econômicas e institucionais que atravessam a formalização, inclusive as percepções sobre benefícios de transferência de renda; e o aproveitamento, por parte de

determinados empregadores, da assimetria de poder existente em relações de trabalho marcadas por elevada vulnerabilidade social.

Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa, de caráter bibliográfico e documental. Articula literatura crítica sobre trabalho doméstico, legislação constitucional e trabalhista, dados oficiais de mercado de trabalho, estudos empíricos sobre transferência de renda e registros institucionais da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho. O objetivo não é atribuir a informalidade a uma causa única, mas examinar como heranças sociais, incentivos econômicos, regras institucionais e assimetrias de poder podem se combinar na persistência da baixa formalização.

2 Senso comum e a naturalização da exploração

No período escravista, os afazeres domésticos, do cuidado à higiene, vestuário e alimentação, foram amplamente atribuídos às mulheres escravizadas. A abolição não eliminou de imediato os padrões sociais construídos nesse contexto. Persistências relacionadas à baixa remuneração, a jornadas excessivas, ao racismo e ao sexismo ajudam a explicar por que o trabalho doméstico continuou associado a posições subalternizadas. A desqualificação dessas tarefas, portanto, não decorre de sua natureza, mas de uma construção histórica que atingiu de modo particularmente intenso o trabalho feminino, negro e periférico (Davis, 2016; Guimarães Junior et al., 2024).

A ideia de que o trabalho doméstico seria uma atividade instintiva, que não exige preparo ou qualificação, permanece como uma das formas de sua desvalorização. Os dados oficiais mostram a dimensão dessa desigualdade. No quarto trimestre de 2025, 5,6 milhões de pessoas atuavam no trabalho doméstico remunerado no Brasil; 92% da categoria era composta por mulheres e, entre elas, 68% eram mulheres negras. Cerca de 76% das trabalhadoras não possuíam carteira assinada (Ministério do Trabalho e Emprego, 2026). Em perspectiva comparada, estudo com dados de 41 países indica que os contextos nacionais influenciam os valores de gênero, embora as práticas de divisão sexual do trabalho doméstico se mostrem mais homogêneas, mantendo maior carga de tarefas sobre as mulheres (Picanço et al., 2024).

A relação entre empregadores e trabalhadoras domésticas no Brasil é, muitas vezes, revestida por uma linguagem paternalista que aproxima o vínculo de emprego do afeto familiar. A expressão "parte da família" pode ocultar a natureza jurídica da relação e dificultar a reivindicação de direitos quando cuidados básicos, alimentação, abrigo ou outras formas de assistência são tratados como substitutos do salário. Nos relatos reunidos por Preta Rara,

a proximidade do convívio aparece acompanhada, em diferentes experiências, por excesso de trabalho, vigilância, maus-tratos e violências físicas, sexuais e morais (Rara, 2019).

A cultura de servidão, profundamente enraizada na formação social brasileira, ajuda a compreender uma divisão hierárquica naturalizada entre quem serve e quem é servido. Essa repartição não pode ser explicada apenas por escolhas individuais, pois se formou em um processo histórico que associou determinados corpos, principalmente femininos, negros e periféricos, a funções socialmente subalternizadas. A desigualdade passa, então, a ser percebida como se fosse consequência natural das posições ocupadas, e não como resultado de relações históricas de poder.

A desinformação sobre o trabalho doméstico não se apresenta apenas por meio de afirmações falsas, mas também pela ausência de informação sobre direitos e obrigações. A trajetória jurídica da categoria ilustra o problema. A CLT de 1943 excluiu expressamente os empregados domésticos de sua incidência geral, salvo previsão específica. A Constituição de 1988 reconheceu direitos à categoria, a Emenda Constitucional n.º 72/2013 ampliou o rol do art. 7º e a Lei Complementar n.º 150/2015 regulamentou o contrato de trabalho doméstico (Brasil, 1943; Brasil, 2013; Brasil, 2015). Apesar desse avanço formal, o Ministério Público do Trabalho continua registrando violações graves, inclusive situações com indícios de trabalho análogo à escravidão no ambiente doméstico (Ministério Público do Trabalho, 2026).

A análise dos debates que antecederam a Emenda Constitucional n.º 72/2013 revela uma disputa argumentativa. De um lado, os defensores da equiparação destacavam a importância social do trabalho doméstico e relacionavam a proteção jurídica desigual às marcas de raça, gênero, classe e escravidão. De outro, os opositores invocavam o risco de desemprego, a ausência de finalidade lucrativa da atividade doméstica, as dificuldades de fiscalização no espaço residencial e o caráter familiar do empregador. Fraga (2024) demonstra que o debate contrapôs justificações econômicas e justificações sociais e éticas. A permanência da informalidade após a ampliação de direitos não invalida a conquista normativa, mas evidencia que a mudança legislativa, isoladamente, não desfaz padrões sociais e econômicos consolidados.

3 A contradição da assistência social

A formalização do trabalho doméstico impõe ao empregador o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, entre elas recolhimentos para a Previdência Social e para o FGTS, férias e décimo

terceiro salário. Sob cálculo estritamente imediato, a contratação regular é mais onerosa que uma relação mantida ilegalmente à margem desses direitos. Essa diferença de custo, contudo, não transforma os direitos da trabalhadora em despesas dispensáveis. O argumento econômico esteve presente nos debates sobre a ampliação da proteção da categoria e constitui parte da tensão entre custo privado da contratação e dever jurídico de formalização (Fraga, 2024).

Nesse contexto, o Bolsa Família pode aparecer nas relações de trabalho como argumento para a manutenção da informalidade, mas isso não significa que o programa, por si, produza ou subsidie a precarização. O Ministério Público do Trabalho registrou, em 2026, a persistência da crença de que a assinatura da carteira implicaria perda imediata do benefício, percepção que também pode ser aproveitada por empregadores para não regularizar o vínculo. A própria instituição esclarece que o emprego formal não determina automaticamente a exclusão do programa e que existem regras de proteção relacionadas ao aumento da renda familiar (Ministério Público do Trabalho, 2026). O problema, portanto, está na interação entre desenho institucional, informação disponível e comportamento dos agentes, e não na conversão do benefício social em parcela informal do salário.

A pesquisa de Silva (2026), realizada com dados do segundo trimestre de 2023 da PNAD Contínua e método Causal Forest, encontrou efeitos heterogêneos do Programa Bolsa Família sobre o mercado de trabalho. Para a formalização, o efeito médio estimado a cada R$ 100 recebidos foi de redução de 2,81 pontos percentuais para homens e 3,69 pontos percentuais para mulheres. Mulheres, pessoas com 30 anos ou mais e residentes urbanos apresentaram reduções mais acentuadas em determinados desfechos. O estudo não se restringe ao trabalho doméstico e, por isso, não permite atribuir diretamente esses efeitos à categoria. Ainda assim, é relevante para o problema examinado porque o trabalho doméstico remunerado é majoritariamente feminino e apresenta elevada informalidade. O resultado exige cautela: identifica um efeito médio no conjunto analisado, não uma explicação suficiente para a informalidade das trabalhadoras domésticas.

A insuficiência da renda do trabalho também integra esse quadro. Em julho de 2026, o salário mínimo nominal era de R$ 1.621,00, enquanto o DIEESE estimava em R$ 7.687,01 o salário mínimo necessário para atender, em uma família de referência, às necessidades previstas constitucionalmente (DIEESE, 2026). A distância entre esses valores ajuda a compreender por que a formalização, embora indispensável para assegurar direitos trabalhistas e previdenciários, não resolve sozinha a vulnerabilidade econômica. A diferença entre sobreviver e viver, nesse sentido, não é apenas retórica: diz respeito à

possibilidade concreta de alimentação, moradia, transporte, saúde, educação, lazer, previdência e planejamento de futuro.

Do ponto de vista do empregador doméstico, a contratação formal envolve encargos legais que não existem em uma relação informal porque, nesta, direitos são simplesmente suprimidos. Do ponto de vista da trabalhadora, a contribuição previdenciária incidente sobre sua remuneração reduz o valor líquido disponível no presente, mas também financia proteção social e acesso a benefícios. O FGTS, por sua vez, constitui obrigação do empregador e não desconto salarial da trabalhadora. Assim, a análise do custo da formalidade deve distinguir encargos patronais, descontos da empregada e direitos sociais, evitando tratá-los como uma única carga econômica.

A relação entre política salarial, proteção social e formalização não pode ser reduzida a uma única escolha estatal. A transferência de renda cumpre função própria de proteção contra a pobreza, enquanto o salário e os encargos trabalhistas pertencem ao regime jurídico do trabalho. A questão relevante é saber se essas políticas operam de forma coordenada para reduzir vulnerabilidades sem criar percepções ou incentivos que afastem trabalhadores e empregadores da formalização. Por isso, mais do que opor assistência social e emprego, importa examinar como informação, regras de transição de renda e fiscalização podem tornar compatíveis proteção social e trabalho formal.

Há, ainda, uma dimensão estrutural que não pode ser ignorada. A informalidade não decorre apenas de decisões isoladas de trabalhadoras e empregadores. Ela se insere em um mercado de trabalho historicamente marcado por baixa proteção de parcelas expressivas da força de trabalho e por desigualdades de gênero, raça e renda.

No trabalho doméstico, essa dimensão aparece com especial nitidez: em 2025, aproximadamente três em cada quatro trabalhadoras não possuíam carteira assinada (Ministério do Trabalho e Emprego, 2026). Esse dado não demonstra, por si, que o sistema econômico ou o Estado produzam deliberadamente a informalidade. Demonstra, contudo, que a ampliação formal de direitos ainda convive com baixa efetividade social e que a persistência do problema exige explicações que ultrapassem a vontade individual das partes.

A exclusão dos empregados domésticos da incidência geral da CLT em 1943 não pode ser lida como dado juridicamente neutro. Entre a Consolidação e a Emenda Constitucional n.º 72/2013 decorreram setenta anos, embora a categoria tenha recebido proteção parcial em momentos anteriores, inclusive pela Constituição de 1988. Fraga (2024) identifica justamente a necessidade de explicar por que a aproximação jurídica com os demais trabalhadores ocorreu

tão tardiamente. O trabalho prestado no interior das residências também cria dificuldades específicas de fiscalização, pois o local de trabalho coincide com espaço protegido pela intimidade e pela inviolabilidade domiciliar. Essa característica não elimina o dever de proteção estatal, mas ajuda a compreender por que violações podem permanecer invisíveis por longos períodos.

A persistência da informalidade, mesmo após a ampliação dos direitos e a consolidação de políticas de transferência de renda, revela os limites de respostas isoladas. A assistência social é necessária para enfrentar situações imediatas de pobreza, mas não substitui emprego protegido, qualificação, fiscalização e políticas de inclusão produtiva. Da mesma forma, a existência de informalidade não autoriza concluir que o Estado seja conivente com ela apenas porque mantém programas de transferência de renda. O problema está na insuficiente articulação entre proteção social, informação, formalização e capacidade de fiscalização.

A pandemia de COVID-19 tornou essas assimetrias especialmente visíveis. Trabalhadoras domésticas continuaram prestando serviços em contexto de elevado risco sanitário, muitas vezes sem proteção suficiente. O caso de Cleonice Gonçalves, relatado pelo Fantástico em março de 2020, tornou-se emblemático: trabalhadora doméstica, ela foi contaminada após contato com a empregadora que havia retornado da Itália e morreu poucos dias depois (Fantástico, 2020). O episódio evidencia como a desigualdade material pode converter a proximidade inerente ao trabalho doméstico em exposição desproporcional a riscos que não são distribuídos de forma igual entre trabalhadoras e empregadores.

4 O papel da justiça trabalhista

A relação entre benefício de transferência de renda, dever de registro e conduta processual já alcançou a Justiça do Trabalho, embora o precedente citado neste capítulo não trate de emprego doméstico. Em 2025, a 86ª Vara do Trabalho de São Paulo aplicou multa por litigância de má-fé a uma auxiliar de cozinha que deixou de entregar a CTPS para registro com a finalidade de não perder o Bolsa Família, ao mesmo tempo em que determinou ao empregador a anotação da carteira e reconheceu direitos decorrentes da relação de emprego (TRT-2, 2025). O caso é útil como ilustração da tensão, mas não permite afirmar a existência de uma tendência jurisprudencial específica contra trabalhadoras domésticas. De modo geral, a Justiça do Trabalho cumpre função reparatória importante ao reconhecer vínculos, determinar registros e condenar ao pagamento de parcelas sonegadas. Essa atuação, porém, ocorre

depois da lesão e não substitui políticas capazes de reduzir as condições que favorecem a informalidade.

Quando a trabalhadora doméstica informal busca a Justiça do Trabalho e obtém o reconhecimento do vínculo, a decisão recompõe parte dos direitos sonegados. O processo, contudo, não altera necessariamente as condições do mercado de trabalho para o qual ela retorna. Permanecem dificuldades relacionadas à vulnerabilidade econômica, à baixa formalização do setor e à ausência de oportunidades protegidas. A tutela jurisdicional individual é indispensável, mas não possui, sozinha, capacidade para modificar as condições estruturais que antecedem o conflito.

Subcidadania, neste capítulo, designa a distância entre o reconhecimento formal da cidadania e o acesso efetivo a direitos fundamentais e condições materiais de autonomia. Trata-se da experiência de pessoas que integram juridicamente a comunidade política, mas encontram obstáculos persistentes no acesso à educação, saúde, moradia, transporte, segurança e proteção social. No trabalho doméstico, essa distância se manifesta quando o reconhecimento constitucional de direitos convive com taxas muito elevadas de informalidade e desproteção.

Por seus próprios limites institucionais, a tutela trabalhista individual concentra-se na solução do conflito concreto. Ela pode reconhecer o vínculo, determinar a anotação da CTPS, recompor salários e parcelas previdenciárias e aplicar sanções cabíveis, mas não substitui política salarial, fiscalização, qualificação profissional ou políticas de redução das desigualdades raciais e de gênero. O problema, portanto, não está em considerar essas decisões superficiais, mas em exigir delas uma transformação estrutural que ultrapassa a função jurisdicional.

O risco surge quando a reparação individual passa a ser tratada como resposta suficiente a um problema muito mais amplo. Os dados regionais ajudam a dimensionar essa distância. Em julho de 2026, o Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região informou que apenas cerca de uma em cada dez trabalhadoras domésticas possuía carteira assinada na Região Norte, com informalidade próxima de 90% (TRT-11, 2026). O dado não pode ser generalizado para todo o país, mas revela, em escala regional, a profundidade da dificuldade de tornar efetivos direitos formalmente reconhecidos.

A conduta do empregador ocupa lugar central quando a informalidade decorre do descumprimento consciente do dever de registro. Nessa hipótese, a vantagem econômica não se traduz tecnicamente em lucro empresarial, pois o emprego doméstico pressupõe atividade sem finalidade lucrativa. Ela aparece como redução indevida do custo da contratação mediante o não recolhimento

de encargos e a supressão de direitos trabalhistas e previdenciários. O prejuízo recai sobre a trabalhadora, que perde proteção, e sobre o sistema de seguridade, que deixa de receber contribuições devidas. A vulnerabilidade social não elimina a responsabilidade jurídica do empregador pelo cumprimento das obrigações que a lei lhe impõe.

5 Considerações finais

A análise desenvolvida permite afirmar que a precariedade do trabalho doméstico no Brasil não se explica por escolhas individuais isoladas. Ela se relaciona a uma formação histórica que naturalizou a desvalorização do trabalho feminino e racializado, à persistência de dificuldades econômicas e institucionais de formalização e, em determinadas relações, ao aproveitamento da vulnerabilidade por empregadores que deixam de cumprir obrigações legais. Esses fatores não atuam de forma idêntica em todos os casos, mas ajudam a compreender por que o avanço normativo ainda convive com elevada informalidade.

A valorização do trabalho doméstico não depende de uma única medida. O aumento da renda do trabalho é relevante, sobretudo diante da distância entre o salário mínimo nominal e o valor estimado pelo DIEESE para o atendimento das necessidades previstas constitucionalmente. A formalização, por sua vez, assegura direitos trabalhistas e previdenciários que não podem ser reduzidos a simples custo contratual. Ao mesmo tempo, a diferença econômica entre cumprir integralmente a legislação e manter ilegalmente uma relação informal integra os incentivos concretos enfrentados pelo empregador e deve ser considerada na formulação de políticas de formalização.

Uma resposta consistente exige medidas articuladas. É necessário enfrentar a cultura de servidão que ainda desvaloriza o trabalho de limpeza e cuidado, ampliar informação sobre direitos e sobre as regras dos programas de transferência de renda, fortalecer fiscalização compatível com as particularidades do ambiente residencial e avaliar formas de simplificar e estimular a formalização sem reduzir a proteção jurídica da trabalhadora. Políticas de qualificação, inclusão produtiva e acesso a serviços de cuidado também são relevantes para que a transferência de renda não funcione isoladamente, mas integrada a trajetórias de maior autonomia econômica.

Quando o empregador doméstico deixa de registrar o vínculo ou transfere à trabalhadora a responsabilidade por uma informalidade da qual também obtém vantagem econômica, produz-se uma inversão do dever jurídico. A eventual preferência da trabalhadora pela ausência de registro,

inclusive por receio de perder benefício social ou de sofrer redução imediata da renda disponível, não afasta automaticamente as obrigações impostas ao empregador pela legislação. Também não autoriza presumir má-fé da trabalhadora em toda situação. A análise deve considerar as circunstâncias concretas, a assimetria de poder e o dever legal de formalização, evitando tanto a culpabilização automática da trabalhadora quanto a generalização de que todo empregador atua de forma deliberadamente exploratória.

O trabalho doméstico, realizado no próprio domicílio ou de forma remunerada em residência alheia, é indispensável à reprodução social e ao funcionamento da economia. Sua desvalorização não constitui simples acidente histórico. Ela foi produzida em uma formação social atravessada por hierarquias de classe, raça e gênero e ainda se manifesta na baixa formalização e na desigual proteção da categoria. Valorizar esse trabalho exige reconhecer que atividades de cuidado, limpeza e organização da vida cotidiana não são menores nem menos dignas. Exige, sobretudo, transformar direitos formalmente reconhecidos em proteção efetiva para quem continua sustentando, de modo pouco visível, parte essencial da vida social.

Referências

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013. Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. **Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico;** altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

CARVALHO, Fernanda Ferreira; SILVA, Bruna Fernandes da. **Análise do trabalho doméstico no Brasil à luz do livro "Eu, empregada doméstica: a senzala moderna é o quartinho da empregada"**, de Preta Rara. Disponível em: https://periodicos.rdl.org.br/anacidil/article/view/838. Acesso em: 25 ago. 2026.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução: Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 262 p. Recurso eletrônico.

DIEESE. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos: salário mínimo nominal e necessário. São Paulo, 2026. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 6 set. 2026.

FANTÁSTICO. **"Uma pessoa muito batalhadora", diz sobrinho de empregada doméstica que morreu de coronavírus**. G1, Rio de Janeiro, 22 mar. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/03/22/uma-pessoa-muito-batalhadora-diz-sobrinho-de-empregada-domestica-que-morreu-de-coronavirus.ghtml. Acesso em: 27 ago. 2026.

FRAGA, Alexandre Barbosa. **Serviço doméstico e equiparação legal: disputa argumentativa e fatores associados.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 54, e10798, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/1980531410798.

GUIMARÃES JUNIOR, Sergio Dias et al. **Interstícios do trabalho doméstico no Brasil: desafios, urgências e possibilidades a partir de uma mirada interseccional.** In: JUSTIÇA, TRABALHO E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: TEMAS E AGENDAS DE PESQUISA. Brasília: ENAMAT, 2024. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/254837. Acesso em: 25 ago. 2026.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Trabalho doméstico remunerado no Brasil: panorama estatístico e ações de proteção social**. Notícias, Brasília, 22 jul. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2026/julho/trabalho-domestico-remunerado-no-brasil-panorama-estatistico-e-acoes-de-protecao-social. Acesso em: 26 ago. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Dia da Empregada Doméstica: trabalhadoras ainda sofrem violações de direitos.** Notícias, Vitória, 27 abr. 2026. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/dia-da-empregada-domestica-trabalhadoras-ainda-sofrem-violacoes-de-direitos. Acesso em: 26 ago. 2026.

PICANÇO, Felícia; COVRE-SUSSAI, Maira; SENTO-SÉ, Isadora Vianna; ARAÚJO, Clara. Sempre elas? Valores e divisão do trabalho doméstico em

perspectiva comparada. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 54, e10796, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/1980531410796.

RARA, Preta. **Eu, empregada doméstica: a senzala moderna é o quartinho da empregada**. Belo Horizonte: Letramento, 2019. 209 p.

SILVA, Renilson Rodrigues da. **Os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) no mercado de trabalho: uma análise com Causal Forest**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 56, n. 2, e53575625, 2026. DOI: https://doi.org/10.1590/1980-53575625rrs.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO (TRT-2). **Deixar de entregar carteira de trabalho para não perder Bolsa Família condena por má-fé e obriga ressarcimento.** Notícias, São Paulo, 27 mar. 2025. Disponível em: https://ww2.trt2.jus.br/noticias/noticias/noticia/deixar-de-entregar-carteira-de-trabalho-para-nao-perder-bolsa-familia-condena-por-ma-fe-e-obriga-ressarcimento. Acesso em: 28 ago. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO. **Apenas uma em cada dez trabalhadoras domésticas tem carteira assinada no Norte; informalidade chega a 90%.** Notícias, Manaus, 22 jul. 2026. Disponível em: https://portal.trt11.jus.br/index.php/comunicacao/11540-apenas-uma-em-cada-dez-trabalhadoras-domesticas-tem-carteira-assinada-no-norte-informalidade-chega-a-90. Acesso em: 28 ago. 2026.

Capítulo 2

A TRIBUTAÇÃO DO AGRONEGÓCIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EC N° 132/2023): SEGURANÇA ALIMENTAR, MÍNIMO EXISTENCIAL E A ÓTICA AXIOLÓGICA DE JOHANNES HESSEN NA CESTA BÁSICA NACIONAL

Lisandra Christian de Abreu[1]

1 Introdução

A dignidade da pessoa humana estabelece uma conexão indissociável com a produção de alimentos, de modo que o direito à alimentação ocupa posição central no mínimo existencial e atua como pressuposto biológico e ontológico para o exercício das políticas públicas. Para garantir essa eficácia social, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 187, estabeleceu de forma impositiva que a Política Agrícola deve ser orientada por instrumentos fiscais e creditícios sob uma finalidade extrafiscal de fomento e garantia da segurança alimentar, afastando-se da estrita pretensão arrecadatória.

Contudo, com a unificação tributária pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 por meio da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a eficácia das desonerações da Cesta Básica Nacional foi delegada à Lei Complementar (LC) nº 214/2025. A edição deste diploma normativo ensejou injustificável retrocesso ao onerar insumos agrícolas que, no modelo anterior à Reforma Tributária, estavam sujeitos à alíquota zero do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e restringir o aproveitamento de créditos do setor rural. Esse cenário agrava-se com a exclusão de alguns óleos vegetais de consumo popular da Cesta Básica Nacional, descaracterizando a diretriz constitucional da alíquota zero ao transferir gêneros alimentícios essenciais para o campo da incidência fiscal.

1 Advogada Tributarista, Mestranda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e Professora. E-mail: lisandra.abreu.adv@gmail.com. Currículo Lattes Disponível em: http://lattes.cnpq.br/0256669787448978. Acesso em: 31 ago. 2026.

Diante desse cenário de transição, a investigação afasta-se de métodos puramente formalistas e adota como marco teórico o diálogo da Filosofia dos Valores de Johannes Hessen. Compreende-se, pela fenomenologia de Hessen, que os alimentos não são simples mercadorias físicas tributáveis, mas suportes atemporais para a preservação da dignidade, exigindo que as normas tributárias se harmonizem com as realidades e riscos fáticos do produtor rural para proteger o mínimo existencial do cidadão. Assim, o estudo justifica-se pela imperiosa necessidade de avaliar os limites constitucionais da Reforma Tributária, investigando as inconstitucionalidades materiais presentes no desenho regulamentador da LC nº 214/2025.

2 A fundamentação constitucional da política agrícola e do direito à alimentação

A dignidade da pessoa humana projeta-se sobre o ordenamento jurídico como um vetor axiológico supremo que encontra na garantia da alimentação a sua base física e existencial mais elementar.

O art. 1º, inciso III, da CF/88 dispõe que:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> III - a dignidade da pessoa humana;

Nos ensinamentos do Professor Fábio Pallaretti Calcini[1], a produção de alimentos revela-se essencial para a concretização do mínimo existencial e para a efetividade dos demais direitos fundamentais:

> A dignidade da pessoa humana tem completa conexão com a produção de alimentos, na medida em que é a partir da alimentação que podemos reconhecer ao ser humano, na sua mais pura essência, a existência digna, estando no centro do que chamamos de mínimo existencial. O alimento permite a existência e manutenção da vida, configurando um instrumento imprescindível para que outros direitos fundamentais como a liberdade, por exemplo, sejam exercidos e concretizados.

Como núcleo essencial do denominado mínimo existencial, o acesso ao alimento constitui um pressuposto biológico e ontológico irrefutável, sem o qual o exercício das políticas públicas e dos demais direitos individuais fundamentais resta completamente inviabilizado.

---

1 CALCINI, Fábio Pallaretti. *Reforma Tributária e Agronegócio: Algumas reflexões.* São Paulo: Noeses. 2026, p. 49.

Sob uma perspectiva abrangente, a segurança e a regularidade do abastecimento alimentar transcendem a esfera individual para se posicionarem como fatores críticos de soberania e de preservação da própria ordem democrática.

Nesse cenário de relevância geopolítica, Roberto Rodrigues[2] adverte que a estabilidade social e a paz universal dependem diretamente da capacidade global de produção e distribuição de alimentos:

> Na virada deste século XXI, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou estudo segundo o qual em 2050 haveria mais de 9,5 bilhões de habitantes na Terra, sendo necessário, até lá, aumentar a produção de alimentos em mais de 60% para garantir a segurança alimentar de todos. Sendo a ONU a guardiã da paz universal, por trás de sua preocupação está a ideia de que não haverá paz onde houver fome.

Nessa perspectiva, o constituinte originário conferiu especial proteção a esse direito, ancorando-o de forma expressa nas garantias fundamentais à vida, conforme preceitua o *caput* do art. 5º:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

O art. 6º da Carta Magna estabelece o direito social à alimentação:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A promoção da saúde pública é assegurada no art. 196 da CF/88:

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No intuito de conferir plena efetividade a essa rede de proteção social, a CF/88 estruturou no art. 187[3] um subsistema jurídico impositivo voltado ao fomento do agronegócio por meio da Política Agrícola. O inciso I do referido artigo determina expressamente que as ações estatais na agricultura deverão ser planejadas e executadas levando-se em conta, de maneira prioritária, os

2 RODRIGUES, Roberto. *Agro é paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo.* Piracicaba: Esalq, 2018. Disponível em: https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/1069/977/3589. Acesso em: 31 ago. 2026, p. 9.

3 CF/88 Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:
I - os instrumentos creditícios e fiscais;

"instrumentos creditícios e fiscais". A força normativa vinculante impõe ao legislador infraconstitucional o dever de utilizar a tributação não como um instrumento de interesse meramente arrecadatório, mas sob uma perspectiva eminentemente extrafiscal.

Desse modo, o tratamento tributário diferenciado e desonerado conferido à cadeia produtiva de alimentos constitui instrumento constitucional de incentivo e fomento, voltado à redução dos custos dos fatores de produção e à garantia de que a atividade agrícola, sujeita a intempéries climáticas, variações cambiais e riscos inerentes aos ciclos produtivos, possa desempenhar sua função social de prover a alimentação da coletividade de forma eficiente e sustentável.

3 A dimensão axiológica da segurança alimentar: a teoria dos valores de Johannes Hessen

Para enfrentar de maneira consistente as complexidades que envolvem a desoneração da cadeia alimentícia, a presente investigação afasta-se de dogmáticas puramente formalistas e apriorísticas, buscando sustentação metodológica na Filosofia dos Valores do filósofo e teólogo católico alemão Johannes Hessen.

Sob a perspectiva fenomenológica de Hessen, o ato de valorar constitui uma atividade absolutamente intrínseca e indissociável da essência humana, não existindo vida possível sem que o ser humano atribua valores e emita constantes juízos de valor sobre o mundo que o circunda. O autor adverte que o conceito de "valor" pertence ao rol de noções supremas, ao lado dos conceitos de "ser" e de "existência" que, por sua própria natureza primordial, não admitem uma definição lógica abstrata e formal, restando apenas a possibilidade de clarificação ou explicitação do seu conteúdo imediato.

Nesse sentido, Johannes Hessen[1] elucida que a palavra "valor" pode designar simultaneamente três dimensões constitutivas do mesmo fenômeno: a *vivência* de um valor pelo sujeito (em que o valor é objeto de experiência concreta); a *qualidade* valiosa intrínseca de uma coisa (que desperta em nós um sentimento específico); ou a própria *ideia* de valor em si mesma (como nos valores éticos e religiosos). O exame isolado de qualquer uma dessas dimensões incorre em um viés exclusivista e unilateral, razão pela qual o fenômeno axiológico do direito à alimentação deve ser apreendido de forma integral em todas as suas vertentes, revelando que a segurança alimentar e o

1 HESSEN, Johannes. *Filosofia dos valores*. Tradução de L. Cabral de Moncada. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1974, p. 37.

regular abastecimento não são ficções jurídicas abstratas, mas vivências vitais indissociáveis da própria sobrevivência social.

O suporte dessa realidade axiológica é primorosamente ilustrado por Hessen[2] por meio de um exemplo cotidiano e de profunda relevância para a compreensão do agronegócio: o exemplo do pão que sacia a fome. O filósofo alemão assevera que um objeto fático e real serve como suporte para uma qualidade ideal e atemporal que diz algo diretamente ao nosso sentimento dos valores, de modo que "atribuo valor ao pão porque ele me mata a fome".

Transposta essa premissa para a seara do Direito Tributário, resta evidente que os produtos agrícolas e alimentícios do agronegócio transcendem a condição de meras mercadorias físicas de incidência tributária. Os alimentos representam os suportes indispensáveis para a concretização dos valores supremos da vida, da saúde e da sobrevivência digna. Sem o registro valorativo operado pela consciência do sujeito humano, a produção agrícola seria rebaixada a um mero evento físico-natural de colheita e plantio, ignorando-se a dimensão protetiva que o sistema jurídico-social exige. Portanto, o tratamento fiscal favorecido dispensado ao agronegócio primário não é um privilégio fiscal, mas sim uma exigência axiológica que reflete a vida do valioso, diante do duplo risco climático e econômico, inerente à atividade de produzir alimentos no campo.

É sob essa sólida base axiológica que se legitima a sistemática de desoneração trazida pela Reforma Tributária, sob a égide da EC nº 132/2023. A determinação constitucional de instituir regimes tributários diferenciados para o setor agrícola (art. 9º do ADCT)[3] e a fixação de alíquota zero de IBS e CBS para a Cesta Básica Nacional de Alimentos (art. 8º do ADCT)[4] não constituem simples escolhas técnicas discricionárias do poder reformador derivado, mas representam a efetiva institucionalização do mínimo existencial sob o prisma da justiça tributária.

---

2 HESSEN, Johannes. *Filosofia dos valores*. Tradução de L. Cabral de Moncada. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1974, p. 41

3 EC n° 132/2023 – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) - Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

4 EC n° 132/2023 - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT Art. 8º Fica criada a Cesta Básica Nacional de Alimentos, que considerará a diversidade regional e cultural da alimentação do País e garantirá a alimentação saudável e nutricionalmente adequada, em observância ao direito social à alimentação previsto no art. 6º da Constituição Federal.
Parágrafo único. Lei complementar definirá os produtos destinados à alimentação humana que comporão a Cesta Básica Nacional de Alimentos, sobre os quais as alíquotas dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal serão reduzidas a zero.

Ao desonerar integralmente o acesso aos gêneros alimentícios essenciais, a CF/88 realiza um juízo de valor supremo que reconhece a dignidade humana como o fundamento inegociável do ordenamento jurídico, forçando o interesse arrecadatório e fiscalista da Administração Tributária a curvar-se diante da integridade física e social da população.

A fenomenologia dos valores de Johannes Hessen fornece, assim, a justificativa ética e objetiva que valida os regimes favorecidos da alimentação, superando o formalismo rígido da tributação tradicional e estabelecendo uma ponte indispensável ao exigir que as normas constitucionais de tratamento tributário favorecido sejam preenchidas pela realidade social, em razão das necessidades vitais do cidadão.

4 O novo modelo de tributação com a Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 na cadeia do agronegócio

A EC nº 132/2023 operou uma profunda reestruturação no Sistema Tributário Nacional ao promover a unificação dos tributos por meio do IBS e da CBS. Para mitigar o impacto sobre o setor de alimentos, o constituinte reformador estabeleceu alíquotas zero e regimes tributários diferenciados que preveem a redução de 60% nas alíquotas do IBS e da CBS.

O Professor Leonardo Furtado Loubet[1] tece severas críticas ao modelo para os produtores rurais pessoas físicas:

> O primeiro é o de que a imensa maioria dos produtores brasileiros é de pessoas físicas (e não empresas agropecuárias), o que significa prever que pessoas que não estão habituadas às questões documentais, notadamente na seara contábil, muitas delas residentes em rincões afastados do Brasil onde mal pega *internet*, serão forçadas a assumir a organização digital típica de uma empresa urbana. É claro que o mundo muda e que a tecnologia veio para ficar. Porém, exigir que pessoas do campo, boa parte delas não familiarizadas com esses aspectos, passem a controlar créditos e débitos de tributos é desconhecer a realidade rural. O outro aspecto, esse ainda mais gravoso, é o de que como ninguém esconde mais que as alíquotas do IBS e da CBS serão bastante altas (somadas, passarão da casa dos 25%), a forma de atenuar essa gritante elevação de carga é a possibilidade (na verdade, necessidade) de creditamento dos tributos incidentes nas compras.

Portanto, Leonardo Furtado Loubet adverte que a transição para o novo modelo impõe desafios aos produtores rurais, que em sua maioria são pessoas físicas, em regiões remotas, sendo submetidos a rotinas contábeis

1 LOUBET, Leonardo Furtado. *Tributação Estadual e Municipal no Agronegócio: Antes e Depois da Reforma Tributária.* 1. ed. São Paulo: Noeses, 2024, p.732.

digitais muito estranhas à sua realidade. Esse pesado ônus burocrático é agravado pela projeção da alíquota padrão do IBS e da CBS, demonstrando que a neutralidade tributária decorrente da não cumulatividade dos tributos não se sustenta diante das limitações estruturais e geográficas, que impedem a recuperação de créditos, passando o imposto pago para custo físico de produção.

Os limites operacionais desse modelo padrão de não cumulatividade tornam-se ainda mais gravosos quando confrontados com as peculiaridades físicas e biológicas da atividade agrícola, em especial a sazonalidade produtiva, as intempéries climáticas e as oscilações cambiais que ditam a formação de preços no mercado internacional. O resultado é de inegável retrocesso e severo risco para a sobrevivência do agronegócio e a garantia da segurança alimentar.

5 A cesta básica nacional na Lei Complementar n° 214/2025: inconstitucionalidade por retrocesso social e a quebra da neutralidade tributária

A LC nº 214/2025 instituiu um evidente retrocesso social ao onerar produtos essenciais da alimentação do cidadão, notadamente o óleo de soja, que gozava de alíquota zero de PIS/Cofins desde 2013, com fundamento na Lei nº 12.839/2013, que alterou a Lei n° 10.925/2004.

A análise do artigo 125[2] da LC nº 214/2025, em conjunto com seu Anexo I, item 9[3], revela que o óleo de babaçu foi submetido à redução a zero da alíquota do IBS e da CBS. Em contrapartida, o artigo 135[4] do mesmo diploma limitou-se a conceder a redução de 60% para os demais alimentos de consumo humano, relegando os óleos de soja e congêneres ao item 8 do Anexo VII[5], produtos que, sob o regime anterior, gozavam de desoneração integral.

---

2 Art. 125. Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre as vendas de produtos destinados à alimentação humana relacionados no Anexo I desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH, que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos, criada nos termos do art. 8º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

3 Anexo I - PRODUTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO HUMANA SUBMETIDOS À REDUÇÃO A ZERO DAS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS – 9 **Óleo de babaçu** do código 1513.21.20 da NCM/SH, em conformidade com os requisitos da legislação específica relativos ao consumo como alimento. (grifamos)

4 Art. 135. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre o fornecimento dos alimentos destinados ao consumo humano relacionados no Anexo VII desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH.

5 Anexo VII ALIMENTOS DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO SUBMETIDOS À REDUÇÃO DE 60% (SESSENTA POR CENTO) DAS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS – 8

O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5.363/MG[1], firmou o entendimento de que a desoneração de alimentos básicos deve ser aplicada a todos os produtos da espécie indicada, sem restrição quanto à origem. A desoneração de alimentos básicos não constitui simples vantagem fiscal discricionária, mas sim a concretização de direitos fundamentais sociais de máxima efetividade.

A análise da constitucionalidade das inovações introduzidas pela regulamentação exige o confronto direto entre o interesse arrecadatório da Administração Fiscal e as estruturas constitucionais que protegem o mínimo existencial do cidadão. Ao promover um maior ônus tributário sobre itens indispensáveis à subsistência e desestruturar os regimes de desoneração historicamente consolidados, o legislador derivado desconsiderou que a tributação sobre o consumo de alimentos está vinculada a mandamentos constitucionais indeléveis.

Sob essa perspectiva crítica, Fábio Pallaretti Calcini[2] leciona que:

> [...] Vale lembrar que a redução de carga fiscal no setor do agronegócio, conforme decisão do próprio Supremo Tribunal Federal não é incentivo ou benesse, mas concretização de direitos fundamentais, especialmente, à alimentação. Mais do que isso, a tributação de produtos da atual cesta básica do artigo 1º da Lei nº 10.925/2004, como, por exemplo, o óleo de soja, representa inconstitucionalidade, na medida em que se veda o retrocesso social em matéria de direitos fundamentais.

Nesse contexto, as restrições introduzidas pela LC nº 214/2025 configuram flagrante inconstitucionalidade ao violarem o princípio da vedação ao retrocesso social das conquistas fundamentais consolidadas na desoneração da cesta básica. Ao sobrepor o interesse meramente arrecadatório ao direito social à alimentação, núcleo intangível do mínimo existencial, o legislador derivado descumpriu a diretriz do Supremo Tribunal Federal fixada na ADI nº 5.363/MG, que rejeita o retrocesso protetivo sobre gêneros de subsistência.

Ademais, a quebra da neutralidade tributária, diretriz basilar e estruturante do novo modelo de tributação sobre o consumo, estabelecido no art. 156-A, § 1º, da EC nº 132/2023[3] e no art. 2º da Lei Complementar nº

Óleos de soja, de milho, canola e demais óleos vegetais, em conformidade com os requisitos da legislação específica relativos ao consumo como alimento, classificados na subposição 1507.90 e nas posições 15.08, 15.11, 15.12, 15.13, 15.14 e 15.15 da NCM/SH. (grifamos)

1 STF, ADI nº 5363, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno. Julg. 12/09/2023. Data publicação 04/10/2023.

2 CALCINI, Fábio Pallaretti. *Redução de incentivos fiscais no setor do agronegócio: inconstitucionalidade.* Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 2 jan. 2026, Coluna Direito do Agronegócio. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-jan-02/reducao-de-incentivos-fiscais-no-setor-do-agronegocio-inconstitucionalidades/?print=1. Acesso em: 31 ago. 2026.

3 EC nº 132/2023 - Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

214/2025, resta configurada no tratamento assimétrico conferido aos óleos vegetais destinados ao consumo humano. Ao outorgar desoneração integral exclusivamente ao óleo de babaçu e rebaixar óleos de largo uso popular (como soja, milho e canola) à tributação parcial do Anexo VII, o legislador instituiu uma diferenciação arbitrária fundada unicamente na matéria-prima de bens com idêntica função nutricional. Essa disparidade regulatória distorce a concorrência de mercado e as escolhas de consumo, subvertendo o mandamento constitucional que impõe aos tributos o dever de isonomia e de não interferência na atividade econômica.

Sob essa ótica, a oneração de itens essenciais como o óleo de soja não apenas prejudica a neutralidade tributária e o mínimo existencial, mas também transfere aos setores produtivos o ônus decorrente da elevação da carga tributária, com potencial de repercussão sobre os custos de produção e, consequentemente, sobre os preços suportados pelo consumidor final.

6 Conclusão

À luz das premissas apresentadas, o presente estudo demonstra que o direito à alimentação e a regularidade do abastecimento alimentar não constituem meras promessas programáticas, mas sim pressupostos fundamentais da dignidade humana e do mínimo existencial. Sob a influência fenomenológica da Filosofia dos Valores de Johannes Hessen, constata-se que os produtos do agronegócio transcendem a condição de simples mercadorias físicas tributáveis para se qualificarem como suportes indispensáveis de valores supremos como a vida, a saúde e a existência digna. Portanto, o fomento agrícola consagrado na Carta de 1988 e a alíquota zero estabelecida para a Cesta Básica Nacional de Alimentos no artigo 8º do ADCT constituem a efetiva institucionalização de imperativos éticos e axiológicos do ordenamento jurídico, e não meros favores fiscais discricionários da Administração Tributária.

No plano legislativo, a transição para o novo modelo de IBS e CBS implementado pela EC nº 132/2023 e pela LC n° 214/2025 revela graves óbices estruturais que descaracterizam o princípio da neutralidade tributária. A imposição de rotinas contábeis digitais complexas sobre um setor predominantemente composto por produtores pessoas físicas, situados em locais marcados pela escassa conectividade, desconhece a realidade geográfica e tecnológica do meio rural. Diante de alíquotas elevadas estimadas acima de

§ 1º O imposto previsto no **caput** será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: (grifado no original).

25%, as dificuldades de apropriação dos créditos, associadas ao ciclo biológico próprio da atividade rural, poderão ocasionar demora na recuperação e na utilização dos créditos fiscais decorrentes dos insumos empregados na produção, convertendo a promessa de não cumulatividade em efetivo custo financeiro para o setor, penalizando de forma regressiva a cadeia produtiva e comprometendo as bases da isonomia e da neutralidade tributária.

Por fim, constata-se que a LC nº 214/2025 incorre em flagrante inconstitucionalidade por ofensa direta ao princípio da vedação ao retrocesso social, ao excluir o óleo de soja da desoneração integral da Cesta Básica Nacional de Alimentos. Ao rebaixar esse gênero de largo consumo popular, historicamente sujeito à alíquota zero de PIS/Cofins, para o regime de tributação parcial, ao mesmo tempo em que outorga a alíquota zero exclusivamente a espécies concorrentes como o óleo de babaçu, o legislador complementar promoveu um favorecimento assimétrico e arbitrário que viola a neutralidade tributária. Essa desestruturação protetiva ignora a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.363/MG, a qual repele o retrocesso em matéria de desoneração de alimentos básicos, elevando a tutela do mínimo existencial e do direito social à alimentação ao patamar de imperativo constitucional intransponível.

Desse modo, a imposição de ônus tributário sobre a cadeia de subsistência evidencia proteção insuficiente dos direitos fundamentais sociais, ao comprometer o núcleo intangível do mínimo existencial e enfraquecer a efetividade da proteção constitucional à alimentação, com potenciais repercussões sobre a estabilidade social e democrática.

Referências

BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas.* 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2005.

BECHO, Renato Lopes. *Problemas Atuais do Direito Cooperativo.* Coordenador. São Paulo: Dialética, 2002.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário.* 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.

CALCINI, Fábio Pallaretti. *PIS e Cofins. Algumas ponderações acerca da não cumulatividade.* São Paulo: Revista Dialética de Direito Tributário, v. 176, 2010.

CALCINI, Fábio Pallaretti. *Reforma Tributária e Agronegócio: Algumas Reflexões.* São Paulo: Noeses, 2026.

CALCINI, Fábio Pallaretti. *Redução de incentivos fiscais no setor do agronegócio: inconstitucionalidade.* Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 2 jan. 2026, Coluna Direito do Agronegócio. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-jan-02/reducao-de-incentivos-fiscais-no-setor-do-agronegocio-inconstitucionalidades/?print=1. Acesso em: 31 ago. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário.* 36. ed. São Paulo: *Jus*PODIVM. Malheiros Editores, 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Imunidade, Isenção e Não Incidência. Curso de iniciação em direito tributário.* Coord. Aires Barreto e Eduardo Domingos Botallo. São Paulo: Dialética, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário.* 34. ed. São Paulo: Noeses, 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário – Fundamentos Jurídicos da Incidência.* 11. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário Linguagem e Método*. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

HARET, Florence. *Tributação no agronegócio.* 2. ed. São Paulo: IDEA, 2016.

HESSEN, Johannes. *Filosofia dos valores*. Tradução de L. Cabral de Moncada. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1974.

LOUBET, Leonardo Furtado. *Tributação Federal no Agronegócio.* 2. ed. São Paulo: Noeses, 2022.

LOUBET, Leonardo Furtado. *Tributação Estadual e Municipal no Agronegócio: Antes e Depois da Reforma Tributária.* 1. ed. São Paulo: Noeses, 2024.

RODRIGUES, Roberto. *Agro é paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo.* Piracicaba: Esalq, 2018. Disponível em: https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/1069/977/3589. Acesso em: 31 ago. 2026.

Capítulo 3

O QUE OS MUROS NÃO CONTÊM: O USO DO WHATSAPP NA SOCIOEDUCAÇÃO

Helyton Rodrigo Mendes dos Santos[1]
Maurício Gonçalves Saliba[2]

1 Introdução

Os muros de uma unidade socioeducativa delimitam, de maneira visível, um espaço institucional. Organizam deslocamentos de jovens e adolescentes, distribuem responsabilidades e tornam perceptível onde começa e onde termina o exercício material de determinadas competências estatais. O mundo digital introduziu, contudo, fluxos que já não obedecem com a mesma nitidez a este desenho. Uma ocorrência pode ser comunicada instantaneamente a dezenas de pessoas; um documento pode ser encaminhado, reproduzido e conservado em aparelhos particulares; uma orientação de chefia pode alcançar o servidor depois de encerrada sua jornada. O muro permanece, embora já não coincida com os limites informacionais e temporais da instituição.

Entre as ferramentas que melhor representam esta transformação está o WhatsApp. Rapidez, baixo custo, familiaridade de uso, formação imediata de grupos e disponibilidade móvel, explicam sua utilidade em serviços que funcionam continuamente e articulam segurança, saúde, atendimento técnico, direção, transporte, escolarização e contato com órgãos externos, como é o da socioeducação. A questão jurídica relevante surge quando uma ferramenta privada de comunicação passa a desempenhar funções materialmente institucionais sem que a governança acompanhe, na mesma intensidade, esta incorporação.

1 Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Filosofia pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). E-mail: helyton.santos1@discente.uenp.edu.br

2 Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Especialista em História Social pela Universidade do Sagrado Coração (USC). Graduado em História pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professor e orientador dos cursos de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Coordenador do Grupo de Pesquisa "Globalização, Violência e Minorias". E-mail: mauricio.saliba@uenp.edu.br

O planejamento tecnológico do Estado do Paraná oferece um indício significativo. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência para 2025/2026 registra a existência de comunicações de rotina e grupos no WhatsApp, qualifica a ferramenta como carente de controle técnico e operacional para a tramitação de dados oficiais e prevê sua substituição progressiva por instrumentos corporativos gerenciados (PARANÁ, 2026, p. 18, 25-29, 38-39). O documento não demonstra como cada unidade socioeducativa do Estado utiliza o aplicativo, porém revela que a própria Administração reconhece riscos institucionais decorrentes de canais externos e não gerenciados, e esta advertência é extremamente importante.

Na socioeducação, e não só na paranaense, tais riscos recebem densidade própria, pois os registros produzidos durante a medida podem envolver saúde, escolarização, vínculos familiares, condições sociais, ocorrências de segurança, avaliações interdisciplinares, medidas disciplinares, documentos judiciais e elementos relacionados ao ato infracional. O Estatuto da Criança e do Adolescente protege de forma rigorosa atos e informações capazes de identificar o adolescente a quem se atribua ato infracional (BRASIL, 1990, art. 143); a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo disciplina o Plano Individual de Atendimento como instrumento de registro e gestão e restringe seu acesso (BRASIL, 2012, arts. 52 e 59); e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais submete o tratamento de dados de crianças e adolescentes ao melhor interesse, além de impor ao Poder Público finalidade, necessidade, segurança, prevenção e responsabilização (BRASIL, 2018).

Este texto pergunta, então, quais tensões jurídicas e institucionais decorrem da incorporação do WhatsApp às práticas socioeducativas, especialmente quanto à proteção dos dados do adolescente, à formalização da atividade administrativa e aos limites temporais da relação funcional dos servidores. Sustenta-se como hipótese que o aplicativo, quando convertido em infraestrutura informal, sem regras equivalentes à relevância das funções que desempenha, cria uma zona híbrida entre comunicação privada e institucional, dispositivo pessoal e arquivo público, coordenação cotidiana e decisão administrativa, jornada regular e disponibilidade permanente, podendo ocasionar prejuízos a toda comunidade socioeducativa. O estudo é qualitativo, bibliográfico e documental, com abordagem jurídico-crítica, e dialoga principalmente com Michel Foucault (1926-1984), Maurício Gonçalves Saliba (1963-) e Gilles Deleuze (1925-1995). O objetivo consiste em compreender os problemas do uso institucional da ferramenta e os critérios de governança capazes de enfrentá-los, sem pressupor ilicitude em todo emprego do aplicativo.

2 Do instrumento à infraestrutura informal

Aplicativos de mensagens ingressam nas instituições de forma tímida e, em grande parte, pela facilidade e utilidade, pois um grupo é criado para facilitar trocas de informações e passa, gradualmente, a receber avisos de escala, solicitações, orientações, comunicações de ocorrências e providências de rotina. A alteração decisiva, no entanto, ocorre quando acompanhar aquele ambiente virtual deixa de ser mera conveniência e se torna materialmente relevante para o trabalho. A plataforma permanece privada quanto à titularidade e à adesão do usuário, enquanto passa a cumprir função pública quanto ao conteúdo e aos efeitos de parte das comunicações.

Este processo pode ser compreendido como institucionalização informal. A ausência de ato normativo que reconheça o WhatsApp como sistema oficial, não elimina a natureza funcional de uma mensagem emitida por autoridade competente relacionada ao serviço e destinada a produzir providência concreta, tampouco autoriza tratar toda conversa de grupo como ato administrativo, porém, a qualificação depende do emissor, da competência, do conteúdo, do contexto e dos efeitos pretendidos. A particularidade da plataforma está em reunir, na mesma interface, conversas privadas, relações pessoais e comunicações de trabalho, tornando menos visível uma fronteira que o Direito Administrativo tradicionalmente procura formalizar.

Na socioeducação, a continuidade do serviço e a possibilidade de intercorrências justificam comunicação célere entre turnos e setores. Tal necessidade, porém, precisa ser acompanhada de critérios sobre finalidade, participantes, conteúdos e posterior formalização. A eficiência, a princípio, não dispensa governança; ao contrário, quanto mais a plataforma se torna indispensável ao funcionamento cotidiano, maior é a necessidade de trazer suas consequências para dentro da responsabilidade institucional.

3 Quando o “caso” circula: dados, sigilo e arquivo distribuído

Uma das características da prática socioeducativa é a intensa produção de informações e, por consequência, de registros documentais. A própria estrutura da medida exige que o atendimento seja individualizado, acompanhado e periodicamente reavaliado, o que leva diferentes profissionais a observar, registrar e interpretar aspectos da trajetória de cada adolescente. É neste tocante que a reflexão de Michel Foucault sobre o exame se torna especialmente útil. Para o filósofo, o exame não consiste apenas em observar o indivíduo, pois articula vigilância, comparação com determinados padrões

e produção de conhecimento sobre aquele que é observado. Aquilo que se vê é registrado, acumulado e organizado, fazendo com que episódios, antes dispersos, passem a compor uma história institucionalmente legível. Foucault denomina este processo de inserção da individualidade em um "campo documental", no qual o sujeito pode ser descrito, comparado, classificado e, finalmente, constituído como um "caso" (FOUCAULT, 2014, p. 181-187). Na socioeducação, esta chave permite compreender que uma ocorrência de segurança, uma avaliação pedagógica, uma observação técnica ou uma informação de saúde não permanecem necessariamente como acontecimentos isolados, pois, quando registrados e reunidos, passam a integrar uma representação institucional do adolescente, capaz de acompanhar sua trajetória e influenciar avaliações posteriores. O documento, portanto, não funciona apenas como memória do que aconteceu, mas também organiza a forma pela qual a instituição passa a conhecer e interpretar o socioeducando.

O professor Doutor Maurício Gonçalves Saliba aprofunda esta advertência no campo socioeducativo ao demonstrar que a finalidade educativa da medida não elimina o caráter invasivo do conhecimento produzido sobre o adolescente. Ao afirmar que a intervenção "vasculha a vida do adolescente" (SALIBA, 2006, p. 10), o autor chama atenção para a amplitude do olhar institucional, que alcança não apenas o ato infracional, mas também relações familiares, trajetória escolar, condições de saúde, vínculos afetivos, comportamentos, dificuldades e expectativas futuras. Estas dimensões da vida não permanecem apenas no plano da observação ou do atendimento, também são convertidas em informações institucionais por meio de relatórios, pareceres, registros de ocorrência, avaliações técnicas e demais documentos que passam a compor a trajetória formal do adolescente no sistema socioeducativo. O documento, portanto, não contém simplesmente um dado previamente pronto; seleciona acontecimentos, organiza percepções profissionais e lhes confere permanência, tornando aspectos da intimidade do adolescente acessíveis e recuperáveis pela instituição. É precisamente por tal motivo que a finalidade pedagógica da medida não pode servir como fundamento para flexibilizar o sigilo. Ao contrário, quanto mais profundo for o conhecimento que o Estado legitimamente necessita produzir para individualizar o atendimento, maior deverá ser o cuidado com a finalidade deste registro, com as pessoas autorizadas a acessá-lo, com sua circulação entre diferentes meios e com o tempo durante o qual permanecerá disponível. Quando isto se perde em vias informais, pode haver exposição de fatos, leituras, julgamentos e até mesmo a vida de um socioeducando, os quais podem gerar olhares estigmatizantes.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais opera no mesmo sentido de proteção, tornado juridicamente relevante o sigilo, pois compreende como tratamento não apenas a coleta do dado, mas também operações posteriores, como acesso, reprodução, transmissão, distribuição, armazenamento e arquivamento. Assim, uma informação sobre o adolescente não perde sua proteção jurídica quando deixa o prontuário, o sistema finalístico ou o processo eletrônico e passa a circular em uma conversa ou grupo por aplicativo informal. Tratando-se de crianças e adolescentes, o artigo 14 estabelece ainda uma proteção reforçada, determinando que o tratamento observe seu melhor interesse; princípio o qual a Agência Nacional de Proteção de Dados esclareceu que as bases legais previstas nos artigos 7º e 11 podem fundamentar este tratamento, desde que o melhor interesse seja concretamente considerado e prevaleça na situação analisada (ANPD, 2023). No âmbito do Poder Público, somam-se a estas exigências a necessidade de que o tratamento esteja vinculado a uma finalidade pública e ao exercício das competências legais do órgão, sempre observados, entre outros, os princípios da necessidade, segurança, prevenção e responsabilização (BRASIL, 2018, arts. 6º, 14 e 23).

Mais ainda, o regime socioeducativo acrescenta salvaguardas específicas, conforme observamos o artigo 59 da Lei nº 12.594/2012, o qual restringe o acesso ao Plano Individual de Atendimento, enquanto o artigo 143 do Estatuto da Criança e do Adolescente veda a divulgação de atos relacionados à atribuição de ato infracional e protege a identificação do adolescente. A execução da medida depende de compartilhamentos legítimos, mas a necessidade funcional não pode ser presumida de forma ilimitada.

Diante desta miríade de normativas e advertências, a pergunta adequada é se determinada informação, naquele canal, para aqueles destinatários e naquele momento, guarda relação necessária com a finalidade pública que legitimou sua produção e se fundamenta o sigilo necessário.

A segurança técnica de um aplicativo de mensagem, na presente análise em específico o WhatsApp, precisa, neste ponto, ser distinguida da governança do tratamento. A plataforma informa que mensagens e chamadas pessoais são protegidas por criptografia de ponta a ponta e oferece proteção equivalente para cópias de segurança quando o recurso é habilitado (WHATSAPP, s.d.; WHATSAPP, 2021). A salvaguarda é relevante e impede caracterizar o aplicativo como simplesmente desprovido de segurança. Entretanto, o problema se inicia, ou se reproduz, quando a criptografia termina, ou seja, na ponta, no receptor: quem recebeu a informação, em qual aparelho ela permaneceu, se houve download, captura de tela, encaminhamento, reprodução ou conservação

além da finalidade que justificou o envio. A confidencialidade do percurso não assegura, sozinha, a juridicidade do destino.

Neste ambiente, a dispersão das informações contribui para a formação de um verdadeiro arquivo socioeducativo distribuído, os quais são caracterizados quando dados referentes ao mesmo adolescente deixam de permanecer reunidos em um único prontuário ou sistema e passam a existir também sob a forma de mensagens, fotografias, documentos anexados, áudios e registros armazenados em diferentes grupos e, eventualmente, em dispositivos pessoais e não no correspondente legal ou sistema finalístico. A reflexão de Gilles Deleuze ajuda a compreender uma consequência deste processo. Ao descrever a passagem das sociedades disciplinares para as sociedades de controle, o filósofo observa que o indivíduo tende a ser convertido em unidades parciais de informação, às quais denomina "dividuais" (DELEUZE, 2013, p. 226). A pessoa, neste sentido, já não precisa comparecer institucionalmente em sua integralidade, pois diferentes aspectos de sua existência podem ser separados, registrados e tratados de maneira relativamente autônoma. No cotidiano socioeducativo, esta fragmentação torna-se perceptível quando uma ocorrência representa seu comportamento, uma informação clínica representa seu estado de saúde, uma fotografia permite sua identificação, um dado de localização informa seu deslocamento ou um trecho de avaliação técnica passa a sintetizar determinada característica de sua trajetória. Cada fragmento pode ser funcionalmente necessário em determinado contexto; contudo, quando circula isoladamente, pode perder as circunstâncias que lhe conferiam sentido e continuar representando o adolescente para destinatários diversos. O WhatsApp amplia esta possibilidade ao facilitar a reprodução e a circulação destes fragmentos entre grupos e aparelhos distintos com informalidade. O problema jurídico, por conseguinte, ultrapassa o risco de divulgação indevida e alcança a própria capacidade da Administração de manter controle sobre o percurso da informação, pois saber por qual finalidade foi compartilhada, quem teve acesso, onde permaneceu armazenada e quando sua conservação deixou de ser necessária, pode ficar prejudicada. É neste sentido que os artigos 46 e 47 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais atribuem à segurança caráter institucional e permanente, exigindo medidas de proteção durante o tratamento e mesmo após o seu encerramento (BRASIL, 2018). Porém, toda cautela positiva e principiológica pode se perder em meio a informalidade e falta de governança adequada, trazendo possíveis prejuízos à socioeducandos, suas famílias, a segurança institucional e na socioeducação como um todo, pois trata-se de uma instituição de tutela e promoção de direitos.

4 Oralidade digital: comunicação, decisão e memória administrativa

A circulação de dados não esgota os efeitos do aplicativo. O WhatsApp produz uma forma peculiar de comunicação que, embora escrita, conserva a velocidade e a informalidade da oralidade. Mensagens breves, áudios e decisões tomadas no fluxo do grupo podem resolver necessidades concretas sem ingressar nos instrumentos formais de documentação. Surge, assim, uma oralidade digital, pois o conteúdo permanece tecnicamente registrável, porém pode ficar fora do processo legítimo, do protocolo ou do sistema encarregado de reconstruir posteriormente a atuação administrativa.

A forma do canal não neutraliza os efeitos do que nele se decide. Uma orientação pode desencadear providência, modificar procedimento ou servir de fundamento para atuação funcional. Se a decisão possui relevância administrativa, sua permanência exclusiva no grupo fragiliza a rastreabilidade e, pior, pode ser apagada para todos. A solução tampouco consiste em processualizar cada conversa cotidiana. O ponto razoável é distinguir coordenação operacional de decisão que precisa integrar a memória oficial. Alertas e combinações imediatas podem cumprir sua função no canal rápido, porém, é necessário que documentos definitivos, deliberações relevantes e providências auditáveis devem retornar ao sistema, ao protocolo ou ao expediente institucional correspondente. Logo, necessita-se recolocar a responsabilidade em seu lugar adequado.

Quando o órgão tolera ou utiliza reiteradamente determinado canal para fins funcionais, a preservação, classificação, exclusão e proteção das informações não podem depender apenas da iniciativa individual de quem recebe a mensagem. A governança deve anteceder o incidente e definir grupos, responsáveis, critérios de ingresso e retirada, espécies de conteúdo, hipóteses de formalização e procedimentos para perda ou substituição de dispositivos. A plataforma pode ser externa; o dever de organização continua público.

Em mais uma hipótese, sem a devida governança, há perigo de danos pela informalidade, desta vez de monta administrativa e processual.

5 Quando a unidade atravessa a jornada: conectividade e desconexão

O mesmo dispositivo, pelo qual o dado socioeducativo ultrapassa os limites físicos da unidade, permite que a atividade institucional ultrapasse os limites temporais da jornada. Grupos funcionais permanecem ativos

independentemente do turno de cada participante, e mensagens podem chegar durante folgas, repousos e afastamentos. A possibilidade técnica de contato, por si, não define seus efeitos jurídicos, porém cria uma zona de disponibilidade que merece ser qualificada.

Receber uma mensagem fora da jornada não produz, por si só, uma consequência jurídica única. Há diferença entre o simples recebimento, a leitura espontânea, a expectativa habitual de acompanhamento do grupo, a exigência de resposta e a efetiva adoção de providência funcional fora do horário de trabalho, as quais, algumas vezes só corre por aquele meio, sem a via oficial ser realizada. Assim como, a participação em grupo institucional de WhatsApp não permite concluir automaticamente pela existência de serviço extraordinário ou de regime de sobreaviso. No caso dos servidores estatutários, a análise deve considerar o regime jurídico específico aplicável, sem transposição imediata das categorias construídas no âmbito das relações celetistas. Ainda assim, a Constituição assegura, aos ocupantes de cargo público, direitos relacionados à duração do trabalho, ao repouso e à remuneração do serviço extraordinário, por força do artigo 39, § 3º, em articulação com o artigo 7º (BRASIL, 1988). É neste espaço que ganha relevância a noção de direito à desconexão, desenvolvida no Brasil por Jorge Luiz Souto Maior (2003) e retomada por Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua e Luana Graciana Silva (2022): mais do que impedir contatos esporádicos fora do expediente, trata-se de preservar um período efetivo de não disponibilidade funcional, evitando que a conectividade tecnológica converta o descanso em mera continuidade silenciosa do trabalho.

A socioeducação acrescenta uma dificuldade própria a esta discussão, pois nem toda comunicação fora da jornada decorre de uma prática abusiva ou desnecessária. O funcionamento das unidades envolve situações que, pela própria natureza do serviço, podem exigir contato imediato com determinados responsáveis, como ocorrências de segurança, questões urgentes de saúde, deslocamentos imprevistos ou determinações judiciais que demandem providência sem demora. Nestas hipóteses, a comunicação extraordinária pode ser legítima e necessária. O problema surge quando a exceção deixa de ser claramente identificável e passa a se confundir com a rotina. Se todos os integrantes de um grupo funcional permanecem, de maneira permanente, sujeitos à expectativa de leitura e resposta apenas porque estão conectados à mesma rede de mensagens, a disponibilidade ocasional tende a se transformar em uma forma difusa de prontidão. A questão jurídica, portanto, não está em negar a existência de urgências, mas em estabelecer critérios para diferenciá-las das comunicações ordinárias, definindo quem efetivamente deve permanecer acessível, em quais circunstâncias, por qual fundamento funcional e com

quais repercussões sobre a jornada e o descanso. Além de tudo, não se deve desprezar o ato, mesmo que em desuso por alguns, de recorrer a chamada telefônica normal.

A contribuição de Gilles Deleuze ajuda a compreender a transformação, mesmos em um contexto que ainda não havia aplicativos e tecnologias tangíveis. Em Post-scriptum sobre as sociedades de controle, o filósofo descreve a passagem de formas de poder organizadas predominantemente por espaços de confinamento, como a escola, a fábrica, o hospital e a prisão, para mecanismos de controle mais contínuos, móveis e moduláveis, que já não dependem da permanência física do indivíduo dentro de uma instituição (DELEUZE, 2013, p. 223-230). Nas sociedades disciplinares, o exercício do poder encontrava limites espaciais e temporais relativamente identificáveis: ingressava-se em determinado ambiente, submetia-se às suas regras e, ao deixá-lo, encerrava-se ao menos parte daquela relação imediata de controle. A comunicação digital torna esta fronteira mais permeável. No contexto socioeducativo, o servidor pode encerrar o turno e deixar fisicamente a unidade, enquanto permanece potencialmente alcançável pelas comunicações institucionais que continuam chegando ao seu aparelho pessoal, ou seja, pode ocorrer uma longa manus do poder disciplinar ao servidor. A aproximação com Deleuze não significa afirmar que o WhatsApp constitua, por si só, um mecanismo de controle, mas perceber que a tecnologia oferece condições para que determinadas exigências funcionais deixem de depender da presença no espaço institucional e se prolonguem para além dele. É neste ponto que a governança do aplicativo precisa assumir também uma dimensão temporal, pois devem ser distinguidas as comunicações ordinárias das situações efetivamente urgentes, bem como as funções submetidas a regime legítimo de disponibilidade, daquelas cuja jornada já se encerrou. A participação em um grupo informal não pode, por simples hábito institucional, converter-se em dever permanente de vigilância sobre as mensagens, nem o silêncio do servidor durante seu período de descanso pode ser interpretado como falta de comprometimento quando não existir obrigação jurídica de permanecer disponível.

Há ainda algo, talvez, mais complexo neste viés, a qual a pergunta fica sem resposta por este texto, evidentemente, esperando uma reflexão do leitor: Há um aplicativo não oficial e informal (normalmente, visando facilidade e celeridade), utilizado para orientações e solicitações, o qual adesão é privada, caso o servidor não queira aderir àquela tecnologia, o que ocorre? Haverá sanção? Haverá cobrança? Haverá julgamentos morais? Haverá demérito? Haverá liberdade?

6 Considerações finais

O uso do WhatsApp na socioeducação não se deixa compreender adequadamente pela pergunta binária sobre ser permitido ou proibido. A ferramenta oferece vantagens reais de comunicação em um serviço complexo e contínuo, mas sua incorporação cotidiana produz efeitos que ultrapassam a troca de mensagens. Quando concentra informações protegidas, orientações funcionais e expectativas de disponibilidade, aproxima-se de uma infraestrutura informal da atividade socioeducativa.

A hipótese formulada confirma-se em três planos articulados:

1. No plano informacional, grupos e dispositivos particulares ampliam o arquivo socioeducativo distribuído e podem afastar o dado dos mecanismos institucionais de custódia, retenção e eliminação.
2. No plano administrativo, a oralidade digital permite que comunicações funcionalmente relevantes produzam efeitos sem integrar adequadamente a memória formal do órgão.
3. Já no plano temporal, a conectividade possibilita que demandas da unidade alcancem o servidor fora da jornada, exigindo distinção entre urgência legítima, disponibilidade juridicamente prevista e expectativa informal de resposta.

Todas as hipóteses, quando não gerenciadas, trazem problema e, talvez, danos.

A resposta juridicamente mais consistente está na governança institucional do uso. Devem ser definidos os conteúdos admissíveis, os canais destinados a documentos e decisões formais, a composição e o ciclo de vida dos grupos, o tratamento de arquivos em dispositivos particulares e as hipóteses de contato fora da jornada. Logo, finalidade, necessidade, segurança, prevenção e melhor interesse precisam acompanhar o dado durante todo o fluxo, e não apenas no sistema em que foi produzido.

A metáfora dos muros revela, assim, uma alteração nas fronteiras do poder: o adolescente pode permanecer dentro da unidade, enquanto sua representação documental circula para fora; o servidor pode atravessar o portão, enquanto determinadas demandas continuam a acompanhá-lo.

A tecnologia modifica a geografia da informação e o tempo da Administração. Governá-la, na socioeducação, significa reconhecer que a proteção integral, intimidade e a razoabilidade também precisam alcançar aquilo que os muros já não contêm.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). *Enunciado CD/ANPD nº 1*, de 22 de maio de 2023. Brasília, DF: ANPD, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-divulga-enunciado-sobre-o-tratamento-de-dados-pessoais-de-criancas-e-adolescentes. Acesso em: 10 set. 2026.

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: 10 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República,* 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. *Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).* Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 10 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, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: DELEUZE, *Gilles. Conversações*: 1972-1990. Tradução de Peter Pál Pelbart. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 223-230.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramalhete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Administração e da Previdência. *Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da SEAP 2025/2026.* Versão 5.0. Curitiba: SEAP, 2026. Disponível em: https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2026-06/pdticseap2025e2026v5.0.pdf. Acesso em: 10 set. 2026.

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; SILVA, Luana Graciana. O direito à desconexão do trabalho francês: perspectivas de implementação no Direito brasileiro. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 196-221, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/53832.

SALIBA, Maurício Gonçalves. *A educação como disfarce e vigilância: análise das estratégias de aplicação de medidas sócio-educativas a jovens infratores*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/b8ee47b0-13cb-42c1-9687-aa716d02a69f. Acesso em: 10 set. 2026.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Do direito à desconexão do trabalho. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, n. 23, p. 296-313, 2003. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/18466. Acesso em: 10 set. 2026.

WHATSAPP. Sobre a criptografia de ponta a ponta. *Central de Ajuda do WhatsApp*. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://faq.whatsapp.com/820124435853543/. Acesso em: 10 set. 2026.

WHATSAPP. End-to-End Encrypted Backups on WhatsApp. *WhatsApp Blog*. [S. l.], 2021. Disponível em: https://blog.whatsapp.com/end-to-end-encrypted-backups-on-whatsapp. Acesso em: 10 set. 2026.

Capítulo 4

TRIBUTAÇÃO, DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: UMA VISÃO DINÂMICA SOB A PERSPECTIVA FÁTICA E CONSEQUENCIAL DA (DES)IGUALDADE SOCIAL E REGIONAL

José Henrique Righi Rodrigues[1]
Juliana Costa Ferreira Righi Rodrigues[2]

1 Introdução

O objetivo do presente capítulo é examinar a correlação entre tributação, direitos e garantias fundamentais e seus efeitos na (des) igualdade social e regional sob a perspectiva da ordem jurídica interna. Sabe-se que para a manutenção dos direitos e garantias fundamentais os recursos públicos decorrentes da tributação são imprescindíveis. A tributação é considerada dimensão de soberania em razão do poder de império atávico à cada ente soberano dentro e fora dos seus limites territoriais.

Nesse contexto, os recursos originários da tributação têm por finalidade financiar as políticas públicas internas as quais irão conferir densificação e concretude à implementação, proteção e manutenção dos direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente. Percebe-se, assim, a tributação como instrumento responsável pela viabilização das melhorias nas áreas de saúde, educação, cultura, moradia e acesso à justiça em função das políticas públicas instituídas nesses setores, promovendo maior ressignificação social aos indivíduos em determinada sociedade.

---

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, Introdução ao Estudo do Direito, Direito empresarial II, Teoria Geral do Estado e Ciência Política. e-mail righi.rodrigues@gmail.com

2 Advogada, pós-graduanda, especialização, em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC/MG.

Quando bem estruturada a tributação e satisfeitas as necessidades básicas da sociedade, percebe-se a redução da desigualdade social e regional, e, com ela, a erradicação da pobreza e da marginalização, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil[1]. A realização da distribuição mais equitativa da tributação deve ser orientada pelo princípio da progressividade. A tributação, nesse sentido, contribui para a densificação, concretização e promoção dos direitos e garantias fundamentais.

Lado outro, o sistema tributário mal estruturado afeta a realização dos direitos e garantias fundamentais. Prova disso é que, estando o sistema tributário fundado em uma lógica regressiva e discriminatória, beneficiando determinada classe e setor econômico em detrimento daqueles considerados marginalizados, ocorrerá a falta de oportunidades para os segregados, culminando em um total desequilíbrio cumulado pelo descaso social e regional. Além disso, há outro fator que prejudica a realização eficaz dos direitos e garantias fundamentais. A inexistência da publicidade e transparência. Ambas pressionam a correta utilização dos recursos arrecadados em função da tributação.

O capítulo apresenta-se estruturado da seguinte forma: introdução, desenvolvimento composto por três seções. A primeira seção, intitulada "Correlação entre direitos e garantias fundamentais e o direito tributário", tem por finalidade explicitar os pontos de contatos entre direitos e garantias fundamentais e o direito tributário.

A segunda seção, denominada "Direitos e garantias fundamentais e a tributação sob a perspectiva social e regional", faz-se uma análise de alguns dos direitos e garantias fundamentais reconhecidos, inclusive, internacionalmente por protocolos, acordos, tratados e convenções internacionais firmados entre os entes soberanos e de observância obrigatória. Aborda a injustiça fiscal sob as várias formas em que ela se apresenta no mundo fático e jurídico, percorrendo desde a instituição de uma lógica de tributação extremamente regressiva, alcançando discriminações afetas aos benefícios fiscais conferidos aleatoriamente e sem critério previamente estabelecido para a sua concessão. Aponta, por fim, o reduzido ou inexistente controle dos efeitos extrafiscais advindos dos benefícios fiscais concedidos no período de sua vigência.

Partindo-se da premissa de uma tributação injusta, os direitos e garantias fundamentais são os mais afetados por serem os mais vulneráveis. A inexistência de um programa educacional sério e continuado às crianças, por exemplo, independentemente da ideologia partidária, ilustra bem essa situação. A negligência a essa espécie de programa em razão da escassez de

1 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (Brasil, 2026).

recursos públicos, perpetua a pobreza, a desigualdade social e regional e, por fim, a invisibilidade e a marginalização. Disso resulta a privação educacional mínima aos jovens. Na área da saúde o mesmo se observa.

As (des)igualdades de natureza social, regional e econômica são ampliadas de maneira exponencial à (in)observância da tributação orientada pelo princípio da capacidade contributiva e da progressividade. A omissão estatal corrobora para a diminuição da renda daqueles que se apresentam em uma situação precária social e economicamente, impedindo-lhes a sobrevivência mais digna.

Finalizando, tem-se, na terceira seção, "A tributação sob a perspectiva econômica voltada para a supressão das necessidades humanas e efetivação dos direitos e garantias fundamentais". Verifica-se que a prinicpal fonte de financiamento que promove a implementação dos direitos e garantias fundamentais são os tributos. Sem os tributos não há como iniciar qualquer medida, projeto ou programa tendente a protegê-los. Portanto, a igualdade de oportunidade resultante de uma tributação progressiva desempenha papel fundamental nesse contexto, fortalecendo o Estado Democrático de Direito, a manutenção da paz social e do bem comum.

O trabalho se esgota com a exposição das considerações finais, finalizando-o com a indicação das referências utilizadas ao longo do presente capítulo. Na esteira de todo o exposto acima e segundo a pesquisa realizada, tomando-se como base as fontes consultadas, o tema problema é o seguinte: os tributos instituídos, arrecadados, fiscalizados e bem administrados de maneira responsável pelo Estado promovem a redução da desigualdade social e regional, conferindo maior densificação e concretude aos direitos e garantias fundamentais?

A metodologia utilizada foi a pesquisa teórico-bibliográfica, considerando o teor do debate o qual encontra seu fundamento de validade nas fontes formais e materiais relacionadas ao tema proposto, assim como em artigos e discussões doutrinários a respeito. Quanto ao procedimento metodológico, utilizou-se o método dedutivo, partindo-se de uma concepção genérica para a concepção específica. Por fim, quanto ao procedimento técnico, observou-se a análise interpretativa e comparativa, nacional e estrangeira, histórica e temática, tudo isso em atenção à crítica científica.

Segue-se, assim, o desenvolvimento do presente capítulo, abordando as questões relativas ao tema problema, segundo a estrutura acima proposta, sem qualquer pretensão de se esgotar o assunto ou tampouco resolver os problemas apontados, mas objetivando permitir uma reflexão mais consciente e responsiva quanto ao exposto, sob uma perspectiva crítica e científica.

2 Correlação entre direitos e garantias fundamentais e Direito Tributário

O desenvolvimento legal e dogmático do presente tema decorre das diversas situações responsáveis pelas violações aos direitos e garantias fundamentais. A Declaração dos Direitos do Homem de 1948 foi determinante para a construção e consolidação dos direitos e garantias fundamentais da humanidade e da tributação (Oliveira; Santos; Torres, 2020, p. 110), levando-se em consideração o princípio da dignidade da pessoa humana. O Estado passa a responder perante o tribunal internacional competente de acordo com os tratados e convenções internacionais firmados sempre quando houver violação aos direitos fundamentais. Vale reforçar que os direitos e garantias fundamentais nada mais são do que a "aplicabilidade dos comandos internacionais de direitos humanos positivados em tratados, convenções, acordos e outros instrumentos" (Almeida, 2023, p. 29), funcionando como diretrizes para as políticas públicas internas em um determinado Estado.

Analisando a situação sob a perspectiva tributária, faz-se necessário explicitar as finalidades da tributação. A instituição dos tributos pode ser justificada considerando-se basicamente duas finalidades: a fiscal e a extrafiscal. A vertente fiscal tem por finalidade precípua aumentar a arrecadação, enquanto a outra vertente, a extrafiscal, tem por finalidade precípua promover a intervenção do Estado no domínio econômico. A finalidade fiscal encontra seu fundamento de validade na teoria do mínimo existencial (Ribeiro; Gesteiro, 2019, p. 243), enquanto a finalidade extrafiscal encontra seu fundamento de validade no art. 174 da Constituição da República de 1988.[1]

Portanto, a tributação promove, além do financiamento e continuidade das atividades estatais, possíveis intervenções no domínio econômico regulando, regulamentando e orientando a iniciativa privada. Quanto a essa última, a intervenção no domínio econômico, a extrafiscalidade não constitui uma novidade que tenha surgido com o advento do Estado Social" (Buffon, 2010, p. 558). Ela surge em função da necessidade de o Estado se fazer presente no domínio econômico na busca pelo bem de toda a coletividade.

As limitações ao poder de tributar também devem ser consideradas. Elas estão diretamente relacionadas à aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais, considerando que o Estado deve obediência aos mecanismos que limitam sua própria manifestação de soberania pela tributação. Em

1 Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

verdade, os direitos e garantias fundamentais, por decorrerem dos direitos humanos, são preceitos conferidos pelo poder constituinte originário próprios à dignidade da pessoa humana. A tributação deve permitir que o Estado dê concretude às condições condizentes à efetividade e eficácia aos direitos humanos (Almeida, 2023, p. 14).

Percebe-se, portanto, que a relação existente entre direitos humanos, direitos e garantias fundamentais e direito tributário pode ser considerada unidirecional. Em que pese a carência de estudos que abordam mais amiúde o tema objeto do presente capítulo é evidente a influência do direito tributário na eficácia dos direitos e garantias fundamentais e, por consequência dos direitos humanos (Alves, 2010, p. 121). Para demonstrar a assertiva acima, pode-se citar alguns dos diversos exemplos reais, tais como:

> Em fevereiro de 2004, o Comitê sobre os Direitos das Crianças da ONU (CtDC) fez críticas em relação aos óbices ao direito a um padrão adequado de vida, em particular quanto à prevalência da pobreza em um número considerável de famílias alemãs, mas registrou os esforços do Estado alemão, como o aumento de benefícios fiscais visando a auxiliar as famílias que tenham filhos (United Nations, 2004 a), parágrafo 50 apud Alves, 2010, p. 124).

Em maio de 2005, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CtDESC) elogiou a determinação do Estado chinês em retirar impostos sobre pecuária e agricultura para favorecer o combate à pobreza nas comunidades rurais (United Nations, 2005, parágrafo 8 apud Alves, 2010, p. 124).

Em janeiro de 2008, o Relator Especial sobre o direito à alimentação, Sr. Jean Ziegler, em missão na Bolívia, descreveu a passagem histórica do governo Mesa para o governo do Sr. Evo Morales Ayma, e as mudanças na tributação da exploração de hidrocarbonetos no país, aumentando, assim, a arrecadação do Estado, de US$220 milhões em 2003 para US$1,3 bilhão em 2006, permitindo à Presidência reverter a espiral de déficit público, reduzir a dívida pública e criar condições para maiores investimentos no combate à fome e à pobreza (United Nations, 2008 c), parágrafos 20-24 apud Alves, 2010, p. 125).

Vê-se, assim, que os direitos humanos e os direitos e garantias fundamentais estão vinculados diretamente aos efeitos irradiantes das normas tributárias (Feital, 2019, p. 37). Percebe-se certo grau de dependência mista. Além dos casos acima expostos, é bastante comum, no campo internacional, a utilização da Convenção Europeia de Direitos Humanos pelos contribuintes visando dirimir conflitos de natureza tributária peticionados ao Tribunal

Europeu de proteção aos Direitos Humanos, conforme o caso[1] (Kofler et. al, 2011).A título de exemplo, "Na União Europeia, multas desproporcionais chegam a ser consideradas uma violação a direitos e garantias fundamentais" (Baker, 2010, p. 260 apud Rosenblatt, 2016, p. 156), assim como a inviolabilidade do domicílio do contribuinte em face das buscas e apreensões realizadas pelas autoridades fiscais e policiais (Rosenblatt, 2016, p. 158). Entretanto, no Tribunal Interamericana de Proteção aos Direitos Humanos essa prática é mais rara.

Nesse cenário, não há como deixar de reconhecer a imprescindibilidade do direito tributário na realização dos direitos humanos (Feital, 2019, p. 39). Nessa perspectiva, a tributação pode ser considerada determinante para o atingimento da eficiência e eficácia dos direitos humanos, compreendidos como "o mínimo jurídico intrínseco à vida de todas as pessoas em todos os lugares, decorrente de sua própria dignidade" (Nino, 1989, p. 14).

Essa questão vem sendo reiteradamente debatida em diversos fóruns internacionais que tratam de direitos econômicos, sociais, culturais e, em especial, pela Declaração de Lima sobre a Justiça Tributária e os Direitos Humanos[2] sem qualquer discriminação. O direito de não discriminação encontra fundamento de validade em todos os tratados de direitos humanos (United Nations; Internacional Budget Partnership, 2017, p. 30), estampado, por exemplo, no art. 1 (3) da Carta das Nações Unidas (Brasil, 1995). Alcança vários dispositivos e situações, onde a igualdade figura em sua forma mais genérica possível, contemplando a econômica e tributária[3].

---

1 Bendenoun v. França (12547/86) (COUNCIL OF EUROPE, 1994); sobre o uso de sanções políticas como meio de coerção para o recolhimento de tributos: Gasus Dosier-und Fördertechnik GmbH v. Países Baixos (15357/89) (COUNCIL OF EUROPE, 1995); sobre a intranscendência da pena pelo cometimento de ilícitos tributários: A.P., M.P. e T.P. v. Suíça (19958/92) (COUNCIL OF EUROPE, 1997); sobre o direito de não produzir provas contra si mesmo e da impossibilidade de o contribuinte ser compelido, mediante multa, a fornecer documentos que teriam este efeito: J.B. v. Suíça (31827/96) (COUNCIL OF EUROPE, 2001); sobre a obrigatoriedade da inclusão de juros na repetição do indébito: Eko-Elda Avee v. Grécia (10162/02) (COUNCIL OF EUROPE, 2006); sobre a proteção da confiança do contribuinte: Association les Témoins de Jéhovah v. França (8916/05) (COUNCIL OF EUROPE, 2012).

2 A Declaração de Lima foi pode ser considerada como sendo o resultado da Global Week of Action for Tax Justice, evento em que suas desenvolvimento foi realizado em 43 países, tendo por objetivo ressaltar a importância da tributação e a necessidade de uma reforma do sistema tributário nos países envolvidos, para a realização e concretização dos direitos humanos.

3 A despeito da abrangência desses dispositivos, que não representam senão uma restrita seleção, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) julgou oportuno esclarecer que o vocábulo discriminação deve ser interpretado da forma mais ampla possível (UNITED NATIONS, 1989), pois a igualdade é, na semântica dos direitos humanos, um princípio estrutural que informa todo o sistema – quer na sua dimensão universal, quer nas suas dimensões regionais (TRINDADE, 1999, p. 77). Ao mesmo tempo, na tipologia dos direitos humanos, representa um direito objetivo autônomo ao qual correspondem obrigações de respeitar, proteger e realizar para os Estados (Feital, 2019, p. 44).

Depreende-se que há exigência quanto à observância à igualdade material e formal, sendo muito importante o acompanhamento constante do sistema tributário nos diversos países. Do acompanhamento, permite-se concluir que de fato e de direito a tributação, sob o ponto de vista da igualdade material e formal, considerada direito fundamental, é instrumento de redistribuição de recursos públicos e renda, promovendo a atenuação das desigualdades sociais e regionais em todo o mundo.

Recentemente, vários órgãos das Nações Unidas manifestaram-se em relação à real necessidade de se ter um sistema tributário estruturalmente progressivo, compatibilizando-se com as orientações e diretrizes maiores à não discriminação (Feital, 2019, p. 45). O fundamento dessa manifestação evidencia a perversidade da tributação regressiva. A regressividade tributária é considerada uma espécie de discriminação substantiva provocada pelo próprio Estado.

A regressividade do sistema tributário atinge várias classes de pessoas e etnias. O impacto da tributação em um sistema tributário regressivo é distinto. Ele leva em consideração os diversos grupos sociais existentes. Segundo as Nações Unidas, "a ausência de medidas voltadas para a concretização da igualdade no sistema tributário nacional equivale à omissão diante da obrigação de concretizar medidas (de qualquer natureza) para não discriminar" (Feital, 2019, p. 47).

Claro está que a realização concreta dos direitos e garantias fundamentais decorrentes dos direitos humanos depende efetivamente de recursos sem os quais torna-se inviável e impossível a sua efetividade e eficácia, seja no plano interno, seja no plano internacional. "Se, por um lado, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais está, em geral, sujeita à progressividade (nos termos do próprio ICESCR), por outro, há direitos cuja implementação se deve fazer imediatamente" (Feital, 2019, p. 48), com a mobilização de recursos. A mobilização de recursos deve ser vista como o dever que fundamenta todo o sistema de finanças públicas e, em especial, "as definições políticas que impactam na arrecadação" (Saiz et al, 2013, p. 78).

É muito importante que sejam realizadas as análises financeiras e orçamentárias de modo a atender às políticas públicas. Em especial, devem ser analisadas a fundo as receitas e as despesas orçamentárias para a promoção dos direitos e garantias fundamentais. Há que se otimizar procedimentos relacionados à tributação, fiscalização, administração e arrecadação, promovendo a maximização fiscal. A negligência a esses procedimentos constitui violação legislativa, provocando diminuição de receitas e aumento

de despesas, reduzindo, portanto, o poder dever de realização dos direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente.

Destarte, afirmar que os direitos e garantias fundamentais fazem parte da discussão central e das reflexões de Estado pelos programas de governo significa promover a abertura a inúmeras possibilidades para a realização de novos estudos em qualquer área, em especial, na seara tributária (Alves, 2010, p. 120).

3 Direitos e garantias fundamentais e a tributação sob a perspectiva social e regional

A interconexão do sistema tributário nacional e a real eficácia dos direitos e garantias fundamentais, como já visto acima, é consequência notória. Relembra-se que, no plano interno, os direitos humanos devem ser analisados sob a perspectiva dos direitos fundamentais e seus reflexos sociais. Nesse aspecto, a (in)justiça fiscal em suas diversas formas revela-se mais claramente no mundo fático e não tanto no mundo jurídico.

Ela se manifesta desde a instituição de uma lógica regressiva da tributação, perpassando por medidas de natureza discriminatórias afetas aos benefícios fiscais conferidos. Na maioria das vezes esses benefícios são conferidos, aleatoriamente e sem qualquer critério estabelecido previamente para a sua concessão, contrariando, inclusive, a própria legislação.

Outro aspecto bastante observado é a inexistência de qualquer controle sério e efetivo em relação ao montante dos recursos que foram renunciados pelos entes políticos. Essa constatação pode ser confirmada quando se faz necessário compreender os efeitos extrafiscais ocorridos no período da vigência dos benefícios fiscais concedidos. Essa omissão é observada reiteradamente. Entra governo, sai governo a renúncia de receita pública, considerando seus diversos institutos, tais como, a concessão de isenção, anistia, remissão, redução de alíquota e da base de cálculo, assim como a concessão de regimes especiais de tributação ao longo de anos e anos, dificilmente se submete a qualquer auditoria ou procedimentos internos de gestão dos benefícios tributários concedidos.

Deduz-se, portanto, que, em se tratando da existência de uma tributação injusta, os direitos e garantias fundamentais, por serem os mais vulneráveis, são os mais afetados. Cita-se como exemplo a inexistência de um programa educacional sério e continuado às crianças em face da escassez de recursos públicos, perpetuando a pobreza, a desigualdade social, regional,

a marginalização ou até mesmo os efeitos catastróficos gerados pela falta de recursos para a área da saúde.

A desigualdade social e econômica materializa-se em função da desproporção existente entre o valor cobrado a título de tributo dos desfavorecidos e aquele cobrado em relação aos mais favorecidos economicamente, diminuindo a renda dos necessitados e mantendo a precariedade da manutenção da sua dignidade e de sua família. A desigualdade tributária, portanto, agrava e evidencia a desigualdade social e regional.

A desigualdade social e regional reflete o descaso aos direitos e garantias fundamentais e, em última instância, aos direitos humanos, agravada pelo constitucionalismo de austeridade, o qual promove significativamente o aumento das desigualdades sociais (Almeida, 2023, p. 26). Atualmente e mundialmente, essa austeridade[1] encontra-se em evidência na gestão da maioria dos entes políticos e das diversas esferas de governo. Nesse sentido é que a política de austeridade, fundada no constitucionalismo de austeridade e na cláusula da reserva do possível, deve ser analisada com mais prudência e harmonia com os direitos e garantias fundamentais.

Sob a perspectiva econômica e política, percebe-se que a evolução dos direitos acompanhou a mesma trajetória da evolução capitalista, em especial, nos países centrais. Didaticamente, a evolução do sistema capitalista pode ser dividida em três períodos, quais seja: o capitalismo liberal do século XIX, o capitalismo moderado do final do século XIX, até a década de sessenta, e, por fim, o capitalismo desorganizado que se verifica até os dias atuais (Arend, 1999, p. 100).

O primeiro, capitalismo liberal, notabilizou-se pela expansão dos direitos civis e políticos, considerado direitos de primeira geração. O segundo, capitalismo moderado, foi marcado pelas conquistas dos direitos econômicos e sociais, direitos de segunda geração, próprios do Estado providência. Por fim, o terceiro, capitalismo desorganizado, foi o período em que se verificou o desenvolvimento dos direitos de terceira geração, vistos como direitos culturais, relacionados à ecologia, feminismo, pacifismo, antinuclear e antiracista.

Em verdade, independentemente da evolução acima, pode-se afirmar que não houve uma conquista total dos direitos humanos pela humanidade e

1 [...] essa política representativa da classe dominante, da elite econômica. É a privação de direitos aos mais necessitados e oprimidos. O tributo como forma de controle social e privilégios aos mais fortes economicamente. Nesse sentido, a política tributária brasileira é realizada em benefício apenas de grupos dominantes, enquanto os pobres e menos favorecidos economicamente são engolidos por uma política fiscal deficitária que, encampada pelo discurso do congelamento de gastos em prol do bem da Nação, afeta diretamente as camadas sociais mais baixas e reverbera diretamente em ações de saúde e educação pública, e estas deveriam ser uma prioridade de qualquer governo (Pitombeira; Oliveira, 2020, p. 1706).

por consequência de determinados direitos e garantias fundamentais. Pode-se dizer que a conquista está aquém do esperado nos diversos continentes e entes que se consideram inseridos na democracia. A prova disso são as desigualdades ainda existentes no mundo, as quais se caracterizam e se explicitam pela exploração, dominação, sofrimento e dor de seus cidadãos e estrangeiros (Arend, 1999, p. 101). A democracia é um processo contínuo de luta pela igualdade e liberdade.

Nesse contexto, chega-se à conclusão que a realização da justiça social, levando-se em conta a distribuição dos bens essenciais ao ser humano, possui apenas dois caminhos para a sua efetivação: a caridade e a tributação (Arend, 1999, p. 107). De um lado sabe-se que se a voluntariedade, impulsionada pela caridade, estivesse presente absolutamente em todos os indivíduos e se os bens da vida fossem distribuídos por aqueles que possuem bens e direitos entre os que não tem acesso, a sociedade igualitária já seria uma realidade há tempos.

Entretanto, a caridade, como se vê, não pode ser considerada como uma virtude praticada e distribuída por todos, restando, destarte, a tributação como o caminho para a superação das desigualdades sociais, promovendo a satisfação dos bens essenciais da vida em prol dos direitos humanos (Arend, 1999, p. 107). Os tributos uniformizam o tecido social, consolidando a cidadania e a civilização. Tal assertiva pode ser constatada nos países de primeiro mundo.

No entanto, não basta apenas o tributo em si, há de haver uma conscientização de sua aplicação, permitindo que os valores arrecadados sejam bem administrados e destinados, efetivamente, às políticas públicas direcionadas à população marginalizada e situações congêneres, promovendo maior densificação e concretude aos direitos e garantias fundamentais para os mais necessitados.

Isto posto, resta evidente que nos países de primeiro mundo há um respeito maior aos direitos e garantias fundamentais, pois esses países entendem que tais direitos se prestam para a satisfação das necessidades essenciais e reais dos indivíduos, justificando a lógica da racionalidade da tributação e de seu controle. Nesses países, constatam-se reais melhorias sociais nos padrões de civilidade e liberdade das pessoas de forma mais ampla o possível (Arend, 1999, p. 108).

Lado outro, em países subdesenvolvidos e mais pobres, a realidade acima não se observa. Vários direitos e garantias fundamentais são colocados em segundo plano, propositalmente, seja por descaso, seja pelo sistema de governo adotado fundado no constitucionalismo de austeridade, ou, por fim,

por haver um descompasso real entre a implementação efetiva e eficaz das políticas públicas e a tributação.

Nesse cenário, padece a sociedade, em especial os mais pobres, em razão dos efeitos da carência dos recursos públicos direcionados à implementação das políticas responsáveis pelo financiamento dos direitos e garantias fundamentais. Torna-se, assim, imprescindível reconhecer que a relação existente entre a política tributária e a sua justa aplicação a favor da coletividade mais carente promove a vida mais digna a todos. Nas palavras de Almeida (2023) "a tributação guarda com os direitos humanos estreita relação jurídica" (Almeida, 2023, p. 23), não podendo ser diferente, em se tratando da desigualdade social e regional, conforme analisado nessa e nas seções anteriores.

Para parte da doutrina, os direitos e garantias fundamentais apresentam-se como normas restritivas em relação à finalidade fiscal do Estado. Seu direcionamento deve apenas para os contribuintes hipossuficientes (Feital, 2019, p. 37). Para outros doutrinadores, entretanto, a tributação equitativa é um potencial instrumento de mitigação das desigualdades, desde que utilizada de maneira progressiva e sobre a renda (Velludo, 2022, p. 14).

De tudo exposto, constata-se que, ao longo dos anos, tem havido uma ameaça real aos direitos e garantias fundamentais os quais vêm sendo constantemente negligenciados, malgrado algumas manifestações em contrário. Desde os pensadores clássicos até os modernos, a defesa e manutenção dos direitos e garantias fundamentais tem por fundamento o financiamento e a implementação de políticas públicas de qualidade, voltadas para o bem-estar coletivo (Almeida, 2023, p. 26). Para que as políticas atinjam seus objetivos, alterações estruturais e significativas nas diversas legislações tributárias devem ser reiteradamente realizadas e revisitadas de acordo com a evolução da sociedade.

Sob essa perspectiva, não resta dúvida quanto à lógica e à finalidade da tributação. O Estado arrecada para satisfazer o mínimo existencial suficiente e necessário para dignificar a vida humana de seu povo em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana. Inclui-se, aqui, o meio ambiente e sua sustentabilidade como o direito fundamental[1] a uma vida saudável, com preservação das florestas e seus diversos biomas.

1 A "[...] atuação do Estado exige protagonismo, pois é por meio da arrecadação que muitos programas e projetos sociais podem ter início. É possível notar, destarte, sob a perspectiva de um desenvolvimento social fundado na justiça fiscal, a ligação entre os dois campos do conhecimento, tributo e direito da humanidade" (Almeida, 2023, p. 26).

4 A tributação sob a perspectiva econômica voltada para a supressão das necessidades e efetivação dos direitos e garantias fundamentais

A tributação é a prinicpal fonte de financiamento das políticas públicas. Sem os tributos não existem recursos para iniciar qualquer providência tendente a tutelar os direitos e garantias fundamentais. A igualdade de oportunidades, resultante de uma tributação progressiva, desempenha papel importante nesse contexto, fortalecendo o Estado Democrático de Direito, bem como a sua manutenção na ordem interna e internacional.

Pois bem, nesse cenário, a noção de desenvolvimento merece ser analisada sob o ponto de vista das liberdades humanas, contrapondo-se a teorias que se satisfazem, única e exclusivamente, com o crescimento do produto interno bruto, com o crescimento econômico e, simplesmente, com a modernização social.[1]

Nesse contexto, a tributação tem por função precípua arrecadar parcela da riqueza e do patrimônio do setor privado, conferindo eficiência e eficácia às necessidades e interesses da coletividade (De Oliveira, Dos Santos; Torres, 2020, p. 105). Sempre é bom ressaltar que "O pagamento de tributos acompanha a evolução da humanidade desde os primórdios" (Sthorer, 2012, p. 1701). Nessa perspectiva e fazendo-se valer de um breve escorço histórico, pode-se depreender que antes das normas tributárias, os homens, na pré história, eram nômades e viviam de um lugar para outro, sem fixação em determinado local. Prezava-se certa técnica, ainda que rústica e intervenções de natureza empírica, mas sem qualquer caráter de cientificidade.

Com o tempo, o homem passou a se fixar em determinado lugar que atendesse suas necessidades e expectativas básicas à alimentação, agricultura, segurança e mobilidade. Essas segregações passam a dar origem às instituições sociais, surgindo as tribos, vilas, cidades, Estados e países. Instituídos os respectivos entes políticos e sociais organizados, esses entes passam a representar seus indivíduos. A satisfação das necessidades básicas de seus integrantes é

1 Os fins e os meios desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, "meramente útil e em proveito de alguma outra coisa". Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode ser sensatamente considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (Sen, 2000, p. 29 apud De Paula Oliveira, 2022, p. 25).

uma das várias responsabilidades atribuídas. Surge, assim, a tributação como instrumento de financiamento das necessidades de determinada coletividade.

Posteriormente, a Revolução Francesa se destaca como a fonte de "[...] ideias e proposições voltadas para a promoção e reconhecimento da dignidade da pessoa humana, com o surgimento dos Direitos Humanos, o que cria corpo a partir da Declaração de 1948" (De Oliveira, Dos Santos; Torres, 2020, p. 109). Seus termos foram reduzidos a termo na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e, entre outros, "os deveres do indivíduo perante à sociedade, dentre aquele que assegura o dever de pagar impostos" (De Carvalho Salles, 2010, p. 2).

Segundo Holmes e Sustein, em sua obra, Porque a liberdade depende dos impostos, "Todos os direitos que se pretende garantir mediante a tutela estatal fatalmente gerarão custos". Portanto, tornou-se necessário repensar o Estado sob a perspectiva do custo de manutenção dos direitos e garantias fundamentais e a realidade do Estado fiscal. Eis que sugem os deveres fundamentais, em que pese divergências à parte, sendo o mais importante deles, o dever fundamental de recolher os tributos de acordo com a lei.

No texto, A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos, o lusitano José Casalta Nabais ressalta a necessidade de se observar os deveres fundamentais, o outro lado da moeda dos direitos e garantias fundamentais, nos seguintes termos:

> De resto as constituições, mesmo quando não o dizem, integram diversos deveres fundamentais. A este respeito, podemos mesmo considerar que historicamente se foram formando tantas camadas de deveres fundamentais quantas as camadas de direitos. E assim temos os deveres que vêm da época liberal, como os deveres de defesa da pátria e de pagar impostos; temos os deveres que são o contributo da "revolução democrática", consubstanciada na conquista do sufrágio universal, que nos deixou os deveres políticos como os deveres de sufrágio e de participação política; temos, enfim, os deveres que constituem o apport do estado social, ou seja, os deveres econômicos sociais e culturais, como os deveres de subscrever um sistema de segurança social, de proteger a saúde, de frequentar o ensino básico, etc (Nabais, 2005, p. 15 apud De Paula Oliveira, 2022, p. 30).

Percebe-se, assim, que desde os tempos remotos, o tributo vem sendo considerado um instrumento direcionado à promoção da organização social, seja de forma arbitrária e excepcional, seja de forma periódica e legal (De Carvalho Salles, 2010, p. 22). Com o tempo, surgem organismos internacionais que representam a comunidade internacional com compromissos direcionados ao bem comum, em caráter global, sugerindo aos países "[...] que desenvolvam planos e ações voltadas aos atendimento aos reclamos de suas coletividades, consagrando-se direitos através das constituições como objetivos a serem

perseguidos" (De Oliveira, Dos Santos; Torres, 2020, p. 109), passando o tributo a ser considerado um dever fundamental,

Na sequência, com o fim do liberalismo clássico, o Estado passa a atuar de maneira mais ativa, regulamentando direitos e garantias, assim como intervindo no docmínio econômico por meio das medidas fiscais e extrafiscais, respectivamente. Nesse período, os direitos fundamentais declarados no século XVIII sofrem muitas transformações sob a influência dos direitos sociais, em razão da relativização da igualdade formal, exigindo-se uma igualdade material. Conforme o professor Alberto Nogueira ensina:

> No campo da tributação, pela primeira vez na história se estabeleceria uma regra clara, ao estatuir o art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que: Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades (Nogueira, 1997, p. 87 apud De Carvalho Salles, 2010, p. 3).

Vale ressaltar que na Constituição Imperial de 1824, no art. 179, inciso XV, já havia previsão expressa de que ninguém estaria isento de contribuir para as despesas do Estado na proporção de seus haveres.[1] No século XIX, verifica-se, por outro lado, uma acentuada necessidade de conferir os fundamentos, sistematizar e regulamentar as limitações do poder de tributar do Estado em face dos princípios da legalidade e da isonomia tributária.

Ou seja, no período acima, foi relevante identificar os limites nos quais o Estado deveria se pautar, evitando-se, dessarte, uma cobrança desproporcional e desarrazoada junto ao contribuinte. De qualquer sorte, "a realidade atual comprova que a presença de um Estado maior, forte, interventor, é indispensável para concretizar conquistas de direitos fundamentais" (Bassoli, 2005, p. 63).

Já no século XX, as limitações do poder de tributar ampliaram-se no plano constitucional como verdadeiros princípios constitucionais a serem seguidos e com a instituição de situações contempladas pela imunidade. Já na seara internacional, a tributação e os direitos humanos atingiram avanços significativos, conforme preleciona Ricardo Lobo Torres:

> Mas como poder de tributar nasce no espaço aberto pela liberdade, a sua verdadeira sede está na Declaração dos Direitos Fundamentais (art. 5º do texto de 1988) e no seu contraponto fiscal que é a Declaração dos Direitos do Contribuinte e de suas garantias (art. 150 a 152). Com maior precisão,

1 Art. 179 - A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

[...] XV. Ninguém será exempto de contribuir pera as despesas do Estado em proporção dos seus haveres. (ajustes ortográficos realizados)

> o poder de tributar finca suas raízes nos incisos XXII e XXIII do art. 5º, que proclamam o Direito de Propriedade e a liberdade de iniciativa, fornecendo substrato econômico por excelência para a imposição fiscal [...] (Torres, 1995, p. 19-20 apud De Carvalho, 2010, p. 4).

Em que pese os direitos humanos e a tributação parecerem "signos diferentes, têm absoluta sintonia entre si" (Arend, 1999, p. 98). O conceito de direitos humanos compreende duas dimensões, quais sejam, a dimensão humana e a dimensão jurídica, sendo que ambas as dimensões são definidas por um ideal, havendo, também, remissões que se complementam entre si. Sob o ponto de vista antropológico, ou seja, sob a perspectiva do homem, encontra-se vinculada à ideia de liberdade e direitos individuais. Ao contrário, sob o ponto de vista econômico, a ideia de direito, está relacionada à de liberdade e aos recursos que merecem ser reconhecidos ao homem para a satisfação de suas necessidades (Arend, 1999, p. 98).

O homem é portador das necessidades reais no mundo fático. Essas necessidades, de acordo com a realidade social, modificam-se, constantemente, em determinada época, contexto e lugar, adquirindo certa imprescindibilidade. Constata-se que a repressão às necessidades reais é a repressão às necessidades humanas[2], interferindo no dia a dia da humanidade.

Os direitos humanos são direitos universais, inalienáveis e imprescritíveis que se materializam no plano interno no direito à vida, à liberdade, à dignidade, ao processo equânime, à saúde, à educação, à segurança, entre outros. Todos são de observância obrigatória e se materializam na ordem jurídica interna como direitos e garantias fundamentais financiados pelas políticas públicas com os recursos decorrentes da tributação.

5 Considerações finais

A função dos direitos humanos é, originariamente, proteger o indivíduo em face do poder do Estado, incluindo-se nesse, o poder de tributar. Dentro desse cenário, verifica-se claramente que a tributação possui raízes profundas e significativas, repercutindo internamente em vários dispositivos constitucionais inseridos justamente para a promoção de um sistema tributário nacional fundado na dignidade da pessoa humana. Esses dispositivos podem ser considerados responsáveis pelo financiamento das políticas públicas voltadas para a densificação e concretização dos direitos e garantias fundamentais no plano interno.

---

2 "As necessidades reais vistas como "potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social" (Arend, 1999, p. 100)

Não é possível pensar em mudanças sociais, direitos e garantias fundamentais sem custos os quais são financiados pela tributação. A teoria dos custos dos direitos apregoada no século XX, delineia os fundamentos pelos quais não se pode falar em direitos sem recursos públicos. Não se pode falar em liberdade e igualdade sem recursos públicos. Não se pode falar em densificação, concretização, eficiência e eficácia de direitos e garantias fundamentais sem que haja receita pública que sustente as necessidades originárias do homem enquanto indivíduo de sociedade.

Por isso há forte interseção dos tributação, direitos e garantias fundamentais e igualdade material, justificando a liberdade dos indivíduos a qual encontra-se tutelada pelas instituições nacionais e internacionais. O contrato social idealizado originariamente como fundamento teórico do próprio Estado é uma das diversas maneiras de fundamentar essa questão. A inobservância a essa interseção legitima os indivíduos a buscarem a solução para os conflitos em organismos instituídos que estruturam o sistema de proteção dos direitos humanos.

Não menos importante, é necessária a reflexão séria, madura, consciente e prudente quanto à lógica que há entre política de austeridade, tributação, direitos e garantias fundamentais humanos, haja vista ser papel do Estado, dentre outros, garantir o mínimo existencial. Nesse sentido é que a tributação passa a ser reconhecida como instrumento legal e legitimado direcionado ao fomento e à promoção da distribuição das receitas públicas de maneira mais equitativa visando a redução das desigualdades sociais e regionais por meio das políticas públicas próprias.

Medidas de contenção e de austeridade intensificam a desigualdade social e regional, impossibilitando o aporte de investimentos na educação, na saúde, na segurança. Essas medidas prejudicam a densificação e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana inerente aos direitos e garantias fundamentais humanitário. Os direitos e garantias fundamentais e a tributação ao interagirem, entre si, promovem a redução da desigualdade social e regional no plano interno.

Diante de todo o exposto, resta claro que a tributação progressiva deve ser a diretriz maior a ser seguida, não só em relação à função econômica voltada para o consumo, mas, principalmente, para a renda. Se de um lado a tributação progressiva representa um instrumento a favor do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico e social, por outro, a tributação regressiva pode ser considerada instrumento de segregação social. As medidas e políticas pautadas na austeridade e em um sistema tributário equivocado estruturalmente violam o mínimo existencial e por via de consequência os

direitos e garantias fundamentais na medida em que fomentam a desigualdade social e regional, a pobreza e a marginalização.

O presente capítulo não tem por escopo exaurir as discussões a respeito do tema proposto, mas, ao contrário, provocar a reflexão dos diversos atores envolvidos no sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, assim como da comunidade acadêmica e científica, de modo a promover debates e fóruns a respeito da interseção e correlação existentes entre direitos e garantias fundamentais e a tributação.

Referências

ALMEIDA, Rodolfo Felix; TELES, Fernando Hugo Miranda; NEO, Karollyne Dias Gondim. Tributação e a injustiça fiscal: uma leitura à luz dos direitos humanos. Revista do Ministério Público Militar, v. 50, n. 39, 2023.

ALVES, Henrique Napoleão. Direitos humanos, direito tributário e política fiscal: descrição da experiência dos órgãos das Nações Unidas—reflexões para o Brasil. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 74, n. 1, 2010.

AREND, Márcia Aguiar. Direitos humanos na tributação. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, v. 17, n. 14, 1999.

BALAKRISHNAN, Radhika; HEINTZ, James; ELSON, Diane. Rethinking economic policy for social justice: the radical potential of human rights. Abingdon: Routledge, 2016.

BASSOLI, Marlene Kempfer. A TRIBUTAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS QUE REALIZAM OS VALORES DA LIBERDADE, IGUALDADE E SOLIDAREIDADE. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 5, 2005.

BRASIL. Constituição Imperial de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Constituição Federal. Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2026

BRASIL, Decreto no 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de

1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BAKER, Philip. "Some recent tax decisions of the European Court of Human Rights". In European Taxation, 2010.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, v. 38, n. 2, 2010.

DE CARVALHO SALLES, Renata. Tributação e Direitos Humanos. Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença, v. 7, n. 01, 2010.

DE OLIVEIRA, Zaíra Garcia; DOS SANTOS, Jaderson Faria; TORRES, Juliana Castro. A utilização dos tributos como possibilidade de efetivação dos direitos humanos. Ciência ET Praxis, v. 13, n. 25, 2020.

DE PAULA OLIVEIRA, Maria Lucia. Políticas públicas, tributação e direitos fundamentais: a contribuição de Amartya Sen. Revista Direito das Políticas Públicas, v. 4, n. 1, 2022.

FEITAL, Thiago Álvares. A dependência entre os direitos humanos e o Direito Tributário. Revista de Informação Legislativa, v. 56, n. 224, 2019.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. El Costo de los derechos: por qué La libertad depende de los impuestos. Trad. Stella Mastrangelo. Buenos Aires (Argentina): Siglo Veintiuno, 2011.

KOFLER, George; MADURO, Miguel Poiares; PISTONE, Pasquale (ed.) Human rights and taxation in Europe and the world. Amsterdam: IBFD, 2011.

NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra: Almedina, 2004.

NINO, Carlos Santiago. Etica y derechos humanos: un ensaio de fundamentación. 2. ed. ampl. y rev. Buenos Aires: Astrea, (Filosofía y Derecho, v. 15), 1989.

NOGUEIRA, Alberto. Os limites da legalidade tributária no estado democrático de direito: fisco X contribuinte na arena jurídica: ataque e defesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

NOGUEIRA, Alberto. A reconstrução dos direitos humanos da tributação.

Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

OLIVEIRA, Zaíra Garcia de; SANTOS, Jaderson Faria dos; TORRES, Juliana Castro. A utilização dos tributos como possibilidade de efetivação dos direitos humanos. Revista ciência et praxis, [s.l.] v. 13, n. 25,jan./jun. 2020,p. 105-112,. Disponível em: https://revista.uemg.br/index.php/praxys/article/view/4071/2870. Acesso em: 30 ago. 2026.

PITOMBEIRA, Delane Felinto; OLIVEIRA, Lucia Conde de. Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. Scielo, 2020. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2020.v25n5/1699-1708/pt/. Acesso em: 10 ago. 2026.

ROSENBLATT, Paulo. Tributação e direitos humanos: por um estatuto do contribuinte limitador da discricionariedade administrativa. Revista Juridica, v. 1, n. 42, 2016.

SAIZ, Ignacio. Resourcing rights: combating tax injustice from a human rights perspective. In: NOLAN, Aoife; O'CONNELL, Rory; HARVEY, Colin (org.). Human rights and public finance: budgets and the promotion of economic and social rights. Oxford, UK: Hart Publishing, 2013.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STOHRER, Camila Monteiro Santos. Direitos fundamentais e tributação: a importância dos tributos na manutenção dos direitos. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 7, n. 3, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos humanos e a tributação: imunidades, isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Porto Alegre: S.A. Fabris, v. 2, 1999.

UNITED NATIONS; INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Realizing human rights through government budgets. New York: United Nations, 2017. Disponível em: https:// www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf. Acesso em: 10 ago. 2026.

VELLUDO, Mariana Catharin. Reforma tributária e distribuição de renda no Brasil: Uma abordagem de equilíbrio geral computável. UFPR, 2022. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/76153/R%20-%20D%20-%20MARIANA%20CATHARIN%20VELLUDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 ago. 2026.

Capítulo 5

A CONSTITUCIONALIDADE DO FILTRO DE RELEVÂNCIA NO RECURSO ESPECIAL: RACIONALIZAÇÃO DO STJ OU RESTRIÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA?

Kauã Duarte[1]

1 Introdução

A promulgação da Constituição da República de 1988 atribuiu ao Poder Judiciário papel central na proteção dos direitos fundamentais e na estabilização das expectativas jurídicas. O art. 5º, XXXV, consagrou a cláusula de inafastabilidade ao estabelecer que *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"* (Brasil, 1988). Ao lado dessa garantia, a Constituição assegura o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a assistência jurídica integral aos necessitados e a duração razoável do processo, formando um conjunto normativo que impede a compreensão do acesso à justiça como simples possibilidade abstrata de peticionar em juízo (Brasil, 1988).

No campo dos recursos, entretanto, a promessa constitucional de tutela efetiva convive com um problema estrutural: o volume de recursos dirigidos aos tribunais superiores compromete a capacidade institucional dessas cortes de exercerem suas funções constitucionais. O Superior Tribunal de Justiça, criado para uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, passou a ser frequentemente acionado como instância revisora de inconformismos individuais. Essa sobrecarga enfraquece a vocação uniformizadora do Tribunal e favorece a adoção de práticas de contenção recursal conhecidas como jurisprudência defensiva (Andrade; Arruda, 2025, p. 3-10).

É nesse contexto que se insere o filtro de relevância da questão federal. A Emenda Constitucional nº 125/2022 acrescentou os §§ 2º e 3º ao art. 105 da Constituição, exigindo que o recorrente demonstre a relevância da questão de direito federal infraconstitucional discutida no recurso especial.

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.

Posteriormente, a Lei nº 15.484/2026 regulamentou o regime de relevância e incluiu no Código de Processo Civil o art. 1.035-A, segundo o qual o STJ, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso especial quando a questão federal nele debatida não for relevante (Brasil, 2026).

O tema exige análise cuidadosa porque envolve uma tensão constitucional aparente. De um lado, a filtragem recursal busca racionalizar o funcionamento do STJ, fortalecer a produção de precedentes e conferir maior eficiência ao sistema. De outro, a exigência de demonstração da relevância pode elevar o ônus argumentativo do recorrente e dificultar o acesso de jurisdicionados, especialmente os vulneráveis, à instância superior. A questão central deste artigo é, portanto, a seguinte: a exigência de demonstração da relevância da questão de direito federal infraconstitucional constitui instrumento constitucionalmente legítimo de racionalização da atividade jurisdicional do STJ ou representa restrição ao direito fundamental de acesso à justiça?

Parte-se da hipótese de que a Lei nº 15.484/2026 é, em princípio, compatível com a Constituição, pois procura concretizar a eficiência do sistema de justiça e fortalecer a função uniformizadora do STJ. Todavia, a constitucionalidade material do filtro dependerá da forma como o instituto for interpretado e aplicado. Se a relevância for manejada como cláusula aberta de exclusão sem fundamentação, poderá ocorrer esvaziamento do direito de acesso à jurisdição superior. Se, ao contrário, for aplicada com critérios objetivos, publicidade e respeito às hipóteses de relevância presumida, poderá representar aperfeiçoamento constitucionalmente adequado do sistema recursal.

O objetivo geral é analisar a constitucionalidade do filtro de relevância introduzido pela Lei nº 15.484/2026, verificando seus impactos sobre o acesso à justiça e sobre a função constitucional do STJ. Como objetivos específicos, examinam-se: a origem constitucional do requisito; as alterações legais promovidas pela regulamentação; os fundamentos constitucionais do acesso à justiça, do devido processo legal e da duração razoável do processo; a comparação funcional com a repercussão geral; os riscos de restrição a jurisdicionados vulneráveis; e a compatibilidade da nova sistemática com o Estado Democrático de Direito.

2 Acesso à justiça como parâmetro constitucional de controle

O acesso à justiça é pressuposto funcional dos demais direitos. A previsão constitucional de direitos fundamentais perderia densidade se inexistissem

mecanismos institucionais capazes de protegê-los contra violações ou ameaças. Por isso, o acesso à justiça não se reduz ao ingresso formal no Judiciário. Ele envolve tutela adequada, tempestiva, compreensível e materialmente possível, inclusive para pessoas que enfrentam obstáculos econômicos, informacionais, educacionais e tecnológicos (Marques; Silva, 2025, p. 923-924).

A Constituição de 1988 fornece o eixo normativo dessa compreensão ampliada. Além da inafastabilidade da jurisdição, o texto constitucional protege o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (Brasil, 1988). Também assegura assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem insuficiência de recursos e garante a duração razoável do processo, com os meios que assegurem a celeridade de sua tramitação (Brasil, 1988). Assim, o acesso à justiça possui dimensão de entrada, de permanência e de resultado: o cidadão deve poder provocar a jurisdição, participar adequadamente do procedimento e obter resposta em tempo compatível com a utilidade do direito.

A literatura sobre democratização do acesso à justiça destaca que a morosidade processual, os custos elevados, a complexidade dos ritos e a falta de informação seguem funcionando como barreiras reais, sobretudo para grupos vulneráveis (Marques; Silva, 2025, p. 931). Nesse cenário, qualquer filtro recursal deve ser avaliado não apenas por sua finalidade abstrata, mas também por seus efeitos concretos sobre a igualdade de participação no sistema. A pergunta constitucional não é apenas se o legislador pode racionalizar recursos, mas se o faz de modo proporcional, transparente e compatível com a proteção de direitos.

Acesso à justiça e eficiência processual não são valores necessariamente opostos. Ao contrário, a demora excessiva também viola direitos fundamentais. Quando uma corte superior é absorvida por milhares de recursos sem relevância sistêmica, sua capacidade de uniformizar o direito e orientar as instâncias ordinárias diminui. A consequência pode ser a ampliação da insegurança jurídica e da litigiosidade, com prejuízo difuso para todos os jurisdicionados. Sob esse ângulo, a racionalização recursal pode fortalecer o acesso à justiça se tornar o sistema mais previsível e eficiente.

O risco surge quando a eficiência é convertida em justificativa genérica para restringir garantias. Marques e Silva (2025) advertem que o acesso à justiça é mais amplo que o acesso aos tribunais, mas também ressaltam que qualquer ameaça a esse direito gera danos aos preceitos republicanos e democráticos. Portanto, filtros processuais somente são legítimos se preservarem o núcleo essencial do direito de ação e forem estruturados como instrumentos de organização racional, não como obstáculos desproporcionais.

No ambiente contemporâneo, essa discussão é atravessada pela digitalização da justiça. Freitas e Camargo (2025) observam que a informatização do processo judicial e iniciativas como o Juízo 100% Digital podem promover celeridade e transparência, mas também gerar novas exclusões quando não acompanhadas de políticas robustas de inclusão digital. A exclusão tecnológica demonstra que a igualdade processual depende de condições materiais mínimas. Por analogia, a exigência de relevância no recurso especial também deve ser analisada à luz da capacidade real dos recorrentes de compreender e cumprir o novo ônus argumentativo.

3 O STJ, a crise de sobrecarga e a função uniformizadora

O Superior Tribunal de Justiça foi concebido pela Constituição de 1988 como órgão de uniformização da interpretação da legislação federal infraconstitucional. Sua atuação no recurso especial não tem por finalidade ordinária reexaminar fatos, provas ou injustiças individuais, mas assegurar que a lei federal receba interpretação estável, íntegra e coerente em todo o território nacional. Andrade e Arruda (2025) enfatizam que essa função é essencial à segurança jurídica e à igualdade de tratamento dos jurisdicionados.

A dificuldade está no desvio funcional produzido pelo volume excessivo de recursos. Quando o STJ é tratado como terceira instância, sua energia institucional é direcionada à análise de inconformismos individuais que nem sempre apresentam relevância jurídica para além do caso concreto. O resultado é paradoxal: quanto mais recursos chegam à Corte, menor pode ser sua capacidade de produzir precedentes consistentes, úteis e orientadores. A sobrecarga, portanto, não é apenas problema administrativo; é problema constitucional, porque afeta a função do Tribunal no sistema de justiça.

Os recursos repetitivos, previstos no Código de Processo Civil, representaram tentativa relevante de racionalização. Esse mecanismo permite selecionar casos representativos de controvérsia, suspender processos similares e produzir decisão paradigma com força orientadora para casos análogos (Andrade; Arruda, 2025, p. 6-9). Ainda assim, os recursos repetitivos não foram suficientes para controlar a multiplicidade de recursos, sobretudo porque muitos recursos especiais continuam sendo interpostos por mero inconformismo.

Nesse ambiente, a jurisprudência defensiva aparece como resposta institucional problemática. Por um lado, ela busca conter o número de processos e preservar a funcionalidade do tribunal. Por outro, pode transformar requisitos formais em barreiras excessivas, comprometendo a confiança no

sistema e a percepção de justiça. A crítica é especialmente sensível quando critérios de inadmissibilidade são aplicados de modo rígido a jurisdicionados com menor capacidade técnica ou econômica (Andrade; Arruda, 2025, p. 15-16).

O filtro de relevância surge, assim, como tentativa de substituir mecanismos defensivos dispersos por um critério constitucional expresso de seleção. A ideia não é negar a importância do direito de recorrer, mas redefinir o papel do recurso especial. Se o STJ é corte de precedentes, deve julgar questões federais que ultrapassem o interesse subjetivo das partes e contribuam para a unidade do direito federal. Trata-se de um deslocamento do STJ de corte de revisão para genuína corte de precedentes, vocacionada ao esclarecimento e ao desenvolvimento do direito federal (Andrade, 2026, p. 5-12).

Contudo, a transição para uma corte de precedentes não pode servir como justificativa para blindar o tribunal contra demandas legítimas. O acesso ao STJ não é direito absoluto, mas a restrição deve ser constitucionalmente proporcional. O filtro será legítimo se favorecer a função uniformizadora e se permitir controle racional das decisões de inadmissão. Será problemático se reproduzir a jurisprudência defensiva sob linguagem constitucionalmente mais sofisticada.

4 A Lei nº 15.484/2026 e a arquitetura normativa da relevância

A Lei nº 15.484/2026 regulamenta o regime de relevância das questões de direito federal infraconstitucional para admissão dos recursos especiais no STJ e altera o Código de Processo Civil com essa finalidade (Brasil, 2026). O ponto central da norma é a inclusão do art. 1.035-A, que autoriza o STJ, em decisão irrecorrível, a não conhecer do recurso especial quando a questão federal nele versada não for relevante. A deliberação deve considerar a existência de questões relevantes dos pontos de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo (Brasil, 2026).

A lei também impõe ao recorrente o dever de demonstrar a relevância em tópico específico e fundamentado. A ausência dessa forma conduz à inadmissão do recurso (Brasil, 2026). Esse dispositivo revela que o filtro possui dupla natureza: é requisito de admissibilidade e, ao mesmo tempo, técnica de seleção de questões aptas a orientar a atuação do STJ. O ônus argumentativo não se dirige apenas a convencer sobre o acerto da tese do recorrente, mas a demonstrar que a questão federal possui densidade institucional suficiente para justificar a intervenção da Corte.

A regulamentação preserva hipóteses de relevância presumida previstas no art. 105, § 3º, da Constituição, como ações penais, ações de improbidade administrativa, causas acima de quinhentos salários mínimos, ações que possam gerar inelegibilidade, contrariedade à jurisprudência dominante do STJ e outras hipóteses legais. Essas presunções revelam uma concepção de relevância que combina critérios qualitativos, ligados à natureza da matéria, e critérios quantitativos, ligados ao valor econômico do litígio (Andrade, 2026, p. 15-17).

O quórum de dois terços para negar conhecimento por ausência de relevância é aspecto essencial da arquitetura constitucional. O desenho normativo cria uma presunção relativa favorável ao recorrente: não é necessário quórum qualificado para reconhecer a relevância, mas é exigida manifestação qualificada para afastá-la (Andrade, 2026, p. 13-16). Esse ponto é relevante para a constitucionalidade do sistema, pois impede que a negativa de relevância se torne ato isolado e discricionário.

A lei ainda prevê participação de terceiros e possibilidade de suspensão de processos pendentes quando reconhecida a relevância, por prazo de seis meses, prorrogável uma única vez em hipóteses específicas (Brasil, 2026). Esses elementos aproximam o regime da lógica dos precedentes qualificados: o reconhecimento da relevância não interessa apenas às partes do recurso, mas pode organizar o tratamento de múltiplas demandas que discutam a mesma questão federal. A relevância, portanto, opera como ponte entre admissibilidade recursal e gestão de precedentes.

Apesar disso, a abertura conceitual permanece. Expressões como relevância econômica, política, social e jurídica são necessárias para permitir adaptação a diferentes casos, mas podem gerar incerteza se não forem densificadas por fundamentação consistente e critérios públicos. A legitimidade do filtro depende de critérios objetivos mínimos e transparência dos parâmetros que orientam o juízo de admissibilidade (Andrade, 2026, p. 5-6). A Lei nº 15.484/2026 avança ao regulamentar o procedimento, mas a construção jurisprudencial do conceito de relevância será decisiva para evitar arbítrio.

5 Constitucionalidade material: racionalização legítima ou restrição excessiva?

A análise da constitucionalidade do filtro de relevância exige aplicar uma lógica de proporcionalidade material. A finalidade é legítima: racionalizar o acesso ao STJ, preservar sua função uniformizadora, fortalecer precedentes

e reduzir a sobrecarga processual. O volume de recursos compromete a qualidade da atuação da Corte e a relevância pretende permitir concentração em questões de maior impacto sistêmico (Andrade; Arruda, 2025, p. 10-14; Andrade, 2026, p. 8-12).

A adequação também é defensável. Se o problema é a chegada indiscriminada de recursos de interesse estritamente subjetivo, um filtro que exija demonstração de transcendência da questão federal é instrumento logicamente conectado à finalidade. O art. 1.035-A, § 1º, da Lei nº 15.484/2026 expressamente orienta a deliberação à existência de questões que ultrapassem os interesses subjetivos do processo (Brasil, 2026). Essa formulação distingue o recurso especial de uma simples terceira instância e o reconduz à sua função constitucional.

A proporcionalidade em sentido estrito é o ponto decisivo. O benefício institucional do filtro deve superar o custo imposto ao direito de acesso à justiça. Esse equilíbrio dependerá da prática decisória do STJ. A exigência de tópico específico e fundamentado é razoável quando compreendida como ônus argumentativo compatível com a natureza extraordinária do recurso. Torna-se excessiva se convertida em formalismo destinado a rejeitar recursos por detalhes redacionais sem relação com a substância da questão federal.

Outro elemento de controle é a proteção das hipóteses de relevância presumida. Ações penais, improbidade, inelegibilidade e contrariedade à jurisprudência dominante envolvem valores constitucionais sensíveis. A negativa de relevância nesses casos deve ser excepcional e especialmente fundamentada.

A preocupação com grupos vulneráveis é indispensável. Andrade e Arruda (2025, p. 15-16) observam que critérios rigorosos de admissibilidade podem aprofundar desigualdades no acesso à justiça, especialmente para pessoas de baixa renda ou com limitado acesso a recursos jurídicos. Essa crítica não torna o filtro inconstitucional por si só, mas impõe dever interpretativo: o STJ deve evitar que a relevância se converta em barreira elitizada, apta a selecionar apenas causas economicamente expressivas ou tecnicamente sofisticadas.

A experiência da exclusão digital fornece analogia importante. Freitas e Camargo (2025) demonstram que a digitalização do processo pode ampliar eficiência e, simultaneamente, gerar cerceamento de defesa quando a parte não dispõe de condições tecnológicas mínimas. Do mesmo modo, a sofisticação técnica do filtro pode qualificar o sistema ou excluir recorrentes. O critério constitucional deve ser a inclusão: procedimentos modernos e filtros racionais devem operar acompanhados de fundamentação, acessibilidade e proteção contra desigualdades materiais.

O filtro de relevância é constitucional enquanto técnica de racionalização do STJ e de fortalecimento do sistema de precedentes. Contudo, sua constitucionalidade não é carta em branco. Ela depende de aplicação proporcional, fundamentação controlável, respeito às presunções de relevância, transparência dos critérios e rejeição de uma prática puramente defensiva. O instituto é legítimo quando seleciona questões federais relevantes; é ilegítimo quando se transforma em mecanismo de bloqueio formal do acesso à jurisdição superior.

6 Relevância, repercussão geral e sistema de precedentes

A comparação entre o filtro de relevância do recurso especial e a repercussão geral do recurso extraordinário é inevitável, embora os institutos não sejam idênticos. Ambos procuram reservar a atuação das cortes superiores a questões que ultrapassem o interesse subjetivo das partes. Ambos também expressam uma compreensão objetiva da jurisdição superior: o tribunal não decide apenas para resolver o caso, mas para orientar o sistema jurídico. A Lei nº 15.484/2026 confirma essa aproximação ao compatibilizar o regime da relevância com dispositivos processuais típicos dos precedentes qualificados (Brasil, 2026).

A diferença central está no objeto de proteção. A repercussão geral se relaciona à interpretação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal; a relevância da questão federal se vincula à interpretação da legislação federal infraconstitucional pelo STJ. Em ambos os casos, a filtragem busca preservar a função de corte de vértice. No caso do STJ, a relevância atua como mecanismo de reconstrução institucional, pois pretende reduzir a percepção do Tribunal como terceira instância e afirmar sua identidade como corte de precedentes.

O sistema de precedentes exige estabilidade, coerência e integridade. Se a Corte julga milhares de casos sem capacidade de formular razões paradigmáticas, o precedente perde qualidade e o jurisdicionado perde previsibilidade. Andrade e Arruda (2025, p. 4-5) destacam que a uniformização da jurisprudência é garantia da segurança jurídica e que o art. 926 do CPC impõe aos tribunais o dever de manter jurisprudência estável, íntegra e coerente. O filtro de relevância, nesse contexto, pode ser instrumento de realização desse dever.

Contudo, precedentes não se constroem apenas pela redução numérica de processos. A legitimidade de uma corte de precedentes depende da qualidade das razões, da publicidade dos critérios de seleção e da coerência entre casos admitidos e recusados. A ausência de critérios objetivos pode

converter a relevância em instrumento de arbítrio judicial, em detrimento da isonomia e da segurança jurídica (Andrade, 2026, p. 5-6). Assim, o filtro deve ser acompanhado de uma "gramática" pública da relevância, capaz de permitir que advogados, partes e tribunais de origem compreendam os parâmetros de admissão.

O ponto crítico reside na fundamentação das decisões de inexistência de relevância. Embora a lei afirme que a decisão é irrecorrível, a irrecorribilidade não elimina o dever constitucional de motivação. A decisão que nega conhecimento por ausência de relevância deve indicar por que a questão não ultrapassa o interesse subjetivo do processo ou por que não se enquadra em hipótese presumida. Sem motivação suficiente, a irrecorribilidade pode gerar sensação de fechamento institucional e reforçar críticas de restrição ao acesso à justiça.

Dessa forma, a comparação com a repercussão geral revela lição dupla. Filtros são necessários em cortes superiores, mas sua legitimidade depende de institucionalização transparente. O STJ deve usar a relevância não apenas para recusar recursos, mas para organizar sua agenda, formar precedentes qualificados e comunicar ao sistema quais questões federais merecem tratamento nacional uniforme.

7 Considerações finais

O filtro de relevância da questão de direito federal infraconstitucional representa uma das alterações mais significativas no regime do recurso especial desde a criação do STJ. Sua finalidade é constitucionalmente legítima: racionalizar a atuação da Corte, enfrentar a sobrecarga processual e fortalecer sua função de uniformização do direito federal. A Lei nº 15.484/2026 estrutura o regime ao exigir demonstração específica da relevância, estabelecer critérios de transcendência econômica, política, social ou jurídica, preservar hipóteses de relevância presumida e compatibilizar o instituto com o sistema de precedentes.

A análise desenvolvida confirma a hipótese inicial. O filtro é, em princípio, compatível com a Constituição Federal, porque não elimina o direito de ação nem impede o duplo grau ordinário de jurisdição. Ele incide sobre recurso excepcional, cujo papel não é reexaminar todos os inconformismos individuais, mas assegurar unidade e desenvolvimento do direito federal. Além disso, o quórum qualificado para negar relevância e as hipóteses presumidas funcionam como freios institucionais contra o fechamento excessivo da via especial.

Contudo, a constitucionalidade material do filtro depende de sua aplicação concreta. Se a relevância for utilizada como cláusula vaga de inadmissão, sem fundamentação e sem critérios públicos, o instituto poderá reproduzir a jurisprudência defensiva e restringir o acesso à justiça. A racionalização legítima exige transparência, motivação, coerência, proteção de grupos vulneráveis e abertura argumentativa. A eficiência processual não pode ser buscada à custa da igualdade e do devido processo legal.

Conclui-se, portanto, que o filtro de relevância não é, por natureza, uma restrição inconstitucional ao acesso à justiça. Ele pode ser instrumento adequado de reorganização do STJ como corte de precedentes. A fronteira entre constitucionalidade e abuso estará na prática: quanto mais o Tribunal transformar a relevância em técnica de seleção pública de questões federais relevantes, mais o instituto servirá ao Estado Democrático de Direito; quanto mais o utilizar como barreira formal e opaca, maior será o risco de esvaziamento das garantias fundamentais.

Referências

ANDRADE, João Gabriel; ARRUDA, Sarah. ARGUIÇÃO DE RELEVÂNCIA COMO REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL. Instrumento de organização do sistema judiciário ou regulamentação da jurisprudência defensiva?(DIREITO). **Repositório Institucional**, v. 3, n. 2, 2025. Disponível em: https://revistas.icesp.br/index.php/Real/article/view/6017. Acesso em: 21 ago. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.484, de 4 de agosto de 2026**. Regulamenta o regime de relevância das questões de direito federal infraconstitucional para admissão dos recursos especiais no Superior Tribunal de Justiça e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 4 ago. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15484.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

FREITAS, Jacqueline Nicácio de; CAMARGO, Maria Emilia. INCLUSÃO DIGITAL COMO CONDIÇÃO DE EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA: DESAFIOS NO CENÁRIO BRASILEIRO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, *[S. l.]*, v. 11, n. 11,

p. 2946–2961, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i11.22086. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/22086. Acesso em: 28 ago. 2026.

HIAGO BALBONI, Andrade. **A Emenda Constitucional n. 125/2022 e o Filtro de Relevância do Recurso Especial: Desafios Jurídicos e Institucionais na Transição do Superior Tribunal de Justiça para uma Corte de Precedentes**. 2026. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/35431961-bd22-4205-9cdd-c428fb098ab5. Acesso em: 26 ago. 2026.

MARQUES, C.; BORGES SILVA, J. DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: OBSTÁCULOS E CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, *[S. l.]*, v. 13, n. 13, p. 921–932, 2025. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3903. Acesso em: 23 ago. 2026.

SOARES, Luiz Felipe PInheiro Soares Felipe; NOGUEIRA, Marcos Vinicius Bastos; GONÇALVES, Dimas Melo. O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E OS DESAFIOSPARA SUA EFETIVAÇÃO NO BRASIL. **REMUNOM**, v. 13, n. 03, p. 1-27, 2026. Disponível em: https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/5828. Acesso em: 23 ago. 2026.

Capítulo 6

RELAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO, EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL: LIMITAÇÕES NA INTERVENÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maíra Helena Micheletti Gomide[1]

1 Introdução

As políticas públicas são importantes ações para a estruturação do Estado Democrático de Direito, bem como para o atendimento e efetivação das garantias fundamentais e direitos sociais previstos no texto constitucional. O conceito de políticas públicas é variável. Contudo, independentemente da definição que se atribui a expressão, todas levam ao protagonismo do Estado, e, portanto, da figura do administrador público (Dal Pozzo; De Paula Mion, 2019).

No Brasil, a Constituição Federal atribuiu aos órgãos eleitos, Executivo e Legislativo, a competência para a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas. Destaca-se que tal incumbência decorre do fato que tais poderes republicanos representam à vontade da maioria, uma vez que seus membros são escolhidos por votação popular. Além disso, são esses órgãos que possuem capacidade técnica, haja vista que contam com analistas políticos e especialistas em orçamento, para proceder à análise e tomada das decisões mais acertadas para a implantação das atividades públicas (Brasil, 1988; Carvalho; Souza, 2020).

A partir da redemocratização do Estado Brasileiro e da vigência da Constituição Federal de 1988, o que se observa é o crescente protagonismo do Poder Judiciário, que passou a ocupar lugar central na consecução e concretização das políticas públicas (Solimani; Silva, 2019). O fenômeno é

1 Doutoranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Bolsista CAPES - Modalidade Taxa. Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa CNPQ - Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional - PUC Minas e Constitucionalismo e Direitos na Era Digital - ALGOLATR.IA - PUC Minas. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva. Advogada. Professora. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2218446562627568. E-mail: mairamicheletti@gmail.com.

denominado de judicialização e tornou-se alvo de atenção pelos estudiosos, em face da possibilidade dos prejuízos que pode acarretar pelo seu uso indiscriminado. A intervenção do Poder Judiciário de forma excessiva, pode ocasionar desequilíbrio institucional e causar danos ao pleno exercício das liberdades individuais (Júnior; Herkenhoff, 2018).

Entretanto, em que pese a relevância do tema há uma carência de trabalhos que apontem soluções para a questão, que já se trata de uma realidade presente e incorporada no cotidiano do Judiciário. Portanto, o presente estudo objetiva analisar criticamente o fenômeno da judicialização das atividades tipicamente estatais e responder à problemática de quais as limitações do Poder Judiciário na intervenção das políticas públicas.

Com o intuito de responder às questões, o estudo foi dividido em três seções. Nas duas primeiras se apresentam os conceitos estruturantes, características e os elementos configuradores das políticas públicas e da judicialização. A terceira seção discorre sobre as críticas mais consistentes contra a judicialização das políticas públicas. Por fim, na quarta seção são apresentadas as limitações do Poder Judiciário na intervenção das políticas públicas.

Este estudo encontra-se dentro do Direito Constitucional e Direito Administrativo e foi desenvolvido a partir de uma revisão de literatura e a utilização do método analítico-dedutivo.

2 Desenvolvimento

O termo "políticas públicas" não possui uma única definição na literatura. Contudo, todas as definições conduzem para a centralidade do papel do Estado e das ações do Poder Executivo para a concretização de programas ou metas que são previstos na norma constitucional ou na legislação infraconstitucional (Dal Pozzo; De Paula Mion, 2019; Teixeira; Sampaio, 2019). Nesse sentido, a política pública tem sua origem no próprio texto constitucional, que marca os limites da atuação do administrador (Dal Pozzo; De Paula Mion, 2019).

Cabe observar que as políticas públicas são classificadas como políticas públicas de Estado e políticas públicas de governo (Dal Pozzo; De Paula Mion, 2019). As políticas públicas de governo se caracterizam por aspectos políticos e eleitorais e, portanto, guardam relação com disputas partidárias. Por sua vez, as políticas públicas de Estado tratam-se daquelas que têm suas diretrizes e bases na própria Constituição. Diante disso, possuem certa estabilidade, em

relação ao conflito de interesses dos agentes e partidos políticos (Bitencourt; Reck, 2021).

Independentemente da classificação atribuída a política pública, o orçamento é indispensável para sua efetivação. O orçamento público pode ser entendido como a ferramenta de planejamento do Estado, por meio do qual se realiza as previsões de receitas e despesas do ente federativo, em determinado espaço de tempo (Dal Pozzo; De Paula Mion, 2019). O orçamento é desta maneira, o instrumento de materialização e concretização das políticas públicas que são idealizadas, haja vista que é o que conforma as possibilidades e disponibilidades financeiras com as pretensões de ação do Executivo e Legislativo (Suxberger; Lemos, 2020).

Nesse cenário, a partir da Constituição Federal de 1988 o orçamento público passou a ser pensado não apenas como ferramenta contábil, mas também como critério para a transformação social, idealização e efetivação dos direitos fundamentais e sociais mais proeminentes e que devem ser colocados em prática pelo administrador (Suxberger; Lemos, 2020).

O regime democrático se consolidou no Estado Brasileiro a partir da vigência da Constituição Federal de 1988. Ao estabelecer os ditames do Estado Democrático de Direito, o constituinte originário previu no preâmbulo do texto constitucional, a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, a proteção da liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos (Brasil, 1988).

As garantias previstas na Constituição Federal são efetivadas por meio dos poderes da República, Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem atuar de forma independente e harmônica entre si (Brasil, 1988). Entretanto, a autonomia entre as funções, que se fundamentada no princípio da Separação dos Poderes, deve ainda se pautar pelo sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), o que determina não somente a atuação no que tange às atribuições típicas, mas também as atípicas (Solimani; Silva, 2019).

O Poder Judiciário, por meio de suas atividades, ganha cada vez mais visibilidade no cenário político brasileiro (Solimani; Silva, 2019). Na atualidade, o que se observa é a prevalência da atuação do referido poder para a implementação e controle de políticas públicas, especialmente para a efetivação de direitos fundamentais e sociais violados ou não garantidos, em razão da ação ou omissão legislativa ou administrativa (Casimiro; França; Nóbrega, 2022).

O fenômeno é conhecido como judicialização das políticas públicas, na qual ocorre o deslocamento de questões tipicamente políticas dos Poderes Executivo e Legislativo para o sistema de justiça (Solimani; Silva, 2019;

Ximenes, 2020). A doutrina nacional privilegia a descrição da judicialização, a partir da análise de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

O principal conceito de judicialização firmado no país, tem suas raízes no estudo *"Judicialization and the future of politics and policy",* de autoria de Tate e Vallinder, publicado no ano de 1995 (Ribeiro; Arguelhes, 2019). Segundo os autores a judicialização pode ser conceituada em duas dimensões. A primeira se caracteriza por um fenômeno "mais dramático", no qual ocorre a transferência das decisões de natureza normativa do legislativo e executivo para o Judiciário, o que ocorre, via de regra, por meio do controle de constitucionalidade. Neste cenário, os juízes e tribunais atuam na produção de políticas públicas, previamente delineadas pelos órgãos dos poderes legislativo e executivo (Neal; Vallinder, 1995). A segunda dimensão trata-se de um fenômeno "menos dramático", no qual há a incorporação de critérios típicos de decisão e resolução de conflitos judiciais, nos setores administrativos e legislativos (Neal; Vallinder, 1995). Portanto, na segunda hipótese o que se observa é a conversão no âmbito de órgãos não judiciais, que passam a utilizar técnicas e procedimentos do sistema judicial para a efetivação de suas atribuições (Matos; Dettmam, 2023).

Destaca-se que o fenômeno da judicialização, não é observado somente no Estado Brasileiro. De forma em geral, nos países latino-americanos houve a construção de uma ampla jurisprudência sobre direitos econômicos e sociais, e consequentemente, da atuação do Judiciário para a implementação de políticas públicas (Alves, 2022). Alguns autores apontam, para um denominado "constitucionalismo transformativo" (Von Bogdandy, *et. al.*, 2017) ou a formação de uma jurisprudência de "participação empoderada" (Rodríguez-Garavito; Rodríguez-Franco, 2015).

O fato decorre, normalmente, pela dificuldade em conciliar a formulação de políticas públicas, o sistema financeiro e as aspirações de transformação social, que se originaram de movimentos que pleiteiam a consecução de direitos sociais e dos direitos fundamentais (Alves, 2022). Nesse sentido, a prevalência da atuação do Poder Judiciário em temas relacionados às políticas públicas, no continente latino-americano se destaca, em certa medida, em razão da persistência histórica de desigualdades materiais e da ideia que os tribunais podem impulsionar as transformações sociais que o sistema político e administrativo foram falhos em prover (Alves, 2022).

No Brasil, contudo, além da tentativa de transformações sociais por parte dos tribunais, o que se observa com frequência é a atuação do sistema

judicial, em matérias de competência legislativa e administrativa, em razão da crescente crise da democracia, que evidencia a dificuldade de legitimação dos poderes Legislativo e Executivo, eleitos pelos cidadãos (Matos; Dettmam, 2023).

A judicialização de questões políticas é um importante instrumento utilizado pela oposição para atender aos anseios que não foram recebidos no parlamento ou na presidência (Oliveira; Madeira, 2021).

Estudo realizado no país, apontou que entre os anos de 2013 e 2017, por exemplo, os partidos políticos utilizaram-se amplamente de ações de controle de constitucionalidade com o fim de se opor a atos do Poder Executivo, especialmente contra as Medidas Provisórias. Nesse sentido, o que se observou em tal período foi a utilização do Supremo Tribunal Federal, como instrumento de perpetuação do embate político existente no âmbito do Congresso Nacional (Costa; Costa, 2018). O mesmo padrão também foi notado na pandemia de Covid-19, que atingiu o país entre os anos de 2020 a 2023 (Oliveira; Madeira, 2021).

A crítica da intervenção do poder judiciário nas políticas públicas, entre outras razões, se fundamenta no desconhecimento dos magistrados em relação às políticas públicas e as especificidades do orçamento público para sua efetivação. A tomada de decisões dos poderes Executivo e Legislativo são embasadas, via de regra, em conclusões de analistas em políticas públicas, com amplo conhecimento do orçamento público e suas limitações para a consecução (Carvalho; Souza, 2020). Os agentes são os responsáveis pela coleta, tratamento e análise de dados, bem como organizam e mediam o diálogo entre os atores políticos e sociais, para a elaboração da recomendação mais estruturada (Carvalho; Souza, 2020).

Diante disso, a judicialização das políticas públicas, não raras às vezes, acarreta efeitos contrários do que se espera com a ação judicial (Carvalho; Souza, 2020). As decisões podem levar a distorções e comprometer o planejamento orçamentário realizado, especialmente se forem consideradas as ações individuais, que tem como beneficiário uma única pessoa (Carvalho; Souza, 2020; Júnior; Sampaio, 2018).

A título de exemplo, destacam-se os dados divulgados pela Advocacia Geral da União (AGU) que analisou os custos despendidos em razão da judicialização da saúde, entre os anos de 2008 a 2018. De acordo com o órgão, apenas em 2018, as decisões judiciais que determinaram o fornecimento de medicamentos, tratamentos e procedimentos representaram um impacto no orçamento da União de R$1.316.474.877,63 (um bilhão, trezentos e dezesseis

milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, oitocentos e setenta e sete reais e sessenta e três centavos) (Brasil, 2019).

Somada a tal questão, outro ponto que é objeto de questionamento, se embasa na ausência de legitimidade dos magistrados para decidir sobre políticas públicas (Machado; Silva, 2023). O texto constitucional (art. 84, XI, da CF/88) atribuiu ao Presidente da República a função de remeter o plano de governo ao Congresso Nacional, no qual deverá expor a situação do país e solicitar as providências que julgar necessárias (Brasil, 1988). Da mesma forma, conferiu ao Congresso Nacional a legitimidade para elaboração do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (art. 48, II, da CF/88), o julgamento das contas do Presidente e a apreciação dos relatórios dos planos de governo, bem como a fiscalização dos atos do Poder Executivo (art. 49, IX e X, da CF/88) (Brasil, 1988).

Destaca-se que tal elaboração não se dá de forma indiscriminada, haja vista que o Executivo e Legislativo necessitam estabelecer uma agenda política e considerar as alternativas possíveis, para somente então, procederem à escolha predominante entre as soluções apresentadas, a fim de garantir a implantação da melhor decisão (Machado; Silva, 2023). Após a observância de todas as etapas, o administrador deve ainda acompanhar os efeitos produzidos pela política concebida, por meio de um processo de supervisão e avaliação contínua da atividade (Kurkowski; Forni, 2018).

Diante disso, é inegável que quando o sistema judicial implementa uma política pública não goza de todos os meios e instrumentos para o atendimento de todas as etapas necessárias para o seu bom desenvolvimento. Da mesma forma, não dispõe de condições para acompanhar os efeitos que são produzidos pela política concretizada pelo Judiciário (De Carvalho; Coelho, 2022).

As críticas prosseguem e se fundam ainda, na ausência de legitimidade democrática do Poder Judiciário para a concretização da atividade pública. Os cargos para a magistratura são preenchidos, via de regra, por concurso público e, portanto, nenhum dos membros ingressam no sistema judicial por eleição popular, o que traduz em uma versão contemporânea de aristocracia (Júnior; Herkenhoff, 2018).

Neste aspecto, conferir aos membros do Judiciário a decisão sobre as atividades estatais é deferir a um pequeno grupo, que tem como fundamento a atuação contramajoritária, resoluções de extrema relevância para o país e sua população (Kurkowski; Forni, 2018). Além disso, há uma verdadeira invalidação em relação aos representantes devidamente eleitos, que se comprometem a atuar de acordo com a vontade da maioria e com respeito

às ideologias defendidas durante a campanha eleitoral, o que configura em fragilização do sistema democrático, com a acentuação da crise dos poderes Legislativo e Executivo (Kurkowski, Forni; 2018; Solimani; Silva, 2019).

Diante do cenário delineado, é possível concluir que a intervenção do Poder Judiciário nas atividades típicas do Estado deve ser contida e não pode se dar de forma indiscriminada, como ocorre na atualidade. A atuação do sistema judicial sem qualquer tipo de controle causa impactos negativos para o desenvolvimento das políticas públicas e afeta o sistema democrático, o que demanda, portanto, limitações à judicialização excessiva (Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

A primeira limitação a se destacar é a necessidade de uma contenção do próprio Poder Judiciário, a fim de que não ultrapasse as competências dos outros poderes republicanos. O avanço desgovernado de um poder sobre as funções dos demais poderes delineados pela Constituição da República, coloca em risco o equilíbrio institucional pensado pelo constituinte originário e ameaça às liberdades individuais (Júnior; Herkenhoff, 2018). Ao se permitir a que a decisão sobre as atividades estatais fique à cargo dos magistrados e membros dos tribunais superiores, confere-se a tais figuras a escolha do certo e errado, em detrimento da vontade da maioria, que é representada pelos poderes Executivo e Legislativo (Júnior; Herkenhoff, 2018). Nesse sentido, cria-se um sistema autoritário, no qual indivíduos que sequer foram eleitos passam a ditar unilateralmente as regras do Estado Democrático de Direito e resolver quais garantias dos indivíduos devem ser efetivadas ou não (Rodrigues, 2019; Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

Seguindo-se a mesma linha de raciocínio, outra relevante limitação diz respeito à indispensabilidade de moderação na interpretação da cláusula geral de competência, existente no art. 5º, XXXV, da CR/88, que estabelece "a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito" (Brasil, 1988). Tal dispositivo não pode levar ao entendimento que caberia a atuação do Judiciário em toda e qualquer violação aos direitos constitucionais, especialmente direitos humanos ou fundamentais. A ação do sistema judicial, sem qualquer contenção, conduziria invariavelmente na usurpação das competências do Legislativo e Executivo, quanto a criação, elaboração e desenvolvimento de políticas públicas, o que viola o núcleo essencial da Separação dos Poderes, também previsto no art. 2º, da CR/88 (Júnior; Herkenhoff, 2018). Portanto, o instituto jurídico da inafastabilidade da jurisdição exige respeito ao princípio democrático, base do Estado Brasileiro

e que é derivado do corolário da responsabilidade constitucional (Júnior; Herkenhoff, 2018).

Ainda no que tange a efetivação dos Direitos Fundamentais, há que se ter em mente que, apesar da judicialização ser um relevante instrumento para concretização dos ditames constitucionais, ao impedir que as garantias preconizadas se restrinjam ao campo normativo, sem aplicação prática, o papel do Judiciário na proteção de tal exercício não pode importar em sacrifício da autonomia dos demais poderes da União (Kurkowski, Forni, 2018). Diante disso, as intervenções do sistema judicial para a consecução das garantias individuais não devem ocorrer por meio de decisões extravagantes e emocionais, que coloquem em risco a continuidade das políticas públicas, ao promover uma desorganização da atividade administrativa (Barroso, 2009). Aos membros do judiciário torna-se necessário procederem à análise da capacidade da instituição e ao agirem escolher as decisões que não representem em excesso de poder, com a adoção de uma conduta espontânea de autolimitação (Barroso, 2009).

Mais uma necessidade de contenção importante, diz respeito à tendência da judicialização como instrumento da politização dos tribunais. As Ações de Controle de Constitucionalidade, não raras vezes, são desvirtuadas e utilizadas pelos legitimados como meio de manobra para a concretização ou derrubada de políticas públicas que já foram analisadas no âmbito dos poderes Legislativo ou Executivo (Lunardi, 2019). Nesse contexto, tornou-se frequente a provocação da realização de Controle de Constitucionalidade, não para a defesa de determinada tese constitucional, mas tão-somente como forma de tentar alguma posição, benefício ou interesse que não foi obtido na arena política (Lunardi, 2019).

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal detém em suas mãos a possibilidade de vetar, criar, regulamentar e modificar determinada política pública, bem como de conformar a atividade estatal de forma enviesada e em manifesto atrito com as disposições constitucionais (Lunardi, 2019; Brasil, 1988).

3 Considerações finais

Desde a vigência da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário vem alcançando evidente protagonismo na cena política do país. As atividades centrais do Estado, que exige a formação de uma agenda política, a criteriosa análise das alternativas possíveis, para permitir a escolha de uma das soluções, com o objetivo de se obter a implantação da melhor decisão, com posterior

avaliação dos seus efeitos, vem sendo cada vez mais transferida ao Poder Judiciário, que não detém instrumentos e capacidade de observância de todas as etapas necessárias para o bom desenvolvimento de uma política pública.

O fenômeno é denominado de judicialização e se mostra em crescimento de forma desordenada no país. Os magistrados e membros dos tribunais superiores sem a devida *expertise* política e conhecimento de orçamento, indispensáveis quando se trata de atividades estatais, concretizam as políticas públicas, por meio de decisões unilaterais. Nesse sentido, os poderes eleitos, a saber, Executivo e Legislativo, a quem a Constituição Federal conferiu a atribuição de implementar as políticas, em razão de serem os órgãos representantes da vontade da maioria, têm suas resoluções desconsideradas e relegadas a segundo plano.

Diante disso, as críticas se amontoam e se mostra necessário a busca de soluções para harmonizar a atuação dos poderes constitucionais dentro do Estado Brasileiros, a fim de evitar o desequilíbrio institucional e o prejuízo às liberdades individuais, consagradas no texto constitucional e que são decorrências lógicas do Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, o presente estudo responde quais as limitações da intervenção do Poder Judiciário para a implementação e efetivação de políticas públicas. O trabalho identifica o problema da judicialização excessiva e os efeitos danosos de tal fenômeno, bem como propõe a indicação de medidas para a contenção da atuação dos magistrados e tribunais superiores nas atividades típicas do Estado.

Como primeira medida limitadora é possível apontar a necessidade de contenção pelo próprio Poder Judiciário, a fim de não avançar nas competências constitucionais atribuídas aos demais poderes da República. Além disso, verifica-se a impossibilidade de o sistema judicial ter em suas mãos a decisão unilateral do certo e errado no tocante às políticas públicas. Tal configuração cria um sistema autoritário, no qual indivíduos que não foram eleitos e atuam de forma contramajoritária passam a ditar às regras do Estado Democrático de Direito e das garantias fundamentais.

Outra medida de contenção se consubstancia na interpretação da cláusula da inafastabilidade da jurisdição, com respeito ao princípio democrático e responsabilidade constitucional. Nesse sentido, não cabe ao Poder Judiciário se manifestar em toda e qualquer questão que se refere a direitos fundamentais, uma vez que cabe a contenção de decisões extravagantes e emocionais, que coloquem em risco a própria continuidade das atividades estatais. Portanto, o sistema judicial deve se limitar a partir de uma análise da

própria capacidade institucional e da escolha pelos magistrados de decisões que não representem em excesso de poder.

Por fim, mas não menos importante, cabe a contenção da desvirtuação das Ações de Controle de Constitucionalidade. Tais ações não são e não podem ser usadas como instrumentos para manobras partidárias. Sendo assim, cabe aos Tribunais Superiores rejeitarem as demandas que, a bem da verdade, não versem sobre teses constitucionais e busquem em seu âmago alcançar posições, benefícios ou interesses que não foram obtidos na arena política. Da mesma forma, não devem ser conhecidas ações que tentem pela via judicial a alteração de políticas públicas que já foram decididas no âmbito dos poderes competentes, a saber, Executivo e Legislativo.

Referências

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. A literatura sobre judicialização de políticas públicas e o caso da judicialização da previdência rural. **Revista Publicum**, v. 7, n. 1, p. 1-23, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/71407. Acesso em: 23 nov. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009. Disponível em: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27551luisrobertobarrosoaibjc13.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 21 de nov. de 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU) - Consultoria-Geral da União, Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, Divisão de Subsídios Técnico e Jurídico em matéria de Saúde. **Parecer Referencial nº 00008/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU - NUP: 00737.009123/2018-39.** Brasília/DF, 2019. Disponível em: efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/saude/ptbr/composicao/conjur/demandas-judiciais/banco-de-pareceres-referenciais/pareceres-referenciais/2019/parecer-referencial-n-00008-2019-conjur-ms-cgu-agu.pdf Acesso em: 28 out. 2023.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado-uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8255862. Acesso em

02 fev. 2024.

CASIMIRO, Matheus; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: Qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676. Acesso em: 05 jan. 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira De. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, p. 773-794, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/JsrYZ4CfJsDSRntd3L6BpHj/. Acesso em: 10 jan. 2024.

COSTA, Alexandre Araújo; COSTA, Henrique Araújo. Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 2, p. 133-179, 2018. Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/30926. Acesso em: 27 dez. 2023.

DAL POZZO, Emerson Luís; DE PAULA MION, Ronaldo. Controle jurisdicional das políticas públicas de saúde através da inclusão de medicamentos na relação de medicamentos essenciais do Sistema Único de Saúde. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 77, p. 199-228, 2019. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1113. Acesso em 24 out. 2023.

DE CARVALHO, Osvaldo Ferreira; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 124, 2022. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/834. Acesso em: 15 fev. 2024.

DE CARVALHO, Osvaldo Ferreira; DE ASSIS SOUZA, Gustavo. A desarmonia da judicialização das políticas públicas: reflexões críticas para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 14, n. 42, p. 345-372, 2020.Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/651. Acesso em: 03 fev. 2024.

JÚNIOR, Alceu Maurício; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. A Intervenção Judicial em Políticas Públicas Prisionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 73, p. 21-54, 2018. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1970. Acesso em: 15

fev. 2024.

JÚNIOR, Luís Carlos Martins Alves; SAMPAIO, Alexandre Santos. Parâmetros de atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 74, p. 217-245, 2018. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/912. Acesso em 13 fev. 2024.

KURKOWSKI, Rafael Schwez; FORNI, João Paulo. Análise da legitimidade do STF para alterar a política pública nacional sobre drogas no âmbito do controle de constitucionalidade. **REVISTA DA AGU**, v. 17, n. 01, jan./mar. 2018. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/900. Acesso em: 13 fev. 2024.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Judicialização da política ou "politização suprema"? O STF, o poder de barganha e o jogo político encoberto pelo constitucionalismo. **Pensar: Rev. Pen., Fortaleza, CE, Brasil**, v. 24, n. 1, 2019. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/8652. Acesso em: 27 nov. 2023.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva; SILVA, Juvêncio Borges. A Legitimação Da Intervenção Judicial Em Políticas Públicas E O Princípio Da Transformação Social. **Revista Direitos Culturais**, v. 18, n. 45, p. 37-55, 2023. Disponível em: https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/1280. Acesso em: 13 fev. 2024.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso; DETTMAM, Deborah. O mal-estar da judicialização da política: o princípio da separação de poderes sob a hegemonia democrática. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 21, n. 36, p. 148-180, 2023. Disponível em: https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4274. Acesso em: 27 dez. 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. e247055, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zVR7JRsKnppq8TBw9VLMPXx/?format=html&la. Acesso em: 25 nov. de 2023.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. **Revista Direito GV**, v. 15, p. e1921, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/7PMBYWqVLs4GBPHTQ7CsTGK/?format=html. Acesso em: 23 nov. 2023.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política

pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 123-160, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/hTJgdVCQtMYcSDjtksT9NDw/. Acesso em: 14 fev. 2024.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South**. Cambridge University Press, 2015. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SANTOS, Everton Rodrigo; CASTRO, Henrique Carlos de O. de; HOFFMANN, Fábio. A democracia brasileira e seus inimigos. **Revista Katálysis**, v. 24, p. 127-138, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/kbfLJY3yybw5PzV998gGK8y/. Acesso em: 13 fev. 2024.

SOLIMANI, Carlos Henrique; SILVA, Juvencio Borges. A judicialização das políticas públicas e o ativismo judicial como meios de concreção dos direitos individuais, sociais e coletivos. **Revista do Direito Público**, v. 14, n. 1, p. 160-178, 2019. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29488. Acesso em: 21 fev. 2024.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 126, p. 88-112, 2020. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1878. Acesso em 02 fev. 2024.

NEAL, Tate C.; VALLINDER, Torbjorn. The global expansion of judicial power: the judicialization of politics. **The Global Expansion of Judicial Power, ed. Tate Neal and Vallinder**, 1995.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes; SAMPAIO, Camila Alves Machado. Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 461-480, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/fdMyGGdJDqxHfVxLhX7PMKC/?lang=pt. Acesso em 27 de dez. 2023.

VON BOGDANDY, Armin; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia (Ed.). **Transformative constitutionalism in Latin America: The emergence of a new ius commune**. Oxford University Press, 2017.

XIMENES, Julia Maurmann. O poder simbólico do discurso judicial–a construção de uma "cultura jurídica" no contexto da judicialização das políticas públicas. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, v. 8, n. 1, p. 119-139, 2020. Disponível em: https://revistas.unilasalle.edu.br/index.

php/redes/article/view/5038. Acesso em 10 out. 2023.

Capítulo 7

ASPECTOS INICIAIS DO PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL

Henrique Avelino Lana[1]
Luciana Rooke Negrão de Lima Serafini[2]

1 Introdução

O Direito não constitui uma realidade estática ou definitivamente concluída. Ao contrário, apresenta-se como construção permanente, destinada a acompanhar as transformações sociais, econômicas, culturais e tecnológicas experimentadas pela sociedade. À medida que surgem novas formas de convivência, contratação, produção de riqueza e circulação de informações, também se torna necessário refletir sobre a capacidade das normas jurídicas de oferecer respostas adequadas às relações que passam a integrar a vida cotidiana.

Esse constante aperfeiçoamento não significa desprezar a tradição jurídica nem substituir, de maneira irrefletida, institutos consolidados ao longo do tempo. A evolução do Direito deve ocorrer mediante a preservação das estruturas que continuam cumprindo sua função, ao mesmo tempo em que se examinam eventuais lacunas, ambiguidades e dificuldades reveladas pela experiência prática. Trata-se, portanto, de um processo de atualização responsável, que procura conciliar estabilidade e transformação, segurança jurídica e adaptação às novas realidades.

Nesse contexto, a revisão periódica da legislação pode constituir importante oportunidade de diálogo entre o texto normativo, a doutrina, a jurisprudência e as necessidades concretas da sociedade.

O debate legislativo permite reavaliar conceitos, sistematizar entendimentos desenvolvidos ao longo dos anos e identificar temas que ainda demandam amadurecimento. Mais do que buscar respostas definitivas, o aperfeiçoamento do Direito representa um esforço contínuo para manter o ordenamento compreensível, coerente e atento às mudanças do seu próprio tempo.

---

1 [2] Advogado. Mestre e Doutor em Direito pela PUC / MG. Pós – Doutorado em Direito Empresarial. Professor do Centro Universitário Faminas / BH e PUC / MG.

2 Graduanda em Direito pela Faculdade de Minas – FAMINAS-BH. E-mail: lrnls@hotmail.com

O Projeto de Lei nº 4/2025 propõe uma ampla atualização do Código Civil brasileiro e alcança diferentes setores da vida privada. O presente artigo oferece uma aproximação inicial e panorâmica da proposta, sem examinar o mérito de suas escolhas normativas. O objetivo é identificar as grandes áreas contempladas pelo texto e indicar por que a amplitude dos assuntos submetidos ao debate pode tornar a tramitação legislativa simultaneamente interessante e desafiadora. Para isso, são apresentados os temas relacionados à Parte Geral, às obrigações e aos contratos, à responsabilidade civil, ao Direito de Empresa, aos direitos reais, ao Direito de Família, às sucessões e ao Direito Civil Digital. Considera-se, em todo o percurso, que se trata de proposição em tramitação, sujeita a emendas, audiências públicas e reformulações. A exposição, portanto, não procura antecipar a redação definitiva nem formular juízo favorável ou contrário às mudanças sugeridas.

O Código Civil ocupa posição singular no ordenamento jurídico brasileiro. Suas disposições acompanham a pessoa desde o nascimento, disciplinam relações patrimoniais e existenciais, organizam atividades negociais, alcançam a constituição das famílias e projetam efeitos para além da morte. Por essa razão, uma proposta de alteração extensa do diploma não se limita a um único campo do Direito: ela coloca em discussão categorias que atravessam a vida cotidiana, a atividade econômica e a atuação das instituições.

O Projeto de Lei nº 4/2025, apresentado no Senado Federal, tem por objeto a atualização da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de normas correlatas. A proposição parte do anteprojeto elaborado por comissão de juristas instituída pelo Senado e alcança grande número de artigos, além de sugerir novos dispositivos. O próprio material legislativo ressalta que a iniciativa não pretende abandonar integralmente a experiência do Código vigente, mas promover sua atualização diante de transformações sociais, econômicas, tecnológicas e jurisprudenciais verificadas ao longo de mais de duas décadas.

A dimensão do projeto recomenda cautela terminológica e metodológica. Não se está diante de texto aprovado ou de uma nova disciplina já incorporada ao ordenamento. Trata-se de proposta legislativa submetida a uma comissão temporária, a audiências públicas, à apresentação de emendas e às etapas subsequentes do processo legislativo. Suas disposições podem ser mantidas, modificadas, reorganizadas ou suprimidas. Qualquer aproximação inicial deve, assim, distinguir o conteúdo atualmente proposto do resultado que eventualmente será produzido pelo Congresso Nacional.

Este artigo possui propósito deliberadamente limitado. Não pretende examinar a conveniência das soluções apresentadas, comparar redações

artigo por artigo ou defender qualquer orientação. Busca apenas identificar os principais campos abrangidos pelo PL nº 4/2025. O panorama permite visualizar a diversidade da matéria e perceber que o interesse e o desafio da discussão decorrem, em grande medida, da necessidade de preservar coerência entre institutos tradicionais, práticas sociais recentes, legislação especial e novas formas de interação no ambiente digital.

2 A proposta de atualização e a amplitude do debate

A reforma em discussão não se concentra em um problema isolado. A organização dos trabalhos da comissão de juristas e, posteriormente, das audiências realizadas no Senado revela a divisão da matéria em grandes núcleos: Parte Geral; obrigações; contratos; responsabilidade civil; Direito de Empresa; direitos reais; Direito de Família; sucessões; e Direito Civil Digital. Essa estrutura aproxima a proposta da própria arquitetura do Código Civil, mas também inclui uma área autônoma dedicada às relações digitais.

A amplitude temática é um primeiro dado relevante. Alterações na Parte Geral podem repercutir sobre todos os demais livros; mudanças em obrigações e contratos podem alcançar relações civis e empresariais; disposições sobre família produzem reflexos sucessórios; regras sobre patrimônio digital dialogam com personalidade, contratos, propriedade e herança. A leitura fragmentada de um dispositivo, portanto, pode não revelar todas as suas conexões possíveis.

Também integra esse cenário o relacionamento entre o Código Civil e a legislação especial. O debate envolve pontos que se aproximam do Código de Defesa do Consumidor, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, do Marco Civil da Internet, da legislação empresarial, das normas registrais e de outros microssistemas. A tramitação oferece a oportunidade de discutir como um código de caráter geral pode coordenar-se com diplomas específicos sem pretender substituí-los.

O número expressivo de emendas apresentadas e a realização de audiências sobre diferentes livros demonstram que o texto permanece em construção. Esse aspecto recomenda que o PL seja estudado como documento de trabalho legislativo: um ponto de partida para o debate, e não uma versão definitiva do Direito Civil brasileiro.

3 Parte geral: pessoas, personalidade e fatos jurídicos

Na Parte Geral, a proposta reúne alterações relacionadas à pessoa natural, à capacidade, aos direitos da personalidade, à ausência, às pessoas jurídicas, aos bens e aos fatos jurídicos. São temas que fornecem conceitos e categorias utilizados em todo o Código. Por isso, mesmo mudanças redacionais aparentemente localizadas podem irradiar efeitos para contratos, responsabilidade civil, família, sucessões e relações empresariais.

Entre os assuntos submetidos à discussão aparecem a proteção da personalidade em contextos contemporâneos, a consideração de situações de vulnerabilidade e a aproximação entre categorias civis e direitos fundamentais. O texto também se ocupa de registros, manifestações de vontade e meios eletrônicos de documentação, assuntos que se relacionam com a forma pela qual os fatos da vida civil são constituídos, demonstrados e tornados oponíveis a terceiros.

Prescrição e decadência igualmente aparecem no conjunto da atualização. A definição de prazos, causas de impedimento, suspensão ou interrupção e critérios de contagem possui relevância transversal, porque interfere no exercício de pretensões em praticamente todos os campos do Direito Privado. A proposta também contempla questões de prova e de atos praticados por meios digitais, aproximando a Parte Geral das transformações tecnológicas tratadas em seção própria.

O interesse inicial desse núcleo está menos em uma conclusão antecipada e mais na identificação de suas conexões. A Parte Geral funciona como linguagem comum do sistema. O desafio legislativo consiste em discutir cada inovação sem perder de vista a repercussão que conceitos gerais podem produzir sobre institutos disciplinados centenas de artigos adiante.

4 Obrigações, contratos e responsabilidade civil

O Direito das Obrigações constitui outro eixo relevante do PL nº 4/2025. A proposta aborda aspectos do inadimplemento, mora, perdas e danos, juros, atualização monetária, cessão de posições jurídicas e outras categorias utilizadas na circulação de riquezas. Esse conjunto dialoga diretamente com a prática forense, pois oferece parâmetros para consequências do descumprimento e para a recomposição de relações obrigacionais.

No campo contratual, o projeto alcança tanto princípios gerais quanto contratos em espécie. Boa-fé, função social, liberdade contratual, alocação de

riscos, interpretação e revisão dos negócios integram o universo temático em debate.

Também aparecem assuntos associados aos contratos civis, empresariais e eletrônicos, bem como figuras negociais desenvolvidas ou consolidadas depois da entrada em vigor do Código de 2002.

A responsabilidade civil recebe tratamento próprio e mais sistematizado na proposta. O texto discute fatores de atribuição do dever de indenizar, diferentes espécies de danos, causalidade, quantificação e possíveis funções da responsabilidade civil. Contempla, ainda, situações especiais ligadas a pessoas, atividades, coisas e riscos específicos. Trata-se de matéria com forte presença jurisprudencial, o que torna particularmente relevante observar como o projeto procura transportar para a legislação temas que hoje são frequentemente desenvolvidos pelos tribunais e pela doutrina.

Obrigações, contratos e responsabilidade civil não são compartimentos inteiramente separados. O mesmo fato pode envolver a formação de um negócio, seu descumprimento e a discussão sobre danos. A atualização simultânea desses campos exige cuidado com terminologia, remissões e compatibilidade interna. Também suscita diálogo com relações de consumo, trabalho, proteção de dados e atividade empresarial, sem que uma análise introdutória precise tomar posição sobre as soluções propostas.

5 Direito de empresa

O Livro do Direito de Empresa também integra a proposta de reforma. O PL apresenta modificações na disciplina do empresário, do estabelecimento e das sociedades, além de tratar de princípios aplicáveis à atividade empresarial e aos contratos celebrados entre empresas. O texto procura reunir temas relacionados à organização dos agentes econômicos, à autonomia privada e à previsibilidade das relações de mercado.

Entre os assuntos postos em discussão encontram-se a formação e o funcionamento das sociedades, os deveres e direitos dos sócios, a administração, a retirada, a exclusão, a dissolução e a liquidação de participações. Há ainda pontos de contato com sucessões e Direito de Família, especialmente quando morte, casamento, união estável ou partilha repercutem sobre quotas e sobre a continuidade da empresa.

A transformação digital das atividades econômicas aparece igualmente como pano de fundo. Reuniões, deliberações, registros e manifestações societárias podem ocorrer por meios eletrônicos, ao mesmo tempo em que plataformas e novos modelos de negócio desafiam categorias tradicionais. A

discussão empresarial, portanto, aproxima-se do Livro de Direito Civil Digital e de leis específicas que disciplinam registros, mercado e empreendedorismo.

O desafio desse núcleo está em conciliar a disciplina geral do Código com a diversidade das empresas brasileiras e com a legislação societária especial. Uma apresentação panorâmica não precisa definir qual seria a melhor solução; basta reconhecer que mudanças em estruturas societárias podem repercutir sobre investimentos, governança, contratos e contencioso empresarial.

6 Direitos reais e novas formas de aproveitamento dos bens

A proposta alcança a posse, a propriedade, a vizinhança, o condomínio, a superfície, as garantias e outros direitos reais. São matérias historicamente associadas à estabilidade e à publicidade das relações jurídicas, sobretudo porque produzem efeitos perante terceiros e mantêm vínculo estreito com os sistemas de registro.

O texto coloca em debate a atualização de conceitos e procedimentos relacionados ao exercício da posse e da propriedade, às formas coletivas de titularidade e ao aproveitamento econômico dos bens. Também se observam aproximações com questões urbanas, ambientais, condominiais e registrais. A circulação de ativos e a constituição de garantias conectam esse livro ao Direito das Obrigações e à atividade empresarial.

Novos modos de uso compartilhado, sobreposição de utilidades e desmaterialização de determinados ativos convidam à reflexão sobre a capacidade das categorias tradicionais de abranger relações recentes. Ao mesmo tempo, a segurança dos registros e a proteção de terceiros exigem atenção especial sempre que se alteram requisitos de constituição, transmissão ou extinção de direitos reais.

Esse capítulo do projeto ilustra a natureza sistêmica da reforma. Não se trata apenas de atualizar nomes ou procedimentos, mas de discutir como a disciplina dos bens se relacionará com contratos, financiamento, moradia, empresa e tecnologia. O interesse do tema convive, portanto, com o desafio de preservar clareza e estabilidade em relações que dependem de elevada previsibilidade.

7 Direito de família

No Direito de Família, o PL nº 4/2025 propõe alterações em conceitos, formas de constituição familiar, casamento, união estável, filiação, parentalidade, regimes de bens, alimentos, dissolução dos vínculos e proteção

de pessoas vulneráveis. O conjunto procura dialogar com transformações sociais e com construções jurisprudenciais desenvolvidas depois de 2002.

A proposta contempla a diversidade das organizações familiares e as consequências jurídicas das relações de cuidado, convivência e parentalidade. Também submete ao debate instrumentos de formalização, autonomia dos integrantes da família e mecanismos judiciais ou extrajudiciais para constituição, modificação e encerramento de determinadas situações.

As questões patrimoniais permanecem fortemente conectadas às existenciais. Regimes de bens, contratos de convivência, partilha, alimentos e administração patrimonial podem repercutir sobre terceiros, credores, empresas e futuros herdeiros. Por sua vez, filiação, autoridade parental e proteção de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência exigem coordenação com a Constituição e com estatutos especiais.

É possível compreender, sem emitir juízo de mérito, por que o Direito de Família ocupa parcela sensível da discussão legislativa. O desafio está em formular regras gerais para relações marcadas por grande diversidade de experiências pessoais, sem perder de vista segurança jurídica, autonomia, solidariedade e proteção. As audiências realizadas no Senado evidenciam que diferentes perspectivas permanecem em debate.

8 Direito das sucessões

O Direito das Sucessões é igualmente alcançado pela proposta. O projeto trata de sucessão legítima e testamentária, posição do cônjuge e do convivente, ordem de vocação hereditária, direito real de habitação, testamentos, inventário e partilha. Também se ocupa de situações relacionadas ao cuidado prestado ao autor da herança e à composição contemporânea das famílias.

A conexão com o Direito de Família é imediata. Alterações sobre casamento, união estável, filiação e regimes patrimoniais podem modificar a identificação de meeiros, herdeiros e respectivas quotas. Da mesma forma, escolhas sucessórias influenciam o planejamento patrimonial, a continuidade de empresas familiares e a destinação de bens sujeitos a regimes especiais.

Outro tema de destaque é o patrimônio digital. Contas, arquivos, ativos virtuais, conteúdos existenciais e credenciais de acesso apresentam diferentes naturezas e podem envolver direitos do falecido, dos herdeiros, de terceiros e das plataformas. O projeto procura tratar parte dessas questões tanto no Livro das Sucessões quanto no novo Livro de Direito Civil Digital.

A atualização sucessória apresenta interesse prático evidente, mas sua análise exige prudência. As regras interferem em expectativas familiares e patrimoniais formadas ao longo do tempo, além de demandarem disposições de transição. O debate envolve não apenas quem sucede, mas também quais bens se transmitem, por quais instrumentos e sob quais condições.

9 Direito civil digital

Uma das características mais visíveis do PL nº 4/2025 é a proposta de criação de um Livro autônomo de Direito Civil Digital. O objetivo declarado é reunir fundamentos, princípios e regras aplicáveis às relações civis desenvolvidas em ambiente tecnológico. A inclusão evidencia que muitos fenômenos inexistentes ou incipientes em 2002 passaram a integrar o cotidiano das pessoas e das empresas.

O texto aborda direitos das pessoas no ambiente digital, proteção de dados e da personalidade, patrimônio digital, contratos eletrônicos, assinaturas, plataformas, inteligência artificial, atos notariais eletrônicos e outras situações mediadas por tecnologia. Também se aproxima de temas como identidade digital, crianças e adolescentes no ambiente virtual, acessibilidade, informação e segurança.

A autonomia desse novo livro não elimina suas conexões com o restante do Código. Um contrato eletrônico continua relacionado à teoria geral dos negócios jurídicos e das obrigações; um dano causado em ambiente digital dialoga com a responsabilidade civil; um ativo virtual pode suscitar propriedade, tributação, garantia e sucessão; conteúdos pessoais podem envolver privacidade, imagem e memória.

O principal desafio inicial talvez seja justamente a coordenação. O Código Civil conviverá com a LGPD, o Marco Civil da Internet, normas sobre inteligência artificial eventualmente aprovadas, regras de consumo e regulação setorial. Além disso, a velocidade das transformações tecnológicas suscita a discussão sobre o grau de generalidade adequado para disposições codificadas. O tema pode ser considerado interessante precisamente porque exige traduzir relações tecnológicas mutáveis para categorias jurídicas relativamente estáveis, sem que isso implique afirmar, desde logo, que a redação proposta seja definitiva ou suficiente.

10 Uma reforma abrangente

A apresentação dos diferentes núcleos permite identificar desafios que atravessam toda a proposta. O primeiro é a coerência interna. Uma alteração conceitual na Parte Geral pode exigir ajustes em diversos livros; mudanças em família repercutem em sucessões; novas regras digitais precisam dialogar com contratos, danos e patrimônio. A revisão legislativa demanda, portanto, leitura horizontal e vertical do sistema.

O segundo desafio é a relação com a jurisprudência. Parte dos temas incluídos no projeto já foi objeto de decisões reiteradas, precedentes qualificados ou construção doutrinária. A incorporação dessas experiências à lei pode envolver escolhas de redação e de alcance, além da necessidade de distinguir questões consolidadas de matérias ainda controvertidas.

O terceiro está na coordenação com leis especiais. Um Código Civil atualizado continuará inserido em sistema composto por inúmeros diplomas. A definição dos espaços de aplicação direta, subsidiária ou complementar pode ser tão relevante quanto o conteúdo de cada nova regra. Também merecem atenção as normas de transição, indispensáveis para relações constituídas antes de eventual entrada em vigor da reforma.

Por fim, há o desafio da linguagem e da duração. Um código deve ser compreensível e suficientemente estável, enquanto as relações sociais e tecnológicas mudam com rapidez. O debate legislativo precisa avaliar o que deve ser regulado por cláusulas gerais, o que exige disciplina detalhada e o que talvez pertença a legislação específica. Formular essas perguntas já constitui contribuição relevante, mesmo antes de qualquer conclusão sobre o mérito das respostas oferecidas pelo projeto.

11 Considerações finais

O PL nº 4/2025 apresenta uma proposta extensa de atualização do Código Civil e alcança praticamente todos os grandes campos do Direito Privado. Parte Geral, obrigações, contratos, responsabilidade civil, empresa, direitos reais, família, sucessões e relações digitais integram um mesmo processo legislativo, embora possuam histórias, conceitos e problemas próprios.

A exposição panorâmica permite perceber que o interesse da reforma não depende da adesão prévia a qualquer de suas escolhas. A simples reunião de temas tradicionais e contemporâneos já oferece oportunidade para revisão de conceitos, sistematização do conhecimento e aproximação entre legislação,

jurisprudência, doutrina e prática. Ao mesmo tempo, a quantidade de conexões internas e externas torna o trabalho legislativo especialmente desafiador.

Como a proposta continua em tramitação, não seria adequado tratá-la como resultado normativo definido. Emendas, audiências e deliberações ainda podem alterar significativamente seu conteúdo. O acompanhamento responsável exige distinguir o texto originário, as sugestões apresentadas durante o processo e a redação que vier a ser efetivamente votada.

Este primeiro olhar, portanto, limita-se a mapear o terreno. O PL coloca em discussão o modo pelo qual o Direito Civil poderá dialogar com novas configurações familiares, formas de contratação, atividades empresariais, patrimônios materiais e digitais, riscos e tecnologias. Essa agenda é ampla, interessante e complexa. Seu estudo pode contribuir para um debate mais informado, sem antecipar concordâncias, discordâncias ou conclusões que dependem do amadurecimento da proposta.

Referências

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

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Marco Civil da Internet. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

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.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4, de 2025*. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). *Recurso Especial nº 2.124.424/SP*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF: STJ, 2025.

ITÁLIA. *Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196* (Codice in materia di protezione dei dati personali), com as alterações do Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 101. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2018.

LANA, H. A. R. P.; FERREIRA, C. F. . A transferência dos bens digitais após a morte. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2023. v. 1. 199 p.

LANA, H. A. R. P.; FERREIRA, C. F. . O direito Patrimonial após o falecimento e os bens digitais. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Expert, 2023. v. 1. 192p.

LANA, H. A. R. P.; SILVA, L. L. . O direito no contexto tecnológico: inteligência artificial e a importância da salvaguarda dos bens digitais. In: Henrique Avelino Lana. (Org.). Inovação jurídica: desafios da atualidade. 1ed.Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2023, v. 1, p. 90-127.

LANA, H. A. R. P.; SILVA, L. L. . O direito na atualidade: inteligência artificial e a necessária proteção de bens digitais. In: Henrique Avelino Lana. (Org.). Pensamentos Atuais E Práticos Sobre O Direito No Mundo Contemporâneo. 1ed.Minas Gerais - Belo Horizonte: Editora, 2023, v. 1, p. 171-218.

LANA, H. A. R. P.; FERREIRA, C. F. . Desafios e apontamentos jurídicos sobre a herança dos bens digitais. In: LAMOUNIER, Gabriela Maciel; BASTOS, Luciana de Castro; ABRÃO, Renata Lourenço Pereira. (Org.). Desafios do Direito na contemporaneidade. 1ed.Belo Horizonte: Editora Expert, 2023, v. 5, p. 25-52.

LANA, H. A. R. P.; FERREIRA, C. F. . Cogitações jurídicas oportunas acerca da herança digital perante o ordenamento jurídico brasileiro. In: Lucélina de Sena Alves; Cassio Augusto Cássio Brant. (Org.). Bens Digitais: Implicações Jurídicas Contemporâneas. 01ed.Belo Horizonte: Editora Arraes, 2023, v. 1, p. 201-222.

LANA, H. A. R. P.. A empresa e o empresário. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2022. v. 1. 184p.

LANA, H. A. R. P.. Dissolução parcial nas sociedades limitadas: análise econômica sobre a inclusão do aviamento na apuração de haveres. 1. ed. Belo Horizonrte: Editora Arraes, 2012. v. 1. 201p .

LANA, H. A. R. P.. Falência e recuperação de empresas e falência: análise econômica do direito. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2017. v. 1. 325p.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil*: direito das sucessões. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. 6.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; LEAL, Livia Teixeira (coord.). *Herança digital*: controvérsias e alternativas. 2. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

TEPEDINO, Gustavo; NEVARES, Ana Luiza Maia; MEIRELES, Rose Melo Venceslau. *Fundamentos do direito civil*: direito das sucessões. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. 7.

ZAMPIER, Bruno. *Bens digitais*: cybercultura, redes sociais, e-mails, músicas, livros, milhas aéreas, moedas virtuais. 2. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

Capítulo 8

REFORMA TRIBUTÁRIA E MUNICÍPIO: AUTONOMIA FEDERATIVA NA TRANSIÇÃO DO ISS PARA O IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS

Rafael Santana Frizon[1]
Rafael da Silva Melo Glatzl[2]
Vitória Santana Frizon[3]

1 Introdução

A Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu a mais ampla reformulação do sistema tributário nacional desde a promulgação da Constituição de 1988. Cinco tributos que incidiam, de forma fragmentada e frequentemente conflituosa, sobre o consumo de bens e serviços, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), foram substituídos por um modelo de imposto sobre valor agregado dividido em duas figuras principais, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios, além do Imposto Seletivo, incidente sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. A Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025, regulamentou o novo modelo e deu início à sua implementação gradual.

Este capítulo dedicado ao direito tributária volta-se especificamente à posição dos municípios nesse novo desenho pós-reforma tributária.

O ISS, ainda que limitado por alíquotas mínimas e máximas fixadas em lei complementar, representava um dos poucos instrumentos de política

1 Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelas Faculdades Londrina. Advogado. E-mail: rafaelsfrizon@gmail.com.

2 Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Coimbra (UC-PT). Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Juiz de Direito lotado na Comarca de Cambará/PR. E-mail: rafaelglatzl@gmail.com

3 Especialista em Direito Civil. Advogada. E-mail: vitoriasfrizon@gmail.com

fiscal genuinamente próprios dos entes municipais, na medida em que permitia a cada Município fixar sua alíquota e conceder benefícios dentro de certa margem de liberdade. A extinção desse tributo e sua substituição por um imposto de gestão compartilhada, cuja alíquota de referência é fixada nacionalmente e cuja administração passa a um órgão colegiado comum a estados e municípios, o Comitê Gestor do IBS, coloca em discussão até que ponto a reforma preserva a autonomia municipal garantida pelo art. 18 da Constituição da República, e em que medida uma autonomia antes exercida individualmente por cada ente passa a ser exercida, de modo necessariamente coletivo, por meio de representação em uma instância colegiada.

O problema que orienta este texto pode ser assim formulado: como a transição do ISS para o IBS reconfigura a autonomia fiscal dos municípios brasileiros, tanto do ponto de vista normativo quanto do ponto de vista institucional?

Para respondê-lo, recorre-se a pesquisa bibliográfica e documental, com apoio em dados oficiais e em notícias especializadas sobre a implementação da reforma, adotando abordagem qualitativa.

O desenvolvimento está dividido em quatro tópicos: o primeiro situa o ISS no desenho constitucional anterior e descreve o novo modelo e seu cronograma de transição; o segundo examina os efeitos distributivos da mudança do princípio da origem para o princípio do destino sobre a arrecadação municipal; o terceiro analisa o Comitê Gestor do IBS como nova arquitetura institucional, tomando como ilustração empírica o episódio de sua instalação sem representantes municipais definidos, em agosto de 2025; e o quarto discute, à luz da doutrina sobre federalismo fiscal, os limites e as compensações dessa reconfiguração da autonomia municipal. As considerações finais reúnem os principais achados e apontam questões que permanecem em aberto enquanto a transição, prevista para se completar em 2033, ainda está em curso.

2 Do sistema tributário de 1988 à Emenda Constitucional n. 132/2023

A Constituição de 1988 atribuiu aos municípios a competência para instituir o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (art. 156, III), tributo que, embora sujeito a alíquotas mínima e máxima fixadas por lei complementar federal, permitia a cada ente municipal graduar sua própria política fiscal, fixando a alíquota aplicável dentro desses limites e, em alguma medida, concedendo benefícios a setores ou atividades de seu interesse. Essa

margem de liberdade, ainda que estreita se comparada à autonomia legislativa dos estados sobre o ICMS, respondia por parcela relevante da receita própria de municípios de economia essencialmente terciária, e foi também fonte histórica de disputas, na medida em que diversos municípios reduziam alíquotas para atrair sedes de prestadores de serviços, prática usualmente descrita como guerra fiscal municipal.

A Emenda Constitucional n. 132/2023 extingue essa competência tributária individualizada. Em seu lugar, cria o Imposto sobre Bens e Serviços, tributo de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, cuja instituição, fiscalização e arrecadação passam a ser geridas por um órgão comum, o Comitê Gestor do IBS. A Lei Complementar n. 214/2025 disciplinou os aspectos operacionais dessa transição, cujo cronograma se estende por quase uma década: 2026 é o ano-teste, com cobrança simbólica de 0,9% de CBS e 0,1% de IBS, integralmente compensável com os tributos que serão extintos; em 2027, a CBS passa a vigorar em sua plenitude, extinguem-se o PIS e a Cofins, institui-se o Imposto Seletivo e o IPI é reduzido a zero, exceto para produtos fabricados na Zona Franca de Manaus; entre 2029 e 2032, ICMS e ISS são gradualmente substituídos pelo IBS, em proporções crescentes a cada ano; e, em 2033, o novo sistema entra em vigor de forma plena, com a extinção definitiva dos tributos antecessores.

Vale registrar que o desenho hoje vigente resulta da convergência de duas propostas de emenda constitucional que tramitaram, por anos, de forma paralela no Congresso Nacional: a PEC n. 45/2019, de autoria de deputados federais, que propunha a criação de um imposto único sobre bens e serviços de competência compartilhada entre estados e municípios, e a PEC n. 110/2019, de iniciativa do Senado Federal, que ia além e propunha a extinção de tributos federais adicionais. A EC 132/2023 aproxima-se, no essencial, do modelo da PEC 45/2019, preservando a divisão entre um tributo federal, a CBS, e um tributo subnacional compartilhado, o IBS, solução que os próprios autores da proposta original apresentavam como forma de conciliar a simplificação da tributação sobre o consumo com a manutenção de alguma autonomia fiscal dos entes subnacionais.

Interessa notar que essa transformação não afeta apenas a estrutura dos tributos, mas o próprio locus da decisão fiscal. Enquanto o ISS era instituído, regulamentado e fiscalizado por cada município individualmente, dentro dos limites da lei complementar federal, o IBS será administrado por uma entidade pública de âmbito nacional, formada por representantes de todos os estados e de todos os municípios. Essa mudança de arquitetura institucional, mais do que a simples troca de um tributo por outro, é o que confere à reforma sua

dimensão federativa mais sensível, e é sobre ela que os tópicos seguintes se debruçam.

3 Da origem ao destino: efeitos distributivos sobre a arrecadação municipal

Uma das mudanças mais significativas trazidas pela reforma é a alteração do critério espacial de incidência. O ISS, como regra geral, era devido ao município onde estava sediado o prestador do serviço, o que caracteriza o chamado princípio da origem. O IBS, ao contrário, será recolhido em favor do ente onde ocorre o consumo do bem ou serviço, adotando o princípio do destino, já utilizado em experiências internacionais de tributação sobre valor agregado. A mudança tem o mérito de eliminar o incentivo à guerra fiscal, pois deixa de haver vantagem competitiva em sediar formalmente um prestador de serviços em município de alíquota reduzida; em contrapartida, redistribui geograficamente a arrecadação, deslocando recursos de municípios que concentravam sedes de grandes prestadores para municípios de maior consumo final.

A guerra fiscal municipal em torno do ISS, embora menos estudada do que sua equivalente estadual em torno do ICMS, seguia lógica semelhante: municípios reduziam alíquotas, por vezes ao limite mínimo de 2% previsto na Lei Complementar n. 116/2003, para atrair sedes de empresas prestadoras de serviços de maior porte, notadamente instituições financeiras e empresas de tecnologia, ainda que a atividade fosse de fato exercida ou consumida em outros municípios. Com a adoção do princípio do destino, esse tipo de planejamento tributário perde sentido, pois a receita passa a acompanhar o local do consumo, e não mais o endereço fiscal do prestador. A alíquota de referência do IBS, por sua vez, será fixada por resolução do Senado Federal, cabendo a cada município a faculdade de fixar alíquota própria acima ou abaixo desse referencial, dentro de parâmetros e mediante aprovação de lei local, o que preserva alguma margem de decisão política, ainda que substancialmente mais estreita do que a exercida sob o regime do ISS.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado em 28 de agosto de 2023, comparou a arrecadação de ICMS e ISS observada em 2022 com a arrecadação estimada sob o novo modelo, e concluiu que ao menos 82% dos 5.568 municípios brasileiros, responsáveis por 67% da população do país, tendem a ganhar receita com a reforma. O ganho é particularmente concentrado entre municípios de menor renda: 98% daqueles com PIB per capita inferior à média nacional, e 98% do grupo de municípios

simultaneamente populosos e de baixa renda, registram estimativa de ganho. Em sentido oposto, o mesmo estudo projeta que cerca de cem municípios devem registrar queda de arrecadação ao longo dos vinte anos seguintes, notadamente aqueles cuja base econômica se concentra em refinarias de petróleo ou usinas hidrelétricas, casos de São Francisco do Conde, na Bahia, e Paulínia, em São Paulo, hoje beneficiados por parcela desproporcional da arrecadação de ICMS.

Esse tipo de efeito distributivo já era antecipado pela doutrina antes mesmo da promulgação da EC 132/2023. Ao analisarem a Proposta de Emenda à Constituição n. 45/2019, uma das propostas que deu origem ao texto final da reforma, Mendes Neto e Schenato Junior (2020) alertavam que a retirada de competência tributária de um ente federado, ainda que compensada por outros mecanismos, poderia representar redução relevante de sua autonomia, e sugeriam que os municípios passassem a investir na modernização da gestão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tributo que permaneceria sob competência exclusivamente municipal, como forma de recompor receita própria diante da perda anunciada do ISS. A reforma efetivamente aprovada busca amenizar esse risco por meio do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, financiado pela União, destinado a compensar estados e municípios que haviam concedido benefícios fiscais de ICMS antes da reforma, e de mecanismos de transição que garantem, por período determinado, a manutenção de patamares mínimos de receita para os entes que arrecadavam mais sob o sistema anterior. Tais mecanismos, contudo, têm caráter transitório e não restauram, para os municípios afetados, a competência para fixar sua própria política tributária sobre o consumo.

4 O Comitê Gestor do IBS: nova arquitetura institucional e a disputa pela representação municipal

A administração do IBS foi confiada a uma entidade pública de natureza especial, comum a todos os estados, ao Distrito Federal e a todos os municípios brasileiros, o Comitê Gestor do IBS (CGIBS). Cabe a esse órgão regulamentar aspectos operacionais do tributo, distribuir o produto de sua arrecadação entre os entes federados, gerir o Fundo de Desenvolvimento Regional e uniformizar a interpretação da legislação do imposto em todo o território nacional. Seu órgão máximo de deliberação, o Conselho Superior, é composto por 54 membros, sendo 27 representantes dos estados e do Distrito Federal e 27 representantes dos municípios, o que estabelece paridade formal

entre as duas esferas subnacionais, independentemente do número ou do porte dos entes que cada bloco representa.

Além da distribuição do produto da arrecadação, o CGIBS acumula outras funções antes dispersas entre milhares de administrações tributárias municipais e estaduais: a gestão do sistema de split payment, mecanismo pelo qual o valor do imposto é segregado e recolhido automaticamente no momento do pagamento da operação, a operação do programa de devolução de tributos a famílias de baixa renda, conhecido como cashback, e a administração do Fundo de Desenvolvimento Regional, destinado a financiar projetos de infraestrutura e de redução de desigualdades regionais. Trata-se, portanto, de uma entidade cujas competências extrapolam a mera arrecadação, e que assume, na prática, parcela significativa do que antes era política tributária local.

Essa arquitetura institucional foi posta à prova já em sua fase de implantação. O CGIBS foi formalmente instalado em 1º de agosto de 2025, em Brasília, sem que os 27 representantes municipais estivessem definidos, em razão de impasse entre a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) quanto ao critério de escolha desses representantes, se pelo voto igualitário de um município, um voto, ou por critério proporcional à população. Diante da instalação sem a definição do bloco municipal, a CNM manifestou

profunda indignação com o ato, que considera ferir a Constituição Federal e representar um ataque ao pacto federativo, tendo a entidade anunciado a suspensão do acordo de cooperação técnica mantido com os estados (CNM apud CONTÁBEIS, 2025).

A FNP, por sua vez, esteve presente ao ato de instalação, mas absteve-se de votar, sustentando que os municípios não deveriam sofrer prejuízo em razão da ausência de representação formal. O impasse foi equacionado nas semanas seguintes, com a indicação, em caráter provisório, de treze representantes pela FNP e catorze pela CNM, mandato que deverá viger até 31 de março de 2027, quando se realizará o primeiro processo eleitoral formal para a escolha dos representantes municipais no Conselho Superior do CGIBS.

O episódio ilustra, de forma concreta, uma dificuldade estrutural da nova arquitetura: os municípios brasileiros, ao contrário dos 26 estados e do Distrito Federal, formam um conjunto de 5.568 entes profundamente heterogêneo quanto a população, capacidade econômica e interesse fiscal, e precisam agora exprimir essa diversidade por meio de apenas 27 assentos em um colegiado nacional. A autonomia que cada município exercia individualmente sobre o próprio ISS transforma-se, no novo desenho, em

direito de participação, mediado por entidades representativas, em uma instância colegiada compartilhada com mais de cinco mil outros entes de interesses nem sempre convergentes.

5 Autonomia municipal em xeque: entre a centralização da gestão e as garantias constitucionais

A Constituição da República qualifica os municípios como entes federativos dotados de autonomia (art. 18), autonomia que se manifesta, entre outros planos, na capacidade de instituir e arrecadar tributos de sua competência (art. 30, III). A literatura sobre federalismo fiscal brasileiro já apontava, mesmo antes da reforma, a tensão estrutural entre a autonomia formalmente reconhecida aos entes subnacionais e a centralização de fato das decisões financeiras mais relevantes em instâncias federais ou em órgãos colegiados de composição predominantemente técnica (CONTI, 2001). A reforma tributária do consumo agrava essa tensão no plano municipal, ao substituir a competência legislativa individual de cada ente sobre o ISS por uma alíquota de referência nacional, fixada pelo Senado Federal, sobre a qual cada município ainda pode, dentro de parâmetros limitados, fixar acréscimo ou redução, mas cuja administração, fiscalização e distribuição passam a depender de deliberação coletiva no Comitê Gestor do IBS.

Some-se a isso que a heterogeneidade já mencionada dos 5.568 municípios brasileiros, que vão de metrópoles com orçamento e quadro técnico próprios a pequenas municipalidades com poucos milhares de habitantes e estrutura administrativa mínima, tende a se refletir também na capacidade concreta de influenciar as deliberações do Conselho Superior do CGIBS. Ainda que a paridade formal entre os 27 assentos estaduais e os 27 assentos municipais assegure, no plano normativo, peso equivalente às duas esferas subnacionais, nada garante, no plano fático, que os interesses de municípios de pequeno porte, cuja arrecadação de ISS já era historicamente baixa, encontrem voz equivalente à dos grandes centros urbanos dentro do bloco municipal, sobretudo enquanto o critério de escolha dos representantes permanecer sujeito à disputa entre entidades municipalistas, como evidenciado pelo próprio episódio de instalação do Comitê em agosto de 2025.

Não se trata, é bem de ver, de afirmar que a reforma é incompatível com a autonomia municipal, ou que a centralização da gestão do IBS represente, por si só, inconstitucionalidade. O fim da guerra fiscal, a simplificação do sistema e a redução do contencioso tributário são ganhos de eficiência dificilmente contestáveis, e a paridade formal entre estados e municípios no

Conselho Superior do CGIBS é, nesse sentido, um dado relevante em favor da preservação do pacto federativo. O que a pesquisa aqui desenvolvida sugere é que essa autonomia muda de natureza: deixa de ser exercida unilateralmente por cada ente sobre seu próprio tributo, e passa a depender de representação política eficaz em um órgão colegiado que ainda está em fase de consolidação institucional, como demonstra o próprio episódio de sua instalação sem representantes municipais definidos. Os mecanismos de compensação financeira previstos na reforma atenuam o impacto imediato dessa mudança sobre a receita dos municípios, mas não substituem, no plano jurídico, a competência normativa que se perde.

6 Considerações finais

A transição do ISS para o Imposto sobre Bens e Serviços, promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, representa, para os municípios brasileiros, mais do que a substituição de um tributo por outro. Ela desloca o exercício da autonomia fiscal municipal de um plano individual, no qual cada ente fixava sua própria alíquota e política de incentivos, para um plano coletivo, no qual essa autonomia passa a ser mediada pela participação, paritária com os estados, em um órgão colegiado de gestão nacional, o Comitê Gestor do IBS.

Os dados distributivos indicam que essa mudança tende a beneficiar a ampla maioria dos municípios brasileiros, sobretudo aqueles de menor renda *per capita*, ao redistribuir a arrecadação segundo o local de consumo, e não mais o local de sediamento do prestador de serviços. Uma minoria de municípios, concentrada em polos industriais e energéticos específicos, deverá enfrentar perda efetiva de receita ao longo da transição, parcialmente atenuada por fundos de compensação de caráter temporário.

O episódio da instalação do CGIBS sem representantes municipais definidos, em agosto de 2025, e a disputa entre as principais entidades municipalistas sobre o critério de escolha desses representantes, oferece, por sua vez, um retrato concreto da dificuldade de traduzir a heterogeneidade de mais de cinco mil municípios em representação política eficaz dentro de um colegiado de assentos limitados.

Permanecem em aberto, à medida que a transição avança rumo à sua conclusão em 2033, questões que este capítulo não teve a pretensão de esgotar: a forma como se realizará, em 2027, o primeiro processo eleitoral para a escolha definitiva dos representantes municipais no CGIBS; o grau de influência efetiva que esses representantes conseguirão exercer diante de

estados de maior peso econômico; e os efeitos, ainda não mensuráveis, da centralização da gestão tributária sobre a capacidade dos pequenos municípios de formular política fiscal própria. O que já se pode afirmar, a partir do quadro normativo e institucional examinado, é que a reforma tributária reconfigura, sem necessariamente extinguir, a autonomia fiscal dos municípios brasileiros, e que o sucesso dessa reconfiguração dependerá, em grande medida, da efetividade da representação municipal na nova governança compartilhada do imposto sobre o consumo.

Referências

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. **Altera o Sistema Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025. **Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo.** Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

CGIBS – COMITÊ GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS. **Estados e municípios confirmam os 54 representantes que vão compor o Conselho Superior da entidade**. Brasília, DF: CGIBS, 2025. Disponível em: https://www.cgibs.gov.br/comite-gestor-do-ibs-estados-e-municipios-confirmam-os-54-representantes-que-vao-compor-o-conselho-superior-da-entidade. Acesso em: 9 set. 2026.

CONJUR. **Aspectos gerais da reforma tributária: EC 132/2023 e LCP 214/2025**. [S.l.]: Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: https://conjur.com.br/2025-ago-21/aspectos-gerais-da-reforma-tributaria-ec-132-2023-e-lcp-214-2025/. Acesso em: 9 set. 2026.

CONTÁBEIS. **Comitê Gestor do IBS é instalado sem representantes dos municípios**. [S.l.]: Contábeis, 2025. Disponível em: https://www.contabeis.com.br/noticias/72104/comite-gestor-do-ibs-e-instalado-sem-representantes-dos-municipios. Acesso em: 9 set. 2026.

CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reforma tributária beneficiará ao menos 82% dos municípios e 60% dos estados**. Brasília, DF: Ipea, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13935-reforma-tributaria-

beneficiara-ao-menos-82-dos-municipios-e-60-dos-estados. Acesso em: 9 set. 2026.

MENDES NETO, João Paulo; SCHENATO JUNIOR, Carlos Alberto. **Federalismo fiscal e autonomia municipal: reflexos da reforma tributária na gestão do Imposto Predial e Territorial Urbano pelo município**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 21, n. 54, p. 165-180, abr./jun. 2020.

MIGALHAS. **Reforma tributária brasileira: status do cronograma**. [S.l.]: Migalhas, 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/441553/reforma-tributaria-brasileira--status-do-cronograma. Acesso em: 9 set. 2026.

MOSKVIAK, Vanderlei Piala. **Reforma tributária e o novo federalismo fiscal: a transição do ISS para o IBS e a reconfiguração dos poderes municipais**. Portal Reforma Tributária. Brasília, DF: Confederação Nacional de Municípios, 2026. Disponível em: https://reformatributaria.cnm.org.br/reforma-tributaria-e-o-novo-federalismo-fiscal-a-transicao-do-iss-para-o-ibs-e-a-reconfiguracao-dos-poderes-municipais/. Acesso em: 9 set. 2026.

Capítulo 9

CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DAS PESSOAS LGBTQIA+: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTRUÇÃO DIALÉTICA DE POLÍTICAS VOLTADAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS MINORIAS SOCIAIS

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer[1]
Franklin Gustavo Botelho Pereira[2]

1 Introdução

Considerar um grupo populacional como uma minoria social não é um conceito necessariamente quantitativo, mas de reconhecimento de discriminação e subjugação históricas. São parcelas da comunidade que, por uma ou outra razão, sofrem cotidianamente com as mais diversas formas de violência, física ou não, tendo sua existência, quando pouco, ignorada pela maioria homogeneizada.

Contudo, há grupos minorizados que, além de humilhação e invisibilidade, são também objeto de agressões e tratamento degradante que, eventualmente, desembocam em atos extremos de ódio e preconceito, como ocorre com a população LGBTQIA+[3]. Vítimas da imposição

1 Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Membra da Sociedade Brasileira de Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com.

2 Mestrando do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. ORCID: 0009.0007.0875.9598. E-mail: fgbpereira@outlook.com.

3 Optou-se por se utilizar a sigla LGBTQIA+ para se referir às pessoas não heterossexuais ou cisgêneras, por ter sido aquela escolhida pelo Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023, do Poder Executivo Federal, que institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e outras – CNLGBTQIA+, órgão colegiado, de natureza consultiva e deliberativa, que "tem por finalidade colaborar na formulação e no estabelecimento de ações, de diretrizes e de medidas governamentais" referentes a esta população.

da heterossexualidade e cisgeneridade como padrão compulsório de comportamento afetivo, as pessoas que possuem orientação sexual ou identidade de gênero diversa da maioria sofrem as mais variadas formas de discriminação.

Há anos o Brasil é indicado, por organizações não governamentais, como o país com o maior número de homicídios e suicídios de pessoas LGBTQIA+ no mundo. Vale aqui destacar, inclusive, a ausência de contabilização oficial sobre tais formas de violência, o que também não deixa de corroborar com a alegação de invisibilidade institucional desta parcela da população, sendo os dados coletados por informações adquiridas na mídia e em sítios de pesquisa na internet, entre outros meios. Assim, não é demais supor que haja subnotificação e que, portanto, os números sejam ainda maiores.

Além disso, também é notório que pessoas LGBTQIA+ são vítimas de violência e preconceito dentro de seus lares, sendo, por vezes, expulsas ou obrigadas a deixá-los em tenra idade, refugiando-se na casa de parentes ou até de desconhecidos, ou vivenciando situação de desabrigo e desproteção. O mesmo ocorre em ambientes educacionais, dos quais são afastadas de diversas formas, sendo privadas de uma melhor formação acadêmica, o que repercute em suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e aquisição de renda.

Por estes e tantos outros motivos, é necessário que o poder público invista em políticas públicas para essa população, baseadas na eliminação do preconceito e do ódio, construindo entendimento sobre a realidade das características de orientação sexual e identidade de gênero, inerentes a todos os seres humanos e que, portanto, não devem ser definidoras da superioridade ou inferioridade de quem quer que seja, bem como voltadas à valorização da diversidade e real inserção desse segmento populacional na vida comunitária, com direito de usufruir de todas as oportunidades conferidas ao povo brasileiro.

Para uma melhor definição das políticas públicas a serem aplicadas, é importante que elas sejam discutidas com a própria comunidade afetada, em diálogo com quem será objeto das normas e iniciativas a serem produzidas, contrapondo visões e buscando entendimento, em movimento dialético de descoberta dos empecilhos existentes e das formas de superá-los.

Com este objetivo, foram realizadas conferências municipais e estaduais, preparatórias para a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ agendada para o ano de 2025, tendo o estado do Espírito Santo participado das iniciativas para a realização dos referidos atos, especialmente por meio do Conselho Estadual para a Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

(CELGBT+ES), instituído no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH).

Por sua vez, o Ministério Público estadual, em atenção à sua função constitucional de defensor do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, buscou fomentar a realização desses espaços dialógicos. Assim, o que se pretende com o presente texto é analisar se a atuação do parquet contribuiu para a efetiva realização de Conferências dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ nos municípios capixabas, de forma a aumentar a participação popular na criação e execução de políticas públicas para essa minoria.

2 Desenvolvimento

A primeira Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ ocorreu em junho de 2008, seguida pelas segunda e terceira, realizadas em dezembro de 2011 e em abril de 2016, respectivamente. A quarta conferência nacional estava programada para ter lugar em 2018. Contudo, sua realização foi suspensa e, em 2019, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 9.883, de 27 de junho, ao revogar o Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010, extinguiu o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, que o concebera para ter atuação voltada à defesa da população LGBT, o que induvidosamente caracterizou retrocesso na discussão e implementação dos direitos humanos dessa população.

Apenas em 2023 o órgão foi reinstituído, agora sob a denominação de Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras – CNLGBTQIA+, pelo Decreto nº 11.471, da Presidência da República, de 6 de abril daquele ano, entre cujas competências está, especificamente, "[...] organizar a Conferência Nacional LGBTQIA+ e outros eventos de âmbito nacional com impacto sobre as pessoas LGBTQIA+, no âmbito de sua atuação", conforme o inciso VII do art. 2º do mencionado decreto.

Foi o que ocorreu com a edição do Decreto nº 11.848, de 26 de dezembro de 2023, que convocou a 4ª Conferência Nacional, posteriormente alterado, pelo Decreto nº 12.030, de 27 de maio de 2024, em relação às datas de realização dos encontros. Dele se extrai que os objetivos da Conferência Nacional são a proposição de diretrizes para a criação e implementação de políticas públicas destinadas ao público-alvo e a construção do Plano Nacional de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania das Pessoas LGBTQIA+

que, certamente, trará em seu bojo diversas iniciativas voltadas, exatamente, à concretização dos direitos dessa minoria.

Da mesma forma, foram escolhidos quatro eixos, a partir dos quais serão estruturadas as propostas a serem debatidas. São eles: enfrentamento à violência LGBTQIA+, trabalho digno e geração de renda à população LGBTQIA+, interseccionalidade, internacionalização e institucionalização da política nacional dos direitos das pessoas LGBTQIA+.

Embora não seja objeto deste estudo analisar detidamente os temas escolhidos e todas as etapas necessárias para a realização de uma conferência sobre o tema em apreço, vale destacar que urge a necessidade de institucionalizar nacionalmente uma política de combate à violência e à desinformação sobre a população LGBTQIA+, e a convocação de conferências em todos os níveis da federação é o reconhecimento da necessidade de se refletir sobre as vulnerabilidades enfrentadas por essas pessoas e sobre as ações governamentais que podem levar à sua mitigação, almejando uma realidade diferente da atual, em que os conceitos de igualdade, dignidade e não-discriminação sejam efetivamente observados.

Quanto aos processos conferenciais e sua importância para o avanço da sociedade brasileira, importante mencionar que:

> As conferências nacionais se caracterizaram, na história brasileira recente, como um importante espaço de participação política e de encontro entre atores do Estado e da sociedade civil em torno do debate e do aperfeiçoamento de políticas públicas. O perfil das conferências mudou desde sua primeira edição, em 1941, incorporando significativamente a presença de atores não estatais, afora sua ampliação temática, para além das áreas da saúde e da educação. Tornou-se uma instituição efetivamente participativa conforme a sociedade brasileira caminhou para a redemocratização, consolidando um desenho institucional singular [...]. Em diversas áreas temáticas, as conferências e os conselhos nacionais são complementares: muitas proposições aprovadas em conferências se tornaram agendas de debate nos conselhos (Gusso; Fonseca; Avelino, 2025, p. 01-02).

As conferências são, portanto, e por natureza, espaços democráticos, em que várias pessoas, representando o Poder Público e a sociedade civil em geral, discutem temas específicos, debatem ideias sobre as realidades locais, propõem alternativas, projetos e soluções para problemas verificados e indicam caminhos que entendem como adequados a trilhar de forma a alcançar a melhoria das condições sociais e de vida da população afetada.

São, desta forma, marcos importantes para a construção da vida em sociedade, com respeito à diversidade de vivências e pensamentos, valendo-se de um processo dialético de discussão de teses na busca de conclusões adequadas para cada caso. E, na hipótese em apreço, ou seja, na busca de

meios de superar os desafios existentes para a efetivação dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+, a estrutura conferencial tem a possibilidade de se mostrar muito frutífera, partindo da oitiva dos indivíduos que compõem esse grupo populacional, que terão propriedade para descrever as vivências e obstáculos ao usufruto de seus direitos e garantias fundamentais.

O preconceito contra homossexuais e transgêneros (sem querer nestes termos resumir toda a diversidade traduzida pela sigla), que é estrutural em nossa sociedade e, muitas das vezes, passado de geração em geração, faz com que muitas pessoas, geralmente por total desconhecimento, entendam que orientação sexual e identidade de gênero sejam escolhas conscientes dos indivíduos.

Embora, ainda que o fossem, não devessem ser objeto de rejeição, sabe-se que a orientação sexual e a identidade de gênero não são opções feitas pelas pessoas, mas características inerentes a todos os indivíduos. Tanto que, repetindo-se uma afirmação já muito conhecida, também os heterossexuais e cisgêneros não escolhem sentir afeto ou se reconhecer assim, apenas o fazem. Não é diferente com os não heterossexuais e com os transgêneros.

Essa percepção, por vezes generalizada, de que ser LGBTQIA+ é errado, ou mais, é pecaminoso ou pervertido, acaba por gerar um sentimento de repulsa que sustenta atos de ódio, individuais ou coletivos, inclusive na vida pública e política, alijando essas pessoas da vida social e da fruição de direitos e oportunidades. Por isso, tão importante é a discussão pelo Poder Público, ouvindo a sociedade civil, sobre as razões do preconceito e as opções existentes para suplantá-lo, de forma a, por exemplo, ofertar a esse público educação formal e profissional que lhe permita disputar empregos e funções públicas em real equidade com todas as pessoas.

Quanto à realização do ato coletivo em si, certo é que para que se tenha sucesso em uma conferência nacional, é preciso, antes, realizar com êxito as conferências que lhe são preparatórias, nos estados e municípios. Isto porque, é nas locais, ou municipais, que serão escolhidos os delegados e delegadas que participarão das conferências estaduais e do Distrito Federal e, nestas, os delegados e delegadas que representarão a população estadual na conferência nacional.

Tal sistemática pretende que os participantes das etapas locais discutam os temas propostos para a conferência nacional e indiquem de que forma a população daquele município entende que os assuntos sejam tratados, encaminhando tais conclusões à etapa estadual. Da mesma forma, na conferência estadual os delegados e delegadas eleitos nas municipais tratarão dos objetivos almejados e os representantes estaduais nela escolhidos,

então, levarão, à Conferência Nacional, suas ideias e análises quanto aos eixos temáticos.

A progressão de conferências, ocorrendo primeiro nos municípios, onde as pessoas vivem e utilizam primariamente os serviços públicos disponíveis para o atendimento às suas necessidades, depois em âmbito estadual, levando as questões locais para um nível mais abrangente, e, por fim, na esfera nacional, é estratégia precisa e inteligente para fazer chegar ao conhecimento dos mandatários maiores da nação as vicissitudes e os interesses de todas as regiões do país, tratando-se, pois, de exemplo da aplicação da metodologia dialética na prática, para solucionar problemas sociais de alta complexidade através do diálogo e da superação de conflitos.

Primitivamente compreendida como a arte do diálogo e da discussão, uma habilidade para discutir por perguntas e respostas (Lalande, 1996, p. 254), o conceito de dialética foi se modificando na história, tendo vários filósofos e escritores dedicado tempo a seu estudo. Embora não seja preciso, para a finalidade deste estudo, discorrer sobre os caminhos percorridos na evolução de sua definição, é necessário partir do entendimento de Hegel, segundo o qual a dialética é a síntese dos opostos, a própria natureza do pensamento (Abbagnano, 1998, p. 272-273).

Para ele, a dialética é o processo de resolução das contradições, a partir da análise de uma ideia (tese) e de uma ideia que lhe é de certa forma oposta (antítese), de forma a chegar a uma conclusão sobre tal oposição, que conformaria uma síntese sobre as duas, não necessariamente negando ou afirmando totalmente uma delas, mas também não sendo um mero meio termo.

Hegel (1992, p. 39) entende que a negatividade e a diferença não devem ser compreendidas simplesmente como falhas ou insuficiências, pois constituem elementos responsáveis pelo movimento e pela transformação, fazendo com que as contradições assumam papel fundamental no desenvolvimento dialético. Há nessa estrutura hegeliana um movimento de superação das premissas iniciais através do choque entre elas e, então, uma transformação, que elevaria o conceito preexistente, modificando-o e alcançando um resultado positivo na solução, na síntese, que inauguraria uma nova compreensão do fenômeno. Esse é o movimento que caracteriza a dialética, e ele ocorreria inteiramente dentro da mente humana, no mundo das ideias, que criaria o real.

Já Karl Marx, embora utilizasse a noção de dialética no sentido hegeliano, entendia-a de forma diametralmente oposta. Para compreender a razão para tanto, deve-se rememorar que o objeto principal de pesquisa de

Max era o surgimento, consolidação, desenvolvimento e crises da sociedade burguesa, fundada no capitalismo, buscando analisar e entender sua estrutura e sua dinâmica (Netto, 2011, p. 17).

Esta sociedade é um produto da vivência humana, fundada no sistema de relações interpessoais próprios da humanidade. É uma realidade que independe da vontade ou do entendimento do pesquisador; tem existência objetiva. Não necessita de conhecimentos ideais ou da imaginação e criação do pensamento humano para existir; existe por si. Daí porque Marx afirmava que seu método dialético era o inverso do de Hegel, porque enquanto para este "[...] o processo do pensamento [...] é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa", para o conceito marxiano, "[...] o ideal nada mais é do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ele interpretado (Netto, 2011, p. 21).

> Meu método dialético, em seus fundamentos, não é apenas diferente do método hegeliano, mas exatamente o seu oposto. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de Ideia, chega mesmo a transformar num sujeito autônomo, é o demiurgo do processo efetivo, o qual constitui apenas a manifestação externa do primeiro. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem (Marx, 2013, p. 90).

Por isso diz-se que Hegel é idealista e Marx, materialista, para quem a realidade é uma totalidade aberta, cuja riqueza é impossível de ser contida ou reduzida pelo pensamento humano. Ao revés, é ela que o produz, e "[...] para dar conta do movimento infinitamente rico pelo qual a realidade está sempre assumindo formas novas, os conceitos com os quais o nosso conhecimento trabalha precisam aprender a ser fluidos" (Konder, 1998, p. 51-52). E é nesse materialismo dialético, e em toda a obra de Marx, que se inspira a chamada teoria crítica da sociedade.

Esta teoria não tem por base um conhecimento meramente teórico, do campo das ideias, ou um alinhamento total e cego à ação prática, empirista, mas acaba por questionar o próprio sentido dos conceitos de teoria e prática e a distinção entre estes dois momentos (Nobre, 2011, p. 09). Segundo o mesmo autor, a teoria crítica possui dois sentidos fundamentais: o primeiro, é a ideia de que não é possível mostrar como as coisas são, sem partir de como elas deveriam ser. Seria crítica no sentido de dizer o que é, em vista do que ainda não é, mas pode vir a ser. O segundo, é ter um ponto de vista capaz de identificar e analisar os obstáculos que impedem que o objeto de estudo alcance suas melhores potencialidades. Nesse sentido:

> Do ponto de vista crítico, aquele que separa rigidamente "como as coisas são" de "como devem ser" só consegue dizer como elas são parcialmente,

> porque não é capaz de ver que "as coisas como devem ser" é também uma parte de como as coisas são; porque não consegue enxergar na realidade presente aqueles elementos que impedem a realização plena de todas as suas potencialidades (Nobre, 2011, p. 10).

Tem-se, portanto, que a teoria crítica, alicerçada no materialismo dialético de Marx, pretende, inicialmente, realizar um diagnóstico do tempo presente, levando em conta a realidade estrutural da organização social vigente e situações históricas concretas, bem como prever prognósticos sobre o rumo do desenvolvimento daquela sociedade. A partir daí, busca identificar os obstáculos que podem impedir que a sociedade evolua em toda sua capacidade e possibilidade para, então, criar ações para superá-los, de forma a permitir a transformação social.

Assim, partindo das premissas acima, é que este autor acredita que a formatação das Conferências dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ adere a essa visão marxiana da dialética, de exposição e contraposição de ideias fulcradas na realidade social vivenciada, com o objetivo de aprimorá-la.

Inicialmente porque, assim como os Conselhos de Direitos que as conduzem, são instâncias intrinsecamente democráticas, formadas por representantes do Poder Público e da sociedade civil, cujas discussões e decisões são naturalmente dialogadas, em uso prático da dialética na consecução de ideias e propostas. Em segundo lugar, porque o objetivo das conferências em apreço é exatamente buscar a criação e implementação de políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+, que tanto sofre, social, física e mentalmente, com o preconceito e a discriminação, tão somente por serem, e amarem, de forma diferente da maioria.

Veja-se que, como se pode extrair dos já citados eixos temáticos a serem discutidos nos referidos atos, os debates partem exatamente da análise da sociedade contemporânea e de como ela trata os homossexuais e transgêneros, por exemplo. Servirão de base para as argumentações situações empíricas, reais, de desrespeito estrutural e generalizado a direitos fundamentais dessas pessoas, ou seja, os trabalhos partirão de um diagnóstico do tempo presente.

Diagnóstico este que, como já mencionado, indica o Brasil como o país em que ocorrem mais homicídios e suicídios de pessoas LGBTQIA+ no mundo. De acordo com levantamentos feitos pelo Grupo Gay da Bahia, organização civil que há décadas produz relatórios amplamente consultados sobre tais dados, em 2025 foram registradas 257 mortes violentas dentro dessa população, sendo 237 homicídios e 20 suicídios, o que indica que, naquele ano, a cada 34 horas uma pessoa LGBTQIA+ foi vítima de homicídio ou suicídio em território nacional, simplesmente em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero.

Corroborando a situação de violência e vulnerabilidade vivenciada pela minoria social em apreço, estudo da ONG *Transgender Europe*, citado no documento acima mencionado, afirma que 94 pessoas transgênero foram vítimas de assassinato no Brasil em 2024, o que representa 29,2% dos 321 casos desta natureza registrados nos 39 países objeto da pesquisa. Segundo a Monitorização de Homicídio Trans de 2025 (TMM) daquela organização internacional, atualmente denominada *Trans Europe and Central Asia* (TGEU), o Brasil lidera a lista de casos pelo 18º ano consecutivo, com 30% do total das ocorrências de 2025.

A partir dessa verificação da realidade, deverão ser investigados os obstáculos que existem para que políticas públicas sejam idealizadas e postas em prática, e que podem, eles também, indicar a necessidade de outras políticas, de forma a se pensar ações para suplantá-los e, assim, transformar a sociedade.

Desta forma, e considerando a importância da realização das conferências locais para o atingimento da meta de se obter a maior quantidade possível de ideias, advindas do maior número possível de localidades, traduzindo o maior volume possível de pensamentos sobre a temática, de modo a se alcançar o máximo aproveitamento dos trabalhos a serem realizados na Conferência Nacional, é que se apresenta a iniciativa do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, consistente no fomento à realização dos atos locais, de forma a se verificar se a atuação do órgão ministerial contribuiu para que mais município aderissem ao processo conferencial.

No ponto, deve-se, inicialmente, destacar que o respeito aos direitos sexuais, à orientação sexual e à identidade de gênero é essencial para a realização da igualdade entre os indivíduos, devendo o Estado adotar todas as medidas apropriadas para eliminar preconceitos e práticas que se baseiem na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer ser humano.

Por isso, o Ministério Público, como instituição contramajoritária constitucionalmente comprometida com a promoção dos direitos fundamentais, deve atuar para promover os direitos assegurados na Constituição e nas leis, reconhecendo e promovendo, no âmbito de suas atribuições, os direitos à igualdade e à não-discriminação das pessoas LGBTQIA+, assim como de outras minorias sociais, tanto institucionalmente quanto nos serviços públicos em geral, inclusive fomentando a criação e implementação de políticas públicas destinadas a tal finalidade. Afinal:

> [...] a atuação do Ministério Público, como instituição constitucional permanente, incumbida da proteção de direitos indisponíveis, bem como do regime democrático e da ordem jurídica (Brasil, 1988), é essencial para

> a concretização de direitos assegurados em lei e para que essas ações possam ser aplicadas no controle das políticas públicas. Ou seja, a ação ministerial pode ser fundamental para a construção e cumprimento das ações governamentais. [...] o Ministério Público tem atuação preponderante como fiscalizador das políticas públicas que resvalam em direitos fundamentais da pessoa humana, devendo acompanhar a execução dessas atividades para que sejam devidamente planejadas e executadas (Andrade; Bussinguer, 2025, p. 240-242).

Para auxiliar em tal mister, há, no Ministério Público do Espírito Santo, uma Comissão de Direito à Diversidade Sexual e à Identidade de Gênero. Instituída em 2013, pelo Ato Normativo nº 02, de 16 de junho, atualizado pela Portaria nº 475, de 03 de agosto de 2021, tem por finalidade "[...] incentivar e acompanhar a garantia ao respeito, à igualdade e à liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero". Entre suas competências, estão "[...] propor e acompanhar a execução das políticas institucionais relacionadas à promoção do direito à liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero" e "[...] colaborar com órgãos e entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais nas ações para promoção" de tais direitos.

Em razão de tais atribuições, a Comissão decidiu[1], após tratativas com o Conselho Estadual LGBT e a Gerência de Políticas de Diversidade Sexual e Gênero da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, incentivar a realização, pelos municípios capixabas, das etapas locais da Conferência Nacional.

Assim, em setembro de 2024, remeteu aos promotores e promotoras de Justiça com atuação, em todos os 78 municípios do estado, na política de assistência social, responsáveis, portanto, pelo trato dos direitos das minorias, ofício informando sobre a convocação das conferências nacional, estaduais e locais dos direitos das pessoas LGBTQIA+. Na oportunidade, explicou do que se tratavam tais atos e indicou as datas-limite para que ocorressem as etapas locais, como preparatórias para as conferências estaduais e nacional, sugerindo que os membros do Ministério Público incentivassem os poderes públicos municipais a realizarem-nas e garantirem os meios para que os usuários pudessem delas efetivamente participar. A iniciativa foi, inclusive, inserida no Plano Geral de Atuação 2024-2025 da Comissão de Direito à Diversidade Sexual e à Identidade de Gênero e no planejamento estratégico do Ministério Público estadual, devido à sua importância para a salvaguarda dos direitos fundamentais da população relacionada.

Informou-se sobre a concretização da ação ao Presidente do Conselho Estadual LGBT+, que também exercia a função de Gerente de Diversidade

1 A afirmação, assim como a cronologia dos fatos narrada na sequência, advém do fato de o autor exercer, à época dos fatos, a função de coordenador da Comissão de Direito à Diversidade Sexual e à Identidade de Gênero (CDDS) do Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, que, em soma de esforços, disponibilizou seus contatos para que os promotores e promotoras de Justiça que assim desejassem pudessem com ele se comunicar, bem como repassá-los às equipes das municipalidades, para a mesma finalidade.

A atuação da comissão ministerial tinha como objetivo colaborar para que as conferências locais ocorressem no maior número de municípios do estado, com a maior quantidade possível de participantes, para que o máximo de vivências e pensamentos dos integrantes da sociedade civil e dos poderes públicos fossem ouvidos e levados em consideração no momento da preparação das propostas a serem enviadas à etapa estadual e, após, à nacional.

Isto porque a dialeticidade de eventos dessa natureza tem o condão de contribuir para o processo de criação de políticas públicas mais específicas e profícuas, já que as experiências dos munícipes enriquecem a discussão sobre os temas que serão discutidos na Conferência Nacional e, consequentemente, colaboram para a consecução de medidas visando à igualdade de tratamento e oportunidades às pessoas LGBTQIA+. Assim, valendo-se da sua função institucional de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o *parquet* buscou fomentar a realização dos eventos que intentam, em última análise, garantir a essa minoria acesso pleno a seus direitos, em trabalho que parece ter sido bem-sucedido, em função da maciça adesão dos promotores e promotoras de Justiça dos municípios capixabas à iniciativa.

A última Conferência Estadual de Políticas Públicas de Direitos Humanos de LGBT+ ocorreu em 2019, após a instituição do Conselho Estadual para a Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Espírito Santo (CELGBT+ES) pela Lei Estadual nº 10.613, de 22 de dezembro de 2016, e a despeito da já mencionada suspensão da Conferência Nacional então agendada para o ano de 2018.

Como etapas preparatórias àquele ato, ocorreram duas conferências regionais e cinco municipais, como se extrai do Relatório Final do evento, encontrado no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Embora não haja menção à quantidade de municípios que realizaram conferências preparatórias, há no relatório a informação de que a Conferência Estadual daquele ano teria contado com "[...] 190 participantes de mais da metade dos municípios do Estado". Na oportunidade, não houve a participação do Ministério Público no incentivo à convocação e realização dos eventos.

Já em 2025, quando teve lugar a iniciativa ministerial aqui mencionada, foram realizadas 7 (sete) conferências regionais (que agregam mais de um

município) e 8 (oito) autônomas, além de 4 (quatro) conferências temáticas livres, que contaram com a presença de mais de 1.300 (mil e trezentas) pessoas. Os dados constam do Relatório Estadual Consolidado da etapa estadual da 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, também disponível na página eletrônica da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, que informa que:

> [...] com a participação de representantes de 56 (cinquenta e seis) municípios capixabas, equivalente a aproximadamente 70% do território estadual, esta foi a edição com maior número de municípios envolvidos desde a criação das conferências no Estado (Espírito Santo, 2025).

Embora não conste no referido Relatório, dos documentos remetidos à comissão ministerial, e como intuitivo pelas dimensões geográficas do Espírito Santo, verifica-se que as conferências realizadas contaram com a participação de cidades as mais variadas, de tamanhos, composições populacionais e posições regionais diversas.

O levantamento efetuado a partir deles constata, inicialmente, que todos os municípios que compõem a Região Metropolitana de Vitória, que abarcam cerca de metade da população de todo o Espírito Santo, realizaram conferências. A capital, Vila Velha e Serra de maneira autônoma e Cariacica e Viana, em conjunto. Além disso, polos regionais como São Mateus, Linhares, Colatina e Cachoeiro de Itapemirim também participaram da iniciativa, bem como cidades de pequeno e médio porte, como Irupi, Fundão, Muqui, Baixo Guandu, Alto Rio Novo, Mucurici, Pedro Canário e São Domingos do Norte, apenas para citar algumas.

Assim, como afirmado no Relatório da etapa estadual, considerando que o estado possui 78 municípios, a adesão reportada alcança um patamar de mais de 71%, ou mais de dois terços, das cidades capixabas efetivamente realizando e participando de conferências e discutindo a matéria em comento, pelo que se pode verificar que a atuação ministerial junto aos poderes públicos locais foi eficaz em aumentar sensivelmente o número de municípios que convocaram conferências próprias ou participaram de conferências regionais, elegendo delegados e delegadas que os representaram na conferência estadual e, depois, na nacional.

3 Considerações finais

Após cerca de nove anos de intervalo, passando pela suspensão da Conferência Nacional a ser realizada em 2018 e a extinção do conselho nacional que cuidava dos direitos das pessoas LGBTQIA+ em 2019, foi

convocada para o ano de 2025 a 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras, a ser realizada no período de 21 a 25 de outubro, o que representa um marco na retomada da defesa dos direitos fundamentais de livre orientação sexual e identidade de gênero, características inerentes a todo ser humano e que, portanto, não deveriam motivar qualquer tipo de preconceito ou discriminação.

Contudo, sabe-se que essa não é a realidade no Brasil e em vários países do mundo, já que o mero fato de ostentar orientação sexual não heterossexual e identidade de gênero não cisgênera tem sido razão para a prática de crimes de ódio e inúmeras violências, sociais, físicas e psicológicas, contra a minoria LGBTQIA+. Daí a necessidade de se realizar eventos como os de que trata o presente artigo, a partir dos quais as experiências de vida de representantes dos mais variados locais do país são levadas às altas autoridades da República, de forma a subsidiar a criação e implementação de políticas públicas.

Através da discussão de ideias, por vezes distintas, sínteses serão elaboradas, soluções serão engendradas, com a intenção de extirpar da sociedade brasileira a incompreensão, o desconhecimento, o ódio e a violência contra pessoas que apenas são quem são. Diferentes em certos aspectos, mas iguais em humanidade e dignidade. Isto porque as conferências, em verdadeira aplicação do materialismo dialético marxiano como método de transformação social, se propõem a analisar a realidade da sociedade atual, produzir prognósticos sobre seus rumos, especificamente no que toca ao tratamento da população afetada, descobrir os obstáculos existentes para a real consecução de seus direitos e, então, propor ações para ultrapassá-los, em prol de uma sociedade verdadeiramente justa e igualitária.

Nessa busca por respeito e sobrevivência dos grupos minorizados, o Ministério Público tem papel fundamental, já que, como instituição contramajoritária, constitucionalmente incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, incumbe-lhe, mais do que a qualquer outra instituição, a defesa das minorias sociais. Cabe-lhe, de todas as formas e dentro dos parâmetros legais, incentivar os poderes constituídos a respeitarem e, mais, ouvirem e atenderem aos reclames dos vulneráveis, às suas necessidades, garantindo-lhes a existência e o reconhecimento da sua contribuição para a formação da sociedade brasileira.

No presente estudo, tencionou-se demonstrar como a atuação de promotores e promotoras de Justiça junto aos municípios teria contribuído para o crescimento da iniciativa de convocação e efetiva realização, no

Espírito Santo, de etapas locais preparatórias para a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+. E, de acordo com os números apresentados, o exercício da função ministerial surtiu efeito.

Assim, o cumprimento de sua obrigação constitucional para com a sociedade, especialmente, neste caso, para com uma das parcelas mais vulneráveis da população brasileira, acaba por demonstrar a eficácia da atuação do Ministério Público na defesa das minorias e no fomento à geração de políticas públicas tendentes à superação dos obstáculos à sua total integração social.

Além disso, a expressiva adesão dos municípios do estado do Espírito Santo à realização de eventos com o claro objetivo de pensar soluções para a melhoria de vida de grupos minorizados, comprova que é possível alcançar a sociedade que tanto almejamos, com respeito e justiça, garantindo e protegendo os direitos humanos de todas as pessoas, de forma que possam ter uma existência digna e livre de estigmas.

Referências

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ANDRADE, Luciana Ferreira Gomes de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Cárcere e Gênero: o papel do Ministério Público como agente fiscalizador e indutor de política pública nas prisões femininas à luz do pensamento de Maria Paula Dallari Bucci. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. São Paulo, v. 26, p. 232-249, jan./jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília, DF, 28 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9883.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023**. Institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras. Brasília, DF, 2023.

Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.471-de-6-de-abril-de-2023-475708858. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.848, de 26 de dezembro de 2023**. Convoca a 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11848.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.030, de 27 de maio de 2024**. Altera as datas das conferências de que trata o Decreto nº 11.848, de 26 dezembro de 2023. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12030.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 10.613, de 22 de dezembro de 2016**. Institui o Conselho Estadual para a Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – Conselho Estadual LGBT. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI106132016.html. Acesso em: 30 ago. 2026.

ESPÍRITO SANTO. **Relatório Final da IV Conferência Estadual de Políticas Públicas de Direitos Humanos de LGBT+ Espírito Santo**. Vitória, ES, 2021. Disponível em: https://sedh.es.gov.br/media/Documentos2022/Relatório%20-%20IV%20Conferência%20Estadual%20LGBT.pdf. Acesso em: 30 ago. 2026.

ESPÍRITO SANTO. **Relatório Estadual Consolidado da etapa estadual da 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+**. Vitória, ES, 2025. Disponível em: https://sedh.es.gov.br/media/Documentos2025/Relatório%20Final%20da%204a%20Conferência%20LGBTI.pdf. Acesso em: 30 ago. 2026.

GRUPO gay da Bahia. **Observatório 2025**: mortes violentas de LGBT+ no Brasil. Salvador, BA, 2026. Disponível em: https://grupogaydabahia.com.br/257-mortes-violentas-237homicidios-e-20-suicidios/. Acesso em 30 ago. 2026.

GUSSO, Ramon José; FONSECA, Igor Ferraz de; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Conferências nacionais e (des)democratização: uma análise da trajetória brasileira (1941-2022). **Revista Opinião Pública**. Campinas, v. 31, p. 01-36, 2025.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito.** Tradução de Paulo Meneses, com a colaboração de Karl-Heinz Efken. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1992. Parte I.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. (Coleção Primeiros Passos, v. 23).

LALANDE, André. **Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Ato Normativo nº 02, de 19 de junho de 2013.** Institui a Comissão de Direito à Diversidade Sexual visando o incentivo e acompanhamento da garantia ao respeito à igualdade e à liberdade de orientação sexual e identidade de gênero. Vitória, ES, 20 jun. 2013. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/ANOR022013.htm?identificador=32003200390035003A004C00. Acesso em: 30 ago. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Portaria nº 475, de 3 de agosto de 2021.** Dispõe sobre a composição e as atribuições da Comissão de Direito à Diversidade Sexual e à Identidade de Gênero do Ministério Público do Estado do Espírito Santo – CDDS/MPES. Vitória, ES, 4 ago. 2021. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/PORTAR4752021.htm?identificador=36003400340039003A004C00. Acesso em: 30 ago. 2026.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. (Coleção Filosofia passo-a-passo, v. 47).

TRANS EUROPE AND CENTRAL ASIA (TGEU). **A monitorização de homicídio trans da TGEU de 2025 revela uma nova tendência em violência anti-trans: sistematicamente fazer de alvo a activistas e líderes de movimentos.** 13 nov. 2025. Disponível em: https://tgeu.org/a-monitorizacao-de-homicidio-trans-da-tgeu-de-2025-revela-uma-nova-tendencia-em-violencia-anti-trans-sistematicamente-fazer-de-alvo-a-activistas-e-lideres-de-movimentos/. Acesso em: 17 set. 2026.

Capítulo 10

ACESSO À JUSTIÇA DOS SEGURADOS NAS AÇÕES DE APOSENTADORIA ESPECIAL FRENTE ÀS LIMITAÇÕES DA PROVA PERICIAL NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

Mariana Pimentel Miranda dos Santos[1]
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer[2]
Ricardo Goretti Santos[3]

1 Introdução

O direito à aposentadoria especial insere-se no núcleo de proteção social assegurado pela Constituição Federal de 1988, destinando-se à tutela do trabalhador submetido, de forma habitual e permanente, a condições laborais prejudiciais à saúde ou à integridade física. Trata-se de

1 Advogada, especialista em Direito Previdenciário, graduada em Direito pelo Centro Universitário do Espírito Santo, em 2005, inscrita na OAB/ES n. 11.598, desde 2005, pós-graduada em Direito Previdenciário pela EPD - Escola Paulista de Direito, em 2015; pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Fundação Oswaldo Aranha, Centro Universitário de Volta Redonda, em 2014. Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória. Coautora do livro ESG e Agenda 2030 da ONU da Editora Casa do Direito. Email: marianapimenteladv12@gmail.com

2 Livre-Docente pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (1991). Pós-Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2018). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (2014). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (2008). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (2002). Professora Titular da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), onde atua como Coordenadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Coordenadora de Pesquisa, Coordenadora de Relações Internacionais e Editora-Chefe da Revista Direitos e Garantias Fundamentais. F. Email: elda@fdv.br

3 Doutor em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais pela FDV. Especialista em Direitos e Garantias Constitucionais pela FDV. Graduado em Direito pela FDV. Diretor Acadêmico da FDV. Professor do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV. Professor de Gestão de Conflitos nos cursos de Graduação e Especialização da FDV (PPGD/FDV). Professor da disciplina Acesso à Justiça, Políticas Judiciárias e Desjudicialização do PPGD/FDV. Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Judiciárias e Desjudicialização do PPGD/FDV. Membro do Conselho Superior da Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem CINDES/FINDES. Advogado. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Gestão de Conflitos, atuando principalmente nos seguintes temas: acesso à justiça, justiça multiportas; desjudicialização, políticas judiciárias, mediação, negociação, conciliação, arbitragem e ensino jurídico. Email: ricardogoretti@fdv.br

benefício previdenciário de natureza fundamental, com caráter alimentar, cuja finalidade é compensar o desgaste antecipado decorrente da exposição a agentes nocivos, assegurando ao segurado condições dignas de subsistência após anos de contribuição ao sistema previdenciário.

No entanto, a efetivação desse direito encontra obstáculos relevantes no plano probatório, especialmente no âmbito do Juizado Especial Federal. A concessão da aposentadoria especial depende, em regra, da comprovação técnica da exposição a agentes nocivos, o que, no sistema jurídico brasileiro, está fortemente vinculado à apresentação do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). Esse documento, cuja elaboração e manutenção são de responsabilidade do empregador, constitui o principal meio de prova para o reconhecimento do tempo especial. Na prática, contudo, não são raras as situações em que o segurado se vê impossibilitado de obtê-lo, notadamente quando a empresa empregadora encerrou suas atividades ou se encontra em estado de falência.

Nesse contexto, vislumbra-se que a negativa de produção de prova pericial no Juizado Especial Federal, sob o argumento de incompatibilidade com o rito simplificado, pode comprometer a efetividade das garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. A tensão entre a busca pela celeridade processual e a necessidade de adequada instrução probatória revela-se particularmente sensível no processo previdenciário, no qual se discute direito de natureza alimentar e situação de presumida vulnerabilidade do segurado frente à Administração Pública.

Diante desse cenário, questiona-se: em que medida a ausência da produção de prova pericial, no âmbito do Juizado Especial Federal, prejudica a efetivação do justo processo previdenciário nas demandas de concessão de aposentadoria especial? A partir dessa indagação, o presente artigo tem por objetivo analisar os limites e as possibilidades da produção de prova pericial previdenciária no JEF, especialmente nos casos excepcionais em que a prova documental essencial se mostra inacessível ao segurado.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, realizada nas bases de dados google acadêmico, *redalyc* e *scielo*, com o uso das categorias "acesso à justiça material", "prova pericial", "Juizado Especial Federal", "processo justo" e "produção de prova pericial", com o uso do booleano "*and*". A pesquisa caracteriza-se, também, como documental, com a análise da legislação aplicável e de decisões judiciais, mediante a realização de levantamento de julgados provenientes do TRF 3ª Região e Turma Recursal do Espírito Santo.

Quanto à abordagem, adota-se a pesquisa qualitativa, com a estratégia de uma teoria fundamentada em dados ou "*grounded theory*", uma vez que a percepção do desafio de obtenção de prova para a obtenção do benefício

de aposentadoria especial, na hipótese de empresa falida, decorreu da prática forense vivenciada por esta pesquisadora em suas atividades profissionais como advogada. Assim, a coleta de dados deu-se através de levantamento e de uma observação participante. Nessa perspectiva, realiza-se uma análise documental, com método indutivo. Por fim, quanto à finalidade, a pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva.

Para responder à indagação proposta, o primeiro tópico deste artigo examina o acesso à justiça material no Juizado Especial Federal, à luz do Código de Processo Civil de 2015, destacando o conceito de acesso à justiça, a natureza alimentar dos benefícios previdenciários, o surgimento dos Juizados Especiais Cíveis e Federal e o papel dos Juizados Especiais Federais na concretização do acesso à justiça e na redução das desigualdades socioeconômicas.

O segundo tópico dedica-se à análise dos contornos da produção de prova para a obtenção da aposentadoria especial no sistema jurídico brasileiro. Nesse momento, são examinadas as regras de transição e transitórias inseridas com a reforma da previdência, bem como as transformações normativas relativas à comprovação da atividade especial, a centralidade do PPP como meio de prova e as dificuldades enfrentadas pelo segurado quando a empresa empregadora se encontra falida, bem como as limitações impostas pela competência da Justiça do Trabalho para a retificação e emissão da documentação técnica.

Por fim, o terceiro tópico aborda a relação entre ordem jurídica e processo justo, com foco no direito à produção de prova pericial previdenciária no âmbito do Juizado Especial Federal. Nessa perspectiva, discute-se a admissibilidade da perícia indireta ou por similaridade em situações excepcionais, diante da relevância da prova pericial como instrumento indispensável à efetivação do contraditório e da ampla defesa. Para tanto, examina-se decisão judicial que reconheceu o direito a comprovação da exposição a agente nocivo através da produção de prova pericial por similaridade no caso de empresa falida, evidenciando a necessidade de flexibilização procedimental como forma de assegurar a tutela efetiva de direitos fundamentais.

2 Acesso à justiça material no Juizado Especial Federal: um olhar para a aposentadoria especial no cenário jurídico brasileiro

No Brasil e no mundo, o direito de acesso à justiça se caracteriza como um importante direito humano, presente como garantia constitucional nos ordenamentos jurídicos dos países democráticos (Lazzari; Savaris; Porena, 2014). O acesso à justiça é definido como

> [...] o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, inscrito no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, não significa um mero acesso formal aos órgãos judiciários. Assegura ele um acesso qualificado à justiça que propicie ao jurisdicionado a obtenção de tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e adequada, enfim, um acesso a uma ordem jurídica justa (Watanabe, 2019, p. 82).

Portanto, o acesso à justiça serve para determinar "que o sistema deve ser acessível a todos" e "deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos" (Cappelletti; Garth,1988, p. 8). Ademais, os autores afirmam que o "acesso" constitui um direito social fundamental, mas também ocupa ponto central da moderna processualística. Em uma interpretação da obra "Acesso à Justiça", considera-se que

> [...] acesso à justiça representaria duas funções que o sistema jurídico deveria possuir: igualdade de acesso a todos e capacidade para produzir resultado social e individualmente justos. Resultados estes que não mais teriam que, necessariamente, passar pela decisão dos magistrados (Santos; Oliveira, 2024, p. 124).

Nesse sentido, no caso da aposentadoria especial, o simples ingresso em juízo não é suficiente para garantir um resultado justo, se não forem garantidos meios adequados para a produção da prova necessária para fins de comprovação da exposição a agentes nocivos e prejudiciais à saúde do trabalhador. Na mesma linha, destaca-se o entendimento da

> [...] necessidade de se referir a essa questão sob o rótulo de acesso à justiça e não acesso à justiça com a intenção de ampliar o foco desse direito, de forma que não conote apenas a entrada o sistema judicial, mas também abrange o caminho para formas desjudicializadas de resolução de conflitos. [...] O acesso à justiça é o princípio essencial de todo o sistema jurídico e implica não apenas que os cidadãos possam exercer seus direitos, mas também que seus conflitos sejam solucionados de forma adequada e oportuna (Álvarez, 2003, p. 31-32).

A Constituição Federal de 1988 garante ao trabalhador a proteção social por meio do sistema da Previdência Social, ao prever, entre seus direitos fundamentais, o acesso aos benefícios previdenciários (Brasil, 1988). Santos (1999) enfatiza que o aspecto social assume especial relevância no contexto dos Juizados Especiais. Segundo o autor, o tema do acesso à justiça é o que mais diretamente resolve as relações entre o processo civil e a justiça social, entre a igualdade jurídico-formal e a desigualdade socioeconômica.

Com o objetivo de garantir ao cidadão o acesso à justiça, a Constituição Federal de 1988, estabelece no artigo 5º, incisos LIV, LV, LVI, LIII, XXXVII, XXXIV, XXXV e LXXVIII, respectivamente, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa; a inadmissibilidade de provas ilícitas; o juiz

natural; o direito de petição; a inafastabilidade de apreciação jurisdicional; a razoável duração do processo e, no artigo 93, IX, a motivação das decisões judiciais (Brasil, 1988).

Os benefícios previdenciários visam acobertar situações de risco social, bem como a própria "ideia que deve presidir o processo judicial previdenciário é a de que os benefícios previdenciários não podem esperar" (Savaris, 2018, p. 115). Nesse sentido, para Savaris (2018), o tempo é um fator essencial na dinâmica do direito previdenciário.

Em 26 de setembro de 1995, surge a Lei nº 9.099, que institui os Juizados Especiais Cíveis. Segundo esclarece Watanabe (2019), o objetivo dessa norma foi viabilizar o processamento de demandas reprimidas. O conceito de demandas reprimidas remete ao fenômeno da "litigiosidade contida", que ocorre muitas vezes quando se observa a renúncia total do direito pelo titular em razão de obstáculos sistêmicos, como: custo elevado, complexidade dos ritos e lentidão do Judiciário tradicional.

Posteriormente, a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, cria o Juizado Especial Federal, que, ao atuar no âmbito previdenciário, assume o dever de promover a efetivação do direito fundamental à aposentadoria e à velhice digna (Brasil, 1995b; 2001b). A exposição de motivos da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, no item 4, pretende facilitar o acesso à Justiça e o ressarcimento das partes menos favorecidas à Justiça e nas disputas contra a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, uma vez que a solução dos litígios seria resolvida rapidamente (Brasil, 2001a).

Ocorre que a descrença na utilidade da busca pela tutela jurisdicional gera um sentimento de que "não vale a pena ir à Justiça" (Watanabe, 2019). Esse cenário atinge especialmente aquele trabalhador que encontra dificuldade de produzir prova no âmbito do Juizado Especial Federal, haja vista a impossibilidade de obter o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) junto à empresa falida. Casos como esse necessitam de um olhar peculiar do Judiciário, sob pena de configuração de indesejada litigiosidade contida.

Outrossim, para Watanabe (2019), a relação entre essas demandas e a criação dos Juizados Especiais Federais (JEFs) e de seus antecedentes possui natureza político-social. A finalidade maior dessas instituições reside na facilitação do acesso à justiça para o cidadão comum e na viabilização do processamento de causas anteriormente excluídas em razão do valor das custas, do tempo de espera por solução e do rigor da forma. O autor esclarece que a celeridade não é o objetivo primário da norma, mas sim um princípio instrumental para atingir a meta de acolher as demandas reprimidas. Com isso, o legislador buscou criar um microssistema processual capaz de ocupar

um "vácuo político-social" deixado pela omissão do Estado no tratamento de conflitos de menor complexidade.

Assim, o autor enfatiza que o acesso à justiça deve ser compreendido como acesso à ordem jurídica justa (Watanabe, 2019). Nesse sentido, destaca-se trechos do acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) que julgou a Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) nº 504/DF, segundo o qual:

> O acesso à justiça deve ser reconhecido como um direito efetivo, e não uma mera perspectiva teórica e abstrata. É certo, contudo, que barreiras há a dificultar, quando não a obstaculizar, o acesso efetivo e adequado ao sistema de justiça geral. Essas barreiras consistem em problemas sociais, estruturais, econômicos e mesmo jurídicos, na medida em que o direito de acesso ao judiciário implica custos financeiros, culturais e sociais. A reivindicação dos direitos, notadamente das pessoas hipossuficientes do ponto de vista social e financeiro, é tarefa que compõe o direito de acesso à justiça, o qual é categorizado como o direito aos direitos, e o desenho da administração da justiça. Sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo (Brasil, 2020, p. 2).

Logo, o sistema dos Juizados não deve ser visto apenas como um método de simplificação para obtenção de rapidez. O microssistema exige: a) informação e orientação: o cidadão precisa do conhecimento pleno da existência do direito para superar a barreira da litigiosidade contida; b) participação comunitária: a atuação de conciliadores e a aplicação de métodos consensuais aproximam a Justiça da realidade social e possuem um sentido pedagógico; e c) equilíbrio entre rito e segurança: a simplificação do rito deve servir à eficiência sem sacrificar o devido processo legal, a exemplo da substituição de perícias complexas por depoimentos técnicos ou até mesmo do PPP pela produção de provas similares (Watanabe, 2019).

Os Juizados cumprem sua função social quando removem obstáculos e garantem resultados materialmente justos (Watanabe, 2019). O foco da estrutura reside na proteção de direitos fundamentais, com especial atenção aos vulneráveis, conforme as diretrizes de acesso à justiça contemporâneas (ONU, 2015).

Nesse contexto, a concepção de Savaris (2018) acerca do acesso à justiça no âmbito previdenciário estrutura-se a partir de pilares interdependentes. O primeiro refere-se ao risco social e à exigência de imediatidade, na medida em que o benefício previdenciário constitui um bem jurídico de caráter alimentar e um direito fundamental associado ao risco social. Nessa perspectiva, o segurado que pleiteia a prestação previdenciária se encontra em uma

"presumível situação de risco", logo, a tutela jurisdicional deve ser outorgada imediatamente (Savaris, 2018, p. 58-59).

O segundo pilar refere-se à dignidade humana, na medida que o atraso indevido na entrega de aposentadorias, auxílios e pensões implica na violação à própria dignidade dos segurados. O processo judicial previdenciário deve ser direcionado ao acautelamento da situação de risco do segurado de modo especialmente célere (Bastos, 2020).

O Estado não pode negar nem postergar o acesso à justiça, tampouco retardar a concretização do direito do segurado à aposentadoria, especialmente em razão de seu caráter substitutivo da renda salarial, de modo a assumir natureza alimentar. Ademais, a aposentadoria tem como finalidade assegurar ao trabalhador as condições matérias necessárias para uma vida digna após anos de contribuição para o sistema previdenciário (Soares, 2024).

Dentre os benefícios previdenciários previstos no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se a aposentadoria especial, devida ao segurado que comprove 25 (vinte e cinco) anos de exposição a agentes nocivos à saúde, além de 86 (oitenta e seis) pontos, resultantes da soma do tempo de contribuição especial com idade e tempo comum, o que, na prática, corresponde à exigência etária de 61 (sessenta e um) anos de idade, quando não possuir tempo comum. Esse segurado está enquadrado, portanto, na condição de pessoa idosa (Brasil, 1988).

Nessa linha, importa compreender a seguir as regras de transição e transitórias inseridas com a reforma da previdência acerca da aposentadoria especial, bem como as possibilidades de produção de prova pericial para fins de comprovação dessa exposição no âmbito do Judiciário, para a concessão da aposentadoria especial no Brasil.

3 Contornos da produção de prova para a obtenção da aposentadoria especial no sistema jurídico brasileiro

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) era concedida aos segurados que comprovassem a exposição a agentes nocivos à saúde por 15, 20 ou 25 anos, sem a exigência de idade mínima para a obtenção do benefício. A Emenda Constitucional promoveu alterações significativas nos critérios de concessão desse benefício, ao estabelecer, nos artigos 19, § 1º, inciso I, e 21, novos requisitos a serem observados. Surge, assim, uma regra de transição e uma regra permanente aplicável aos filiados, após a vigência da Emenda (Brasil, 2019a).

A regra de transição, prevista no artigo 21 da EC nº 103/2019, determina que o segurado que já era filiado ao RGPS na data da entrada em vigor da referida Emenda poderá se aposentar de forma especial mediante a comprovação de exposição efetiva a agentes nocivos por 15, 20 ou 25 anos, cumulada com a obtenção de, respectivamente, 66, 76 ou 86 "pontos". O "sistema de pontos" consiste na soma da idade do trabalhador com o tempo de contribuição que se refere à efetiva exposição aos agentes nocivos. Assim, o trabalhador só terá direito a aposentadoria especial, quando completar 51, 56 e 61 anos de idade (Brasil, 2019a).

Por sua vez, a regra permanente (ou transitória, no sentido de que se aplica aos novos filiados pós-EC nº 103/2019) estabelece que o segurado que ingressar no RGPS após a vigência da Emenda somente terá direito à aposentadoria especial mediante a comprovação de 15, 20 ou 25 anos de efetiva exposição a agentes físicos, químicos ou biológicos, além de atingir, respectivamente, as idades mínimas de 55, 58 ou 60 anos (Brasil, 2019a).

A comprovação do exercício de labor em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física do segurado sofreu alterações desde o Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, e rege-se pela lei vigente à época da prestação do serviço (Brasil, 1992a). Até o advento da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, a comprovação da atividade especial se dava pelo enquadramento na categoria profissional do trabalhador aos Decretos regulamentadores nº 53.831 de 25, de março de 1964 e nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, sendo suficiente a comprovação de exercício da categoria profissional ou quando demonstrada a comprovação do trabalhador aos agentes nocivos por qualquer meio de prova (Brasil, 1995a).

Com a promulgação da Lei nº 9.032/1995, extinguiu-se o enquadramento por categoria profissional e passou-se a exigir a efetiva exposição aos agentes nocivos, para fins de reconhecimento do tempo especial, através de formulários específicos, nos termos da lei. Com isso, transferiu-se ao segurado o ônus de comprovar a exposição a agentes agressivos prejudiciais à saúde ou à integridade física, por qualquer meio de prova, como previsto no artigo 57, § 3º da Lei 9.032/95 (Brasil, 1995a).

Segundo Martinez (2015), a prova consiste em qualquer meio material ou virtual, admitido ou não pelo direito e produzido antes ou depois de uma data-base, que possibilite ou obrigue alguém a reconhecer um fato alegado pela parte interessada. A inversão do ônus da prova "tem a finalidade de imputar maior encargo probatório à parte que detém melhores condições de produção das provas necessárias para o julgamento da lide" (Cabral, 2008, p. 332).

Com a publicação da Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, a comprovação da efetiva exposição do trabalhador a agentes agressivos passa a ser feita por meio de apresentação de formulário padrão SB-40 ou DSS-8030, expedidos pelo INSS e preenchidos pelo empregador, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (Brasil, 1997; INSS, 2003).

O Conselho da Justiça Federal (CJF) noticiou que, a partir de 1° de janeiro de 2004, o PPP passa a representar o único documento exigido para fins de comprovação da exposição a agentes nocivos, em substituição aos antigos formulários, em substituição aos antigos formulários, em decorrência do teor da Instrução Normativa nº 95, de 7 de outubro de 2003 (INSS, 2003). Este documento, embasado em laudo técnico e emitido pelos empregadores, descreve o trabalho desempenhado, suas condições e os agentes agressivos a que o trabalhador estava submetido (CJF, 2016). No entanto, a prática forense revela que nem sempre o trabalhador consegue ter acesso a esses documentos. Há casos em que a empresa já se encontra falida, por exemplo.

A ausência ou inexatidão de informações no PPP configura descumprimento de obrigação trabalhista, cuja apuração compete à Justiça do Trabalho, conforme Enunciado 203 do FONAJEF, segundo o qual "não compete à Justiça Federal solucionar controvérsias relacionadas à ausência e/ou à inexatidão das informações constantes de PPP e/ou LTCAT para prova de tempo de serviço especial" (AJUFE, 2025, s. p.). Da mesma maneira entende a Turma Recursal do Espírito Santo, através do Enunciado 69:

> Não cabe à Justiça Federal no rito da Lei 10.259, de 12.07.2001, oficiar as sociedades empresárias empregadoras para a obtenção, retificação ou esclarecimentos de questões relativas ao PPP, LTCAT, PPRA e PGR. É do segurado a responsabilidade de apresentar documentação técnica idônea para fins de comprovar exposição ao agente nocivo (Brasil, 2022, s.p.).

Conforme estabelecido na Constituição Federal, no artigo 114, compete à Justiça do Trabalho processar e julgar ações oriundas da relação de trabalho (Brasil, 1988). Com isso, as demandas que versem acerca da retificação do PPP devem ser processadas e julgadas na Justiça do Trabalho, não sendo competência do Juizado Especial Federal.

Todavia, há situações excepcionais nas quais a retificação do PPP torna-se inviável na Justiça do Trabalho, a exemplo da falência da empresa contratante. Nesse caso, a exigência imposta ao segurado para apresentação de documento cuja elaboração e guarda competem exclusivamente ao empregador revela-se incompatível com a proteção social da aposentadoria especial, uma vez que, falida a empresa, o acesso ao documento pelo segurado torna-se inviável.

Ademais, Ladenthin (2024) enfatiza que, no âmbito do direito previdenciário, uma das partes envolvidas é o Poder Público. Nesse caso, a hipossuficiência dos beneficiários frente à ausência de PPP deve ser analisada com cautela, em decorrência de sua posição de vulnerabilidade frente à Administração Pública. Surge, assim, a necessidade de constituição de perícia como meio de prova que viabilize a efetivação do direito à aposentadoria.

Do contrário, a imposição do PPP, além de contrariar a própria finalidade do benefício em questão, inviabiliza, na prática, o acesso à prestação previdenciária destinada a substituir verba de natureza alimentar, o que compromete a efetividade do direito fundamental à previdência social. Desta feita, importa considerar a possibilidade de produção de prova pericial à luz da noção de ordem jurídica justa, no contexto processual previdenciário do Juizado Especial Federal no Brasil.

4 Ordem jurídica e processo justo: por um direito de produção de prova pericial previdenciária no juizado especial federal

O cidadão tem direito a um processo justo, capaz de assegurar uma prestação jurisdicional adequada e efetiva. Apenas um processo realizado de forma efetiva, real e justa é apto a garantir a segurança jurídica e a promover a adequada solução do litígio entre as partes (Lazzari; Savaris; Porena, 2014).

Tal garantia encontra respaldo em diversos ordenamentos jurídicos, a exemplo da Constituição da Itália, ao estabelecer no artigo 111 que o exercício jurisdicional pressupõe a observância do modelo de processo definido em lei, o qual deve ser pautado pela justiça, pelo devido processo e pela eficiência quanto à sua duração (Lazzari; Savaris; Porena, 2014). Na esfera internacional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos da qual o Brasil é signatário, assinala em seu artigo 8º:

> Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (Brasil, 1992b, s.p.).

No Brasil, o Preâmbulo da Constituição ratifica o compromisso com a instituição de um Estado Democrático comprometido, dentre outros, com a efetivação da justiça como valor supremo de uma "sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos" (Brasil, 1988, s.p.). Nesse contexto, o processo justo previdenciário está intrinsecamente ligado à efetivação do direito material à proteção social. Portanto, o processo judicial deve ser um instrumento

capaz de assegurar o direito à seguridade social e evitar que a celeridade ou os formalismos levem à perpetuação de injustiças sociais (Lazzari; Savaris; Porena, 2014).

Para Watanabe (2019), a noção de processo justo é indissociável do conceito de acesso à ordem jurídica justa. O autor defende que o acesso à justiça não se limita à possibilidade de ingresso nos órgãos judiciários, pois exige a entrega de uma tutela jurisdicional que seja efetiva, tempestiva e adequada. Assim, o processo justo compreende os seguintes elementos fundamentais: a) resultados socialmente justos; b) adequação à realidade social, considerando as características sociais, políticas, econômicas e culturais do país; c) sensibilidade dos magistrados, que devem estar inseridos na realidade social, capazes de captar as transformações da sociedade e comprometidos com a realização da justiça material; d) remoção de obstáculos, prestigiando-se o direito à informação, ao conhecimento do direito substancial e à eliminação de barreiras econômicas ou culturais; e d) pluralidade de métodos para além do adjudicatório tradicional (Watanabe, 2019).

Desta feita, Watanabe (2019) entende que o processo é um instrumento para a consecução de uma finalidade maior: a pacificação de conflitos com justiça e o pleno exercício da cidadania de modo que se torna

> [...] fundamental que a forma processual seja considerada como simples meio pelo qual o resultado do processo pode ser alcançado de modo mais adequado, principalmente porque garante às partes real participação na sua formação. Em outras palavras, a preocupação com a efetividade da tutela deve compreender também a tentativa de eliminar óbices meramente formais à produção do efeito desejado (Bedaque, 2006, p. 88).

Em processos previdenciários, a comprovação da atividade especial de períodos trabalhados em empresa falida impossibilita a obtenção do PPP pelo segurado. Nessa linha, a adoção do formulário PPP como prova plena para afastar o direito à aposentadoria especial reforça uma visão excessivamente formal da realidade, na qual os conflitos do mundo do trabalho são resolvidos apenas com base em documentos.

Entre os deveres inerentes à função jurisdicional está o de assegurar o devido processo legal e a ampla defesa, nos termos do art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ao considerar que o contraditório é um direito das partes, é indispensável que a elas sejam assegurados todos os meios legalmente previstos para a defesa de seus direitos, entre os quais a produção da prova pericial.

Segundo Freire Júnior e Bezerra (2024), o contraditório se manifesta como o direito de intervenção substancial na marcha processual, de modo a permitir que os litigantes contribuam concretamente para a construção

do provimento jurisdicional. Em sua dimensão efetiva e não meramente formal, trata-se do direito que assiste à parte de empregar todos os meios existentes para influenciar o resultado final do processo. Por sua vez, a ampla defesa garante ao litigante o uso dos meios e recursos inerentes para provar a veracidade dos fatos.

Nesse contexto, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no processo nº 5010916-80.2023.4.03.0000 decidiu que, no caso de empresa falida, o segurado não pode ser penalizado pela ausência do PPP e assegurou a realização de prova indireta ou por similaridade para comprovar a exposição ao agente nocivo prejudicial à saúde e, por consequência, garantir o acesso à justiça, nos termos a seguir:

> A realização da perícia indireta ou por similaridade é admitida nos casos em que a empresa, comprovadamente, encerrou suas atividades e, não há outro meio para a demonstração da especialidade do labor, não podendo o empregado sofrer as penalidades pela inatividade do seu local de trabalho (Brasil, 2023, p. 10).

Nota-se que a jurisprudência acima admitiu, em caso excepcional, a realização de perícia por similaridade, quando inviável a prova direta através do PPP. A excepcionalidade da prova técnica reside no fato de que a perícia indireta não se mostra capaz de mensurar os agentes nocivos ou perigosos que existiam no ambiente de trabalho na época da prestação dos serviços. Destarte, é necessário avaliar a utilidade da prova e a possibilidade material de sua produção, visto que seu objetivo é conferir segurança ao julgamento e propiciar ao juízo os elementos necessários à formação de seu convencimento (Brasil, 2021).

No caso da aposentadoria especial, que exige a comprovação da exposição a agentes nocivos de modo habitual e permanente, a comprovação da condição especial de trabalho (o fato constitutivo do direito à aposentadoria especial) depende de um exame técnico (perícia de engenharia). Tal prova é essencial para verificar as reais condições do ambiente laboral em questão.

Nessa perspectiva, a recusa judicial em realizar prova pericial, caso não haja documentação suficiente, configura cerceamento de defesa (Brasil, 2024). Sem a perícia, o segurado é impedido de demonstrar a exposição aos agentes nocivos e, consequentemente, de influenciar a convicção do magistrado sobre o seu direito. Evidencia-se, assim, uma ofensa ao conceito do processo justo previdenciário (Freire Júnior; Bezerra, 2024).

Assim, cabe ao Judiciário considerar que, em casos de falência da empresa empregadora, a obtenção de Perfil Profissiográfico Previdenciário (documentação probatória essencial) pelo segurado, torna-se altamente

inviável ou inexistente. A ausência da prova material demanda, portanto, que haja uma instrução probatória judicial necessária para comprovar a veracidade dos fatos alegados pelo segurado, a fim de obter um processo justo.

Logo, a garantia da produção da prova pericial é um mecanismo essencial para garantir a participação efetiva da parte hipossuficiente em um justo processo previdenciário, com a possibilidade de o segurado produzir a prova necessária para o convencimento do julgador sobre a veracidade dos fatos alegados. Com isso, assegura-se observância à legalidade, visto que a lei processual confere às partes o direito de empregar os meios legítimos para provar a veracidade dos fatos alegados (Freire Júnior; Bezerra, 2024).

Nessa hipótese, sustenta-se que o meio probatório mais compatível com o sistema jurídico-previdenciário consiste na realização de perícia judicial indireta, em empresa similar, como forma de aferir a efetiva exposição do trabalhador a agentes nocivos. Por outro lado, a Turma Recursal do Espírito Santo proferiu decisão judicial no processo nº 5000426-19.2018.4.02.5006, na qual reconheceu a possibilidade de comprovação da especialidade do labor com fundamento em declaração emitida por entidade sindical referente à empresa falida (Brasil, 2019b).

Todavia, vislumbra-se que tal solução não se mostra adequada, uma vez que a legislação previdenciária atribui exclusivamente à figura do empregador a responsabilidade pelo preenchimento do Perfil Profissiográfico Previdenciário, no artigo 58, § 4º, da Lei nº 8.213, de 24 de junho de 1991 (Brasil, 1991).

Desta feita, a realização de perícia mostra-se fundamental para se alcançar uma decisão justa, ainda que por similaridade. Na prática, essa é a única maneira de validar as informações apresentadas pelo segurado. Ademais, a prova pericial constitui um elemento decisivo para a concessão do benefício mais adequado, o que impacta diretamente a sobrevivência do segurado e assegura a ele um futuro digno, em conformidade com seu histórico contributivo. Do contrário, a ausência dessa produção probatória impede que o julgador compreenda os detalhes essenciais do caso (Araujo; Silva, 2025).

5 Considerações finais

A análise desse artigo revelou que a ausência de produção de prova pericial no âmbito do Juizado Especial Federal, em demandas que versam sobre aposentadoria especial, compromete a efetivação do justo processo previdenciário em situações excepcionais. Tal constatação revela-se especialmente relevante nos casos em que a empresa empregadora se encontra

falida, circunstância que impede o segurado de obter o Perfil Profissiográfico Previdenciário, documento indispensável para a comprovação da exposição a agentes nocivos à saúde ou à integridade física.

Nessas hipóteses, a exigência exclusiva do PPP como condição para o reconhecimento do tempo especial mostra-se incompatível com a lógica de proteção social que orienta o Direito Previdenciário. Isso porque se trata de documento cuja elaboração e manutenção são de responsabilidade do empregador, não podendo o segurado ser penalizado pela sua inexistência ou inacessibilidade. Desse modo, a negativa judicial de produção de prova pericial acaba por transferir ao trabalhador o ônus de uma impossibilidade material, inviabilizando, na prática, o acesso a um benefício previdenciário de natureza alimentar, destinado a assegurar condições mínimas de subsistência após anos de contribuição ao sistema.

Esse cenário evidencia um conflito entre a busca pela celeridade processual, princípio que orienta o rito dos Juizados Especiais Federais, e a observância das garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Assim, constata-se que, embora a simplificação procedimental tenha como objetivo ampliar o acesso à justiça, sua aplicação acrítica pode resultar na supressão de meios probatórios indispensáveis à adequada demonstração do direito alegado, transformando o processo em mero instrumento formal, incapaz de produzir resultados materialmente justos.

A pesquisa realizada revelou que, diante da inviabilidade de produção da prova documental essencial, a prova pericial indireta ou por similaridade assume papel central na reconstrução das condições reais de trabalho às quais o segurado esteve submetido. Trata-se de meio probatório apto a fornecer ao magistrado os elementos técnicos necessários à formação de seu convencimento, especialmente em demandas que envolvem a análise de agentes físicos, químicos ou biológicos e a habitualidade da exposição. Conclui-se que a prova pericial, nesse contexto, não se apresenta como faculdade do julgador, mas como instrumento indispensável à efetivação do direito de defesa.

Nesse sentido, a denegação da prova pericial, quando indispensável à demonstração do fato constitutivo do direito à aposentadoria especial, configura cerceamento de defesa e afronta direta às garantias constitucionais que estruturam a noção de processo justo previdenciário. A recusa imotivada da prova técnica impede que o segurado participe de forma efetiva da construção do provimento jurisdicional e compromete a legitimidade da decisão judicial, ao restringir indevidamente os meios de convencimento disponíveis ao julgador.

Nesses moldes, observa-se que a recusa da produção de prova pericial, quando indispensável à comprovação da atividade especial, compromete o acesso à justiça, a realização do processo justo previdenciário, e esvazia a finalidade protetiva da aposentadoria especial, exigindo do Poder Judiciário uma atuação compatível com os fundamentos constitucionais da seguridade social.

Diante disso, conclui-se que, nos casos em que a empresa empregadora estiver falida inviabilizando a obtenção do PPP, impõe-se ao magistrado a produção de perícia indireta ou por similaridade, assegurando a continuidade da instrução probatória e a plena observância do direito de defesa. Essa solução revela-se mais compatível com o modelo constitucional de processo e com a finalidade protetiva do Direito Previdenciário, evitando que a celeridade procedimental se sobreponha à justiça da decisão.

Por fim, constata-se que a garantia da produção da prova pericial constitui mecanismo essencial para assegurar a participação efetiva da parte hipossuficiente no processo previdenciário. Com essa lógica, e enquanto instrumento de proteção social, o processo justo previdenciário não pode se limitar a uma racionalidade formal ou meramente burocrática. Ao contrário, deve operar como espaço de realização concreta de direitos fundamentais, especialmente diante das situações de vulnerabilidade que caracterizam as demandas previdenciárias. Somente assim será possível assegurar decisões materialmente justas, compatíveis com a dignidade da pessoa humana e com os objetivos constitucionais da seguridade social.

Referências

AJUFE. Associação dos Juízes Federais do Brasil. **Enunciado nº 203 do FONAJEF**. Brasília: AJUFE, 2025. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/foruns/fonajef/enunciados-fonajef/enunciados-xvi-fonajef/enunciado-n-203. Acesso em: 19 dez. 2025.

ÁLVAREZ, Gladys Stella. **La mediación y el acceso a justicia.** Buenos Aires: Culzoni Editores, 2003.

ARAUJO, Liane Maria Santiago Cavalcante; SILVA, Jane de Souza da. Desafios para a efetivação dos Direitos Humanos no âmbito do Direito Previdenciário brasileiro: um olhar para o rito processual do JEF. **Revista Estudos Institucionais**, [*s.l.*], v. 11, n. 3, p. 1100-1123, 2025. DOI: https://doi.org/10.21783/rei.v11i3.851. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/851/1071. Acesso em: 19 dez. 2025.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. A Tutela da evidência no processo judicial previdenciário: um Instrumento em face a banalização dos precedentes e da inadequada distribuição do ônus do tempo do processo. **Revista Brasileira de Direito Social – RBDS**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 23-36, 2020. Disponível em: https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/126/107. Acesso em: 19 dez. 2025.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964.** Dispõe sobre a aposentadoria especial instituída pela Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D53831.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992.** Dá nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, e incorpora as alterações da legislação posterior. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0611.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979**. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83080.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 009, de 11 de janeiro de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a. Disponível em: https://

www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10259-12-julho-2001-330060-exposicaodemotivos-150051-pl.html. Acesso em: 17 dez. 2025.

BRASIL. Justiça Federal da 2ª Região. **Enunciado 69**. Não cabe à Justiça Federal no rito da Lei 10.259, de 12.07.2001, oficiar as sociedades empresárias empregadoras [...]. TRF2, Rio de Janeiro, 12 abr. 2022. Disponível em: https://www.trf2.jus.br/jfes/artigo/sedin/enunciados. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. **Lei 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997.** Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9528.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 504 - Mato Grosso. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, 26 nov. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437103/false. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Agravo de Instrumento nº 5010916-80.2023.4.03.0000.** Relator: Des. Fed. Toru Yamamoto. TRF3, São Paulo, 14 ago. 2023. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/

acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/278274605. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5002384-72.2020.4.04.7121.** Relator: Des. Fed. Victor Luiz dos Santos Laus. TRF4, Porto Alegre, 24 mar. 2021. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5002384-72.2020.4.04.7121&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1003201-08.2022.4.06.0000.** Relator: Des. Fed. Grégore Moreira de Moura. TRF6, Belo Horizonte, 17 jul. 2024. Disponível em: https://eproc2g.trf6.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=10032010820224060000&num_chave=&num_chave_documento=&hash=ee6701ef21b5943aaa56dff5f232a346. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Turma Recursal do Espírito Santo. **Recurso Cível nº 5000426-19.2018.4.02.5006.** Relator: Juiz Federal Leonardo Marques Lessa. 1ª Turma Recursal, Espírito Santo, 20 set. 2019b. Disponível em: https://eproc.jfes.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_moGrau=S&hash=835949523494a7d2ac5efab31c59ceda. Acesso em: 19 dez. 2025.

CABRAL, Érico de Pina. **Inversão do ônus da Prova no Processo Civil do Consumidor**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CJF. Conselho da Justiça Federal. Trabalho especial a partir de 1º/01/2004 pode ser comprovado com PPP, mesmo sem laudo. **CJF**, Brasília, 7 out. 2016. Disponível em: https://www2.cjf.jus.br/cjf/noticias/2013/maio/trabalho-especial-a-partir-de-1o-01-2004-pode-ser-comprovado-com-ppp-mesmo-sem-laudo. Acesso em: 22 dez. 2025.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê; BEZERRA, Vladimir Cunha. O direito à produção probatória e o contraditório como direito de efetiva participação no processo. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 58-78, 2024. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/86589/50996. Acesso em: 19 dez. 2025.

INSS. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução normativa nº 95, de 7 de outubro de 2003.** Estabelece critérios a serem adotados pelas áreas de Benefícios e da Receita Previdenciária. Brasília: INSS, 2003. Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/inssinstrnorm_1311702851.pdf. Acesso em: 19 dez. 2025.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria Especial:** Teoria e prática. 7. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2024.

LAZZARI, João Batista; SAVARIS, José Antônio, PORENA, Daniele. O acesso à justiça nos Juizados Especiais: uma análise crítico-propositiva ao modelo dos Juizados Especiais Federais para obtenção de um processo justo. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 4, p. 1271-1304, 2014. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/6706/3827. Acesso em: 19 dez. 2025.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A prova no direito previdenciário**. 4 ed. São Paulo: Editora LTr, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 8 jun. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

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**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 117-139, 2024. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/966/678. Acesso em: 3 set. 2026.

SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018. Disponível em: https://www.alteridade.com.br/wp-content/uploads/2018/08/miolo-recortado-Direito-Processual-Previdenciario-7a-ed.pdf?srsltid=AfmBOoqpSBl9FrBGjUUO17U5QVVdSur8YmFegoYGwt_fp1CZvThClZcs. Acesso em: 19 dez. 2025.

SOARES, Murilo Mendes Latorre. A impenhorabilidade absoluta dos proventos de aposentadoria recebidos pelo devedor. **Revista FT**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 141, [*s.p.*], 2024, publicado em 18/12/2024. Disponível em: https://revistaft.com.br/a-impenhorabilidade-absoluta-dos-proventos-de-aposentadoria-recebidos-pelo-devedor/. Acesso em: 17 de dez 2025.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa:** conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

Capítulo 11

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA AS MULHERES: ANÁLISE DA CAUSA DE AUMENTO DE PENA DO ART. 147-B, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO PENAL

Daphini de Almeida Alves[1]
Ana Clara Vasques Gimenez[2]

1 Introdução

A violência psicológica compromete a integridade emocional, a autoestima, a autonomia e o pleno desenvolvimento das mulheres agredidas. Sua natureza imaterial favorece a invisibilização de seus efeitos, o que dificulta tanto o reconhecimento da violência quanto a realização da denúncia. No Brasil, essa forma de violência foi tipificada no art. 147-B do Código Penal, que criminaliza a conduta de causar dano emocional à mulher que prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que tenha por finalidade degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões.

---

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 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 e "Inteligência Artificial e Mediação de Conflitos Familiares", vinculado ao Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO). Pesquisadora no âmbito do Direito e Processo Penal, com ênfase em estudos de gênero e violência doméstica e familiar contra mulheres. Advogada e Professora Universitária. E-mail: daphini27@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

No ambiente virtual, essa forma de agressão também pode ser praticada por meio de diferentes recursos tecnológicos, inclusive mediante o emprego de inteligência artificial, que amplia as possibilidades de manipulação e produção de conteúdos lesivos à vítima.

A inteligência artificial pode ser empregada na criação ou manipulação de imagens, vídeos e áudios, ao passo que a circulação desses conteúdos em ambientes digitais pode ampliar a exposição da mulher e dificultar sua contenção. Essas circunstâncias foram consideradas na discussão legislativa que resultou na criação de uma causa de aumento de pena específica para o crime de violência psicológica contra a mulher.

Nesse contexto, o Projeto de Lei n.º 370/2024 propôs a inclusão de uma majorante para o crime previsto no art. 147-B do Código Penal nos casos praticados mediante inteligência artificial ou outro recurso tecnológico. Após a tramitação legislativa, a proposta resultou na publicação da Lei n.º 15.123/2025, que estabeleceu o aumento de metade da pena quando o crime é cometido mediante o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere a imagem ou o som da vítima.

A redação do novo dispositivo suscita questões interpretativas quanto aos pressupostos necessários à aplicação da majorante, especialmente diante da distinção entre o emprego de inteligência artificial e o emprego de outros recursos tecnológicos. A delimitação desses pressupostos exige a análise da relação entre o meio tecnológico empregado e a execução da violência psicológica prevista no tipo penal.

Diante disso, este artigo busca responder à seguinte pergunta-problema: quais critérios devem orientar a interpretação da causa de aumento de pena prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal para sua incidência nos casos de violência psicológica contra a mulher?

Parte-se da hipótese de que a majorante prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal deve ser interpretada como circunstância vinculada à forma de execução da violência psicológica, de modo que o aumento de metade exige o emprego efetivo da inteligência artificial ou do recurso tecnológico na realização da conduta típica. Nas hipóteses de emprego de recurso tecnológico diverso da inteligência artificial, a aplicação da majorante depende, ainda, da alteração da imagem ou do som da vítima, conforme a redação expressa do dispositivo.

O objetivo geral da pesquisa é analisar, sob perspectiva dogmática, os critérios para a aplicação da causa de aumento prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal nos casos de violência psicológica contra a mulher praticada mediante inteligência artificial ou outro recurso

tecnológico. Para tanto, os objetivos específicos compreendem: examinar o conceito, as manifestações e a tutela penal da violência psicológica contra as mulheres; analisar o processo legislativo que resultou na criação da Lei n.º 15.123/2025; e interpretar as hipóteses previstas no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal, com a delimitação dos pressupostos necessários à aplicação da majorante.

A justificativa do estudo relaciona-se à necessidade de delimitar a aplicação de uma majorante recentemente incorporada ao Código Penal, diante das novas possibilidades de prática da violência psicológica no ambiente digital.

A pesquisa apresenta natureza teórica e bibliográfica, desenvolvida a partir da análise de livros, dissertações e artigos científicos sobre violência psicológica contra as mulheres e sobre a utilização de recursos tecnológicos na prática dessa forma de agressão. No plano normativo, foram examinados o Código Penal, especialmente o art. 147-B, o Projeto de Lei n.º 370/2024 e a Lei n.º 15.123/2025. A pesquisa adota abordagem dogmática, centrada na interpretação do parágrafo único do art. 147-B do Código Penal e na delimitação dos pressupostos para a aplicação da causa de aumento de pena.

2 A violência psicológica contra as mulheres: conceito, manifestações e tutela penal

A violência psicológica[1] é uma forma de agressão imaterial, sutil e silenciosa, bem como pode ser descrita como uma tortura que não causa sangramento. Ela atinge a subjetividade das vítimas, bem como seu bem-estar, saúde mental, autoestima e autonomia (Alves, 2026, p. 105). Conforme Evandra Mônica Coutinho Becker (2023, p. 66), trata-se de uma violência fundamentada no "[...] desequilíbrio de poder que existe entre os gêneros e na dominação masculina [...]". Por não ser percebida muitas vezes, também acaba sendo menos denunciada.

Essa forma de violência ataca diretamente a integridade psicológica e a dignidade da vítima, razão pela qual pode causar medo, ansiedade, pânico ou depressão (Becker, 2023, p. 130). Ela também provoca rebaixamento da autoestima, sentimento de insegurança, angústia e tem o potencial de

1 A violência psicológica e sua relação com outras formas de violência previstas na Lei n.º 11.340/2006 já foram examinadas pela autora Daphini de Almeida Alves em seu livro "Violência psicológica contra as mulheres no Brasil: aplicabilidade e produção probatória do art. 147-B do Código Penal" (2026) e no artigo "Distinções e conexões entre a violência psicológica e as demais formas de violência previstas na Lei Maria da Penha", publicado na Revista dos Tribunais, v. 1089, jul./ago. 2026.

desencadear transtornos mentais graves, dores crônicas e tendências suicidas (Caponi; Coelho; Silva, 2007, p. 100).

A ausência de vestígios físicos pode gerar confusão na mulher agredida e, até mesmo, em seus familiares, os quais podem não notar as microviolências sofridas pela vítima. Diante disso, a imaterialidade da violência psicológica pode retardar a percepção sobre a sua existência (Becker, 2023, p. 66). Ou seja, por não ocasionar marcas corporais visíveis, essa forma de violência pode ser frequentemente naturalizada e ignorada pela sociedade, por familiares e pela própria vítima, que passa a julgar o comportamento do agressor como justificável ou culpa a si mesma pelo sofrimento.

A violência psicológica manifesta-se no cotidiano doméstico e familiar por meio de um amplo rol de condutas, de forma isolada ou combinada. Quanto aos meios de execução, pode manifestar-se mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento social, vigilância constante, controle rigoroso da rotina ou ciúme patológico, ofensas, chantagem, uso de silêncio punitivo, ridicularização, limitação do direito de ir e vir, exploração e/ou violação da intimidade. Essas manifestações encontram correspondência em parte nas condutas descritas pelo art. 7º, inciso II, da Lei n.º 11.340/2006[1], que reconhece a violência psicológica como modalidade de violência doméstica e familiar contra a mulher (Brasil, 2006).

Entre as táticas de controle e manipulação emocional que podem ser exercidas na violência psicológica, menciona-se o bombardeio de amor (*love bombing*), o tratamento de silêncio e a lavagem cerebral. O bombardeio de amor refere-se a uma estratégia manipulativa em que uma pessoa demonstra afeto, atenção e carinho de modo intenso ou exagerado, de forma precoce, com o propósito de garantir que a vítima se sinta especial e crie apego emocional. Após garantir o controle ou a dependência desta, o manipulador muda de atitude, e se torna frio, controlador ou abusivo (Becker, 2023, p. 153).

Por outro lado, o tratamento de silêncio pode ser utilizado pelo agressor como forma de retaliação e punição, pois interrompe a comunicação e produz na vítima sentimentos de rejeição, insegurança e impotência (Becker, 2023, p. 56). Entre as estratégias de controle coercitivo, a lavagem cerebral envolve práticas destinadas a restringir progressivamente a autonomia da

1 Artigo 7º, inciso II, da Lei n.º 11.340/2006: São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras: II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação (Brasil, 2006).

mulher. O isolamento rompe ou fragiliza sua rede de solidariedade e apoio e favorece a dependência em relação ao agressor, enquanto a monopolização da percepção reduz o contato com estímulos externos que poderiam oferecer outras referências sobre a realidade. A esse processo somam-se a indução de fraqueza, as ameaças, a degradação e as exigências, que podem atingir a autoestima, a percepção de valor pessoal, a liberdade e a autodeterminação da vítima (Becker, 2023, p. 152-156).

A violência psicológica também pode ser praticada no ambiente virtual, mediante o uso de diferentes recursos tecnológicos, como o envio de mensagens insistentes e a perseguição digital. Nesse contexto, o emprego de inteligência artificial também pode integrar as formas de execução da violência psicológica, ao lado da hipótese prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal, relativa ao uso de qualquer outro recurso tecnológico que altere a imagem ou o som da vítima (Brasil, 1940). Essas hipóteses integram o objeto desta pesquisa e serão examinadas nos capítulos seguintes.

Em 2021, o crime de violência psicológica (art. 147-B) contra a mulher foi introduzido no Código Penal por meio da Lei n.º 14.188 (Brasil, 2021). Estabeleceu-se como delito autônomo a conduta de "[...] causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões [...]", através de ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação da locomoção ou qualquer outro meio que prejudique a saúde psicológica e a autodeterminação. A sanção estabelecida no delito é de reclusão de 6 meses a 2 anos e multa, se a conduta não configurar crime mais grave (o tipo penal possui caráter subsidiário) (Brasil, 1940).

A criminalização específica da violência psicológica ampliou a tutela penal conferida à integridade emocional e à autonomia das mulheres ao criminalizar agressões não visíveis. É nesse contexto que a Lei n.º 15.123/2025 acrescentou ao art. 147-B uma causa de aumento de pena relacionada ao emprego de inteligência artificial e de outros recursos tecnológicos que modifiquem a imagem ou o som da vítima, alteração legislativa que será examinada no capítulo a seguir.

3 O processo legislativo de criação do parágrafo único do art. 147-B do Código Penal

Em 21 de fevereiro de 2024, a Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ) apresentou o Projeto de Lei n.º 370/2024[1], que propunha a inclusão de uma causa de aumento de pena no crime de violência psicológica contra as mulheres quando praticado com o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico. O projeto também previa o aumento da pena para o crime de divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia (art. 218-C do Código Penal), com pena de reclusão de 2 a 6 anos, se o fato não constituísse crime mais grave (Brasil, 2024b, p. 1-2).

Quanto à justificativa para a criação do projeto, apontou-se a recorrência de notícias veiculadas pela imprensa acerca da prática dos crimes previstos nos arts. 147-B e 218-C, ambos do Código Penal, com o uso de inteligência artificial. Destacou-se, ainda, que o avanço tecnológico e a disseminação das redes sociais e dos aplicativos eletrônicos teriam levado os infratores a empregar ferramentas mais sofisticadas para o cometimento desses delitos, inclusive para a criação de *deepfakes*[2] (Brasil, 2024b, p. 2).

O projeto de lei em análise também trouxe exemplos de crimes cometidos com o uso de ferramentas tecnológicas. O primeiro exemplo refere-se a alunas de um colégio do Rio de Janeiro que tiveram suas imagens adulteradas com o uso de inteligência artificial e posteriormente publicadas em redes sociais. As imagens as retratavam nuas e também foram compartilhadas em grupos de WhatsApp, o que lhes causou danos emocionais. O segundo exemplo, por sua vez, refere-se à atriz Isis Valverde, que havia registrado ocorrência na Delegacia de Repressão a Crimes de Informática em razão da publicação, em redes sociais, de fotografias suas adulteradas, que simulavam nudes (Brasil, 2024b, p. 2-3).

A justificativa do Projeto de Lei n.º 370/2024 destacou a utilização da inteligência artificial para clonar vozes, adulterar fotografias e criar vídeos falsos de cunho sexual envolvendo mulheres, com potencial para submetê-las à humilhação, ao silenciamento e à chantagem. Segundo a justificativa, essas condutas poderiam provocar graves danos à privacidade, à intimidade e à

1 A redação do dispositivo relativo à violência psicológica no Projeto de Lei n.º 370/2024 era a seguinte: "Art. 147-B: § 1º A pena é aumentada de metade se o crime é cometido mediante uso de inteligência artificial ou qualquer outro recurso tecnológico" (Brasil, 2024b, p. 1).

2 *Deepfakes* são imagens, vídeos ou áudios falsos criados ou manipulados, total ou parcialmente, por meio de inteligência artificial, capazes de produzir representações hiper-realistas de pessoas, situações ou acontecimentos que não correspondem à realidade (Freitas; Guerreiro, 2025, p. 404).

integridade emocional e psicológica das vítimas, diante da ausência de previsão específica para a responsabilização criminal pelo uso dessas ferramentas tecnológicas.

Sob a mesma perspectiva, Mariana Cristina Pinto da Costa e Guilherme Lopes Felício (2025, p. 120) apontam que a inteligência artificial ou qualquer outra forma de tecnologia facilita a prática da violência psicológica e intensifica seus danos. Segundo os autores mencionados, tratar dessa forma de agressão exige mais do que a compreensão isolada desses conceitos, pois, embora as transformações e os avanços da tecnologia sejam essenciais para o desenvolvimento da humanidade, deve-se considerar os riscos de retrocesso decorrentes de condutas danosas e ilícitas associadas a essas mudanças. Nesse contexto, a inteligência artificial pode ser usada para a prática de diferentes condutas previstas no art. 147-B, *caput*, do Código Penal, como ameaçar, constranger, ridicularizar ou manipular a mulher, causando-lhe danos emocionais.

Diante da lacuna existente na legislação brasileira quanto ao uso dessas tecnologias para a prática de crimes, o Projeto de Lei n.º 370/2024 propôs o aperfeiçoamento da legislação penal, com a inclusão de causa de aumento de pena no art. 147-B e a alteração da sanção prevista no art. 218-C do Código Penal (Brasil, 2024b). Assim, a proposta buscou desencorajar a prática dessas condutas e conferir resposta penal a esses delitos que, segundo sua justificativa, poderiam ampliar os prejuízos causados às vítimas.

Em 5 de março de 2024, o projeto foi discutido em turno único no Plenário, sob a relatoria da Deputada Camila Jara (PT-MS), que apresentou parecer pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e de Constituição e Justiça e de Cidadania, com conclusão pela aprovação do projeto, na forma de substitutivo (Brasil, 2024a, p. 5).

Nesse contexto, a relatora apontou que o projeto atendia aos preceitos constitucionais formais e materiais e, quanto à juridicidade, encontrava-se em harmonia com o sistema jurídico brasileiro. Com relação ao mérito, destacou que a proposta era pertinente e merecia aprovação, haja vista que o Direito Penal seria uma das áreas jurídicas mais relevantes e sensíveis do ordenamento jurídico, por constituir a *ultima ratio*. Ressaltou, ainda, que as medidas previstas no projeto eram relevantes para o combate aos crimes praticados com o uso de inteligência artificial ou de outros recursos tecnológicos (Brasil, 2024a, p. 3).

Quanto ao delito de divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia, a relatora destacou que o Projeto de Lei n.º 9.930/2018 havia sido aprovado recentemente pela

Câmara dos Deputados e se encontrava em tramitação no Senado Federal. Em razão disso, o substitutivo suprimiu a alteração originalmente proposta para o art. 218-C e concentrou-se na modificação do art. 147-B do Código Penal, com a inclusão da causa de aumento de pena (Brasil, 2024a, p. 5).

Em 14 de março de 2024, a Câmara dos Deputados encaminhou o projeto ao Senado Federal, onde permaneceu em tramitação até abril de 2025. Em 7 de abril de 2025, a Câmara recebeu comunicação de que o projeto havia sido encaminhado à sanção. Em 24 de abril de 2025, foi sancionada a Lei n.º 15.123/2025, publicada no Diário Oficial da União em 25 de abril daquele mesmo ano.

O parágrafo único do artigo 147-B recebeu a seguinte redação: "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; Brasil, 1940).

A comparação entre a redação originalmente proposta e o texto aprovado evidencia uma alteração relevante no conteúdo da causa de aumento. Enquanto o Projeto de Lei n.º 370/2024 previa o aumento de pena pelo uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico, o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados acrescentou, após a referência aos demais recursos tecnológicos, a expressão "que altere imagem ou som da vítima", modificação mantida no texto da Lei n.º 15.123/2025. Essa alteração textual, bem como a redação do parágrafo único do art. 147-B do Código Penal, será objeto de análise no capítulo seguinte, especialmente quanto aos critérios para a incidência da majorante.

4 Análise dogmática da causa de aumento de pena prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal (crime de violência psicológica com uso de recursos tecnológicos)

O parágrafo único do art. 147-B do Código Penal prevê duas hipóteses para a incidência da causa de aumento de pena de metade[1]: a primeira refere-se ao uso de inteligência artificial[2]; a segunda, ao uso de outro recurso

1 O Código Penal adotou o critério trifásico para a fixação da pena. Nesse contexto, a causa de aumento de pena é aplicada pelo juiz na terceira fase da dosimetria, após a definição da pena-base e da pena intermediária, incidindo sobre esta última para determinar a pena definitiva. O parágrafo único do art. 147-B do Código Penal não cria um tipo penal autônomo, mas estabelece uma causa de aumento de pena específica, que incide sobre o crime-base de violência psicológica contra a mulher, cuja pena é de reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa (Brasil, 1940).

2 Inteligência artificial é compreendida, nesta pesquisa, como a tecnologia capaz de processar informações e gerar, transformar ou editar conteúdos de forma automatizada, inclusive a partir de comandos ou perguntas formulados pelo usuário (*prompts*).

tecnológico que altere a imagem ou o som da vítima. Nesse contexto, a redação do dispositivo demanda a análise dos critérios necessários à incidência da causa de aumento de pena, os quais serão examinados nesta seção[3].

Conforme Cezar Roberto Bitencourt (2026, p. 470), o intuito da majorante é agravar a resposta penal em razão do uso de ferramentas digitais que aumentem a humilhação, potencializem a disseminação de conteúdo ofensivo e dificultem sua detecção e contenção. Desse modo, o legislador reconhece maior desvalor da ação quando o autor utiliza meios tecnológicos de elevada capacidade lesiva, capazes de ampliar a exposição e a vulnerabilidade das vítimas.

Para o autor supracitado, o bem jurídico tutelado pelo delito de violência psicológica contra a mulher é o estado emocional da vítima (Bitencourt, 2026, p. 470). Todavia, o delito também pode ser compreendido à luz dos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção de Belém do Pará, que reconhece o direito das mulheres a uma vida livre de violência e discriminação. Essa proteção alcança, ainda, aspectos mentais e emocionais de sua integridade.

Conforme exposto anteriormente, a criação da causa de aumento de pena fundamenta-se na intensificação da reprovabilidade da conduta e no maior desvalor da ação decorrente do emprego de recursos tecnológicos capazes de ampliar a exposição da vítima e os efeitos da violência psicológica. Acrescenta-se, ainda, que a utilização de inteligência artificial ou de ferramentas de manipulação sintética pode ampliar a capacidade lesiva da conduta, diante do emprego de recursos de difícil neutralização e elevado potencial coercitivo. Além disso, práticas como a criação e a difusão de *deepfakes* podem produzir repercussão social ampliada e duradoura, dificultar a remoção do conteúdo e potencializar o sofrimento emocional e o isolamento da vítima.

Quanto aos meios de execução do delito, o tipo penal prevê duas hipóteses: o uso de inteligência artificial, que pode envolver sistemas de IA generativa, como aqueles empregados na criação ou manipulação de vídeos, imagens, textos ou áudios, e o uso de "qualquer outro recurso tecnológico" que altere a imagem ou o som da vítima (Brasil, 1940; Brasil, 2025). A fórmula aberta permite alcançar recursos tecnológicos não previstos expressamente pelo legislador, inclusive diante do surgimento de novas formas de manipulação digital.

3 Não constituem objeto desta pesquisa a análise da proporcionalidade da pena cominada, ou os aspectos relativos ao concurso de crimes ou à prova do uso de recursos tecnológicos, temas que demandam investigação própria.

Conforme Kellen Ribeiro Silva e Fábio Araújo Silva (2026, p. 5-6), o dispositivo faz uma amarração lógica entre o diagnóstico empírico do problema e a evolução do ordenamento jurídico, haja vista que o "[...] diagnóstico revela não apenas a persistência da violência intrafamiliar, mas sua mutação para formas sofisticadas no ambiente virtual [...]", bem como "[...] a norma cumpre importante função pedagógica e preventiva. Ao explicitar a maior reprovabilidade do uso de IA em contextos de desigualdade de gênero, ela contribui para a construção de uma cultura de responsabilização tecnológica".

Para a aplicação da majorante prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal, devem ser observados critérios específicos. A incidência da causa de aumento exige, em primeiro lugar, a configuração do crime de violência psicológica contra a mulher, com o preenchimento dos elementos previstos no *caput* do art. 147-B do Código Penal[1], pois o reconhecimento da majorante pressupõe a existência do crime-base, sobre o qual incidirá o aumento de metade na terceira fase da dosimetria da pena.

Em segundo lugar, deve existir relação direta entre o recurso tecnológico empregado e a execução da violência psicológica. A expressão "mediante uso" indica que a tecnologia deve integrar o modo de realização da conduta típica.

Em terceiro lugar, a análise deve considerar a distinção estabelecida pelo legislador entre o emprego de inteligência artificial e o emprego de outros recursos tecnológicos. O legislador empregou a expressão "inteligência artificial" de forma autônoma e, em seguida, referiu-se a "qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima". Verifica-se que a oração relativa "que altere imagem ou som da vítima" está ligada à segunda hipótese, formada pelo "outro recurso tecnológico", ao passo que o texto legal não estabelece expressamente a mesma exigência para o uso de inteligência artificial. Pode-se sustentar, em sentido diverso, que essa oração qualificaria também a primeira hipótese; todavia, tal leitura não encontra o mesmo respaldo no histórico legislativo.

A redação originalmente proposta no Projeto de Lei n.º 370/2024 previa o aumento de pena "mediante uso de inteligência artificial ou qualquer outro recurso tecnológico", sem qualquer exigência de alteração de imagem ou som (Brasil, 2024b, p. 1). Essa exigência foi incorporada apenas no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, vinculada expressamente à referência a "outro recurso tecnológico" (Brasil, 2024a, p. 6). Portanto, a

1 Art. 147-B. Causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação (Brasil, 1940).

comparação entre as duas redações reforça a interpretação de que a exigência de alteração de imagem ou som constitui inovação introduzida no curso da tramitação legislativa e associada especificamente à segunda hipótese do dispositivo penal.

Desse modo, exige-se a configuração do crime do art. 147-B, o emprego efetivo do recurso tecnológico na execução da conduta e, quando utilizado recurso tecnológico diverso da inteligência artificial, a alteração da imagem ou do som da vítima. Esses critérios permitem delimitar o campo de aplicação da majorante sem ampliar, por interpretação, as hipóteses estabelecidas pelo legislador.

5 Considerações finais

A pesquisa teve como objetivo geral analisar, sob perspectiva dogmática, os critérios para a aplicação da causa de aumento prevista no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal nos casos de violência psicológica contra a mulher praticada mediante inteligência artificial ou outro recurso tecnológico. Para tanto, os objetivos específicos conduziram, respectivamente, ao exame do conceito, das manifestações e da tutela penal da violência psicológica; à análise do processo legislativo da Lei n.º 15.123/2025; e à interpretação das hipóteses previstas no parágrafo único do art. 147-B do Código Penal.

A partir desse percurso, foi respondida a pergunta-problema que orientou a pesquisa: os critérios que devem orientar a interpretação da majorante correspondem à configuração do crime previsto no art. 147-B do Código Penal; ao emprego efetivo do recurso tecnológico como meio de execução da violência psicológica; e, no emprego de recurso tecnológico diverso da inteligência artificial, à exigência adicional de alteração da imagem ou do som da vítima, conforme a redação expressa do dispositivo. A simples presença de tecnologia no contexto da violência psicológica não é suficiente para a incidência da causa de aumento.

A contribuição da pesquisa para o Direito Penal reside na delimitação dos pressupostos de aplicação de uma majorante recentemente incorporada ao Código Penal, com a preservação dos limites estabelecidos pelo legislador. A distinção entre as hipóteses de emprego de inteligência artificial e de outros recursos tecnológicos confere maior precisão à interpretação do dispositivo e delimita seu campo de incidência.

Os critérios estabelecidos nesta pesquisa podem servir de ponto de partida para estudos empíricos sobre a aplicação concreta do parágrafo único do art. 147-B do Código Penal. Por se tratar de dispositivo introduzido

pela recente Lei n.º 15.123/2025, sua aplicação ainda demanda análise de sua concretização no âmbito judicial, especialmente por meio do exame de decisões e dos fundamentos utilizados pelos tribunais para reconhecer ou afastar a incidência da majorante.

Referências

ALVES, Daphini de Almeida. Violência psicológica contra as mulheres no Brasil: aplicabilidade e produção probatória do art. 147-B do Código Penal. Londrina, PR: Thoth, 2026. 258 p.

ALVES, Daphini de Almeida; SALIBA, Maurício Gonçalves. Distinções e conexões entre a violência psicológica e as demais formas de violência previstas na Lei Maria da Penha. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 1089, ano 115, p. 235-260, jul./ago. 2026.

BECKER, Evandra Mônica Coutinho. A violência psicológica nas relações familiares e a morte de alma da vítima mulher: ofensa à dignidade humana e ao direito à integridade psíquica. 2023. 186 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Universidade Cesumar - Unicesumar, Maringá/PR, 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal: Parte Especial. v. 2, 26 ed., Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer de Plenário pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e de Constituição e Justiça e de Cidadania ao PL n.º 370, de 2024, da Deputada Camila Jara. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2391605&filename=Tramitacao-33-PL-370-2024. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra

a Mulher; [...] e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Brasília, 7 ago. 2006.

BRASIL. Lei n.º 14.188, de 28 de julho de 2021. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. Brasília, 28 de julho de 2021.

BRASIL. Lei nº 15.123, de 24 de abril de 2025. Altera o art. 147-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer causa de aumento de pena no crime de violência psicológica contra a mulher quando praticado com o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 370/2024, de 21 de fevereiro de 2024. 2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2388407&filename=Tramitacao-1-PL-370-2024. Acesso em: 26 set. 2026.

CAPONI, Sandra Noemi Cucurullo; COELHO, Elza Berger Salema; SILVA, Luciane Lemos. Violência silenciosa: violência psicológica como condição da violência física doméstica. Interface-Comunicação, Saúde, Educação, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 93-103, jan./abr. 2007.

COSTA, Mariana Cristina Pinto; FELÍCIO, Guilherme Lopes. A violência doméstica e a inteligência artificial: a alteração da Lei n.º 15.123/2025. Revista Maiêutica-Jurídica, v. 5, n. 1, p. 111-124, 2025.

FREITAS, Pedro Miguel; GUERREIRO, Ana. *Deepfakes* e prova digital na violência doméstica: os riscos da inteligência artificial. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí (SC), v. 30, n. 3, p. 398-419, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.14210/nej.v30n3.p398-419. Acesso em: 27 set. 2026.

SILVA, Kellen Ribeiro; SILVA, Fábio Araújo. A aplicação da Lei n.º 15.123/2025 no enfrentamento da violência doméstica: avanços, desafios e o papel da inteligência artificial. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 12, n. 5, p. 1-12, 2026.

Capítulo 12

MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS APÓS O JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5941 PELO STF

Gabriela Bergamo Esteves[1]
Tauana Pelizer Garcia[2]

1 Introdução

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.491 foi ingressada pelo Partido dos Trabalhadores em 2018, na qual requeria a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, que dispõe acerca da possibilidade do magistrado aplicar e adotar providências coercitivas, indutivas, mandamentais e sub-rogatórias de natureza atípica consistentes em suspensão do direito de dirigir, apreensão de passaporte e proibição de participação em concursos públicos ou em licitações.

Como fundamento, o partido político argumentou que o cerne dos procedimentos executórios seria de cunho patrimonial, sendo que as medidas coercitivas atípicas seriam interferências ao direito de liberdade e a dignidade da pessoa humana, incompatíveis com a Constituição Federal.

Em 2023 o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADI por maioria no plenário, com dez ministros votando pela improcedência da ação, à exceção de Edson Fachin, que se posicionou favorável pela parcial inconstitucionalidade do artigo 139, IV.

Assim, a constitucionalidade dessas medidas, como reafirmado pela Corte Suprema ao julgar a referida ação, está intrinsecamente ligada à compreensão de que o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva não

1 Pós Graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pós Graduada em Direito de Família e Sucessões pela Legale Educacional. Pós Graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela Legale Educacional. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Paraná (UEM). Experiência nas áreas de Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito de Família e Sucessões. Autora de artigos acadêmicos. Estagiária do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP). E-mail: gabrielabergamoesteves@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0009-0008-9600-3156. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1696469372108208.

2 Graduada em direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), pós-graduanda em Direito e Processo Penal pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), estagiária de pós-graduação no Gabinete da 1ª Vara Cível de Maringá/PR. Link Lattes: http://lattes.cnpq.br/5109874900753060 Link Orcid: https://orcid.org/0009-0000-6803-2058

se dirige apenas ao legislador, mas também ao juiz do caso concreto (Batista, 2026, p. 4).

Conclui-se, a partir da introdução delineada, que o processo executivo no ordenamento jurídico brasileiro se apresenta como um processo dinâmico, passível de adaptações determinadas segundo o caso concreto. Se, anteriormente, o comum era um procedimento executório rígido que, muitas vezes, permitia que executados se eximissem de suas obrigações, a atual conjugação entre medidas típicas e atípicas revela a preocupação do legislador, bem como dos tribunais, em assegurar a efetiva tutela jurisdicional, em atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana, razoabilidade e proporcionalidade. Dessa forma, a partir dessa perspectiva, passa-se a examinar os instrumentos aplicados na prática, seus limites e auxílio para a concretização do direito reconhecido em um título executivo. (Rehfeld, Pires, 2023).

2 O Processo Civil até a adoção das medidas constritivas.

O processo é o meio jurídico principal pelo qual uma pessoa pode vir a cobrar de outra um direito que pensa lhe ser devido. No fim, é uma pessoa imparcial – o Juiz – quem vai decidir se aquele direito é ou não um encargo do requerido.. De uma forma muito simplificada, este é o que o direito chama de processo de conhecimento.

Contudo, o processo em si não acaba quando a sentença é proferida, ao menos não na maioria das vezes, após a fase de conhecimento – onde se declara e/ou constitui um direito – existe a fase de execução ou cumprimento de sentença, onde a parte vencedora vai cobrar a parte vencida em juízo nos moldes exatos do que a sentença – também chamada de título judicial – determinou (Rehfeld, Pires, 2023).

A principal diferença entre execução e cumprimento de sentença é que no primeiro, entende-se estar sendo executado um título executivo extrajudicial, no segundo uma sentença judicial. Porém, com exceção dos próximos parágrafos, nos seguintes tratar-se-ão como sinônimos (Neves, 2025, P. 745).

Antes da execução ou do cumprimento de sentença efetivamente começar, o requerido, na ação de conhecimento, pode realizar o pagamento voluntário do débito reconhecido, extinguindo-se o processo de imediato. (Neves, 2025, P. 785).

Dentro do cumprimento de sentença, o requerido tem o prazo de 15 dias úteis para o pagamento voluntário da obrigação, enquanto na execução,

o executado tem um prazo de 3 dias úteis para esse mesmo pagamento. Caso não o façam, o débito principal passa a ser acrescido automaticamente de multa de 10% somados a honorários de 10%, em atenção ao artigo 523, §1.º do Código de Processo Civil. Se o executado (ou o requerido), ainda assim, não arcar com o débito no prazo estipulado é aberto um novo prazo para apresentação de impugnação ao cumprimento de sentença ou embargos à execução, sendo este de mais 15 dias para ambos os casos, nos moldes do artigo 525, do Código de Processo Civil, este segundo prazo é a garantia de que o executado terá direito ao contraditório pleno e eficaz (Rehfeld, Pires, 2023).

Findo o prazo, cabe ao advogado que representa o exequente fazer os requerimentos para a penhora de bens em nome do executado - podendo estes requerimentos serem feitos desde o início, de forma mais célere. Entre as ordens de penhora estão o bloqueio de ativos financeiros pelo sistema Sisbajud, localização e bloqueio de veículos pelo Renajud e busca de informações junto à Receita Federal pelo INFOJUD. Na mesma linha, mais recentemente, o sistema SNIPER tem sido uma alternativa para a localização de patrimônio e ativos em nome dos executados. Todos os meios aqui determinados são os chamados meios típicos de execução (Neves, 2025, P. 891).

Quando se dá ao executado a oportunidade de ingressar no polo passivo da execução e pagar voluntariamente o débito, é justamente para que esse não seja submetido às medidas executivas típicas que, de certa forma, são consideradas formas coercitivas de pagamento do débito, entretanto, nem sempre essas medidas são suficientes, tornando a penhora em nome do exequente infrutífera, é nesse contexto que surgiu as medidas atípicas de execução, previstas de forma genérica nos artigos 139, IV, 536, caput e § 1º do Código de Processo Civil.

Todo o processo, seja no âmbito cível ou criminal, seja processo de conhecimento ou de execução, parte da presunção de que o Poder Judiciário figura como a instituição responsável por garantir aos cidadãos proteção contra lesões ou ameaças dos seus direitos, conforme o artigo 5.º, inciso XXXV da Constituição Federal. (Constituição Federal, 1988). A partir desse pressuposto, o Código de Processo Civil garantiu aos magistrados os instrumentos necessários para a tutela e garantia da efetividade de suas decisões (Rehfeld, Pires, 2023).

A responsabilização que se busca com o processo executivo, seja ele autônomo (baseado em um título extrajudicial, como um cheque ou contrato de empréstimo bancário) ou pertencente à fase procedimental executiva (um título judicial com o posterior cumprimento de sentença) é a responsabilização

patrimonial. Não sendo permitida nos dias de hoje a responsabilização pessoal, muito utilizada em tempos remotos, quando um devedor poderia ser morto ou ter seu corpo lesionado de forma temporária ou permanente como forma de quitação de uma dívida. Ato que atualmente é incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana. (Neves, 2025, P. 802)

Foi a aparente relação de conflito entre as medidas atípicas com a responsabilização patrimonial que se iniciou a discussão sobre a constitucionalidade de tais medidas, a ser detalhada melhor no próximo capítulo.

O Código de Processo Civil em comunhão com a doutrina busca descrever ou fixar, de modo superficial, as medidas executivas típicas nos processos em geral, segundo o artigo 789 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015). Entre os meios permitidos encontram-se: a penhora de ativos financeiros, bens móveis ou imóveis de valor compatível com a dívida do executado adquiridos no momento presente ou futuro a partir da instauração do processo executivo (Neves, 2025, P. 802). Contudo, leis especiais também definem outras medidas típicas excepcionais a depender do processo em questão - por exemplo, em processo de execução de pensão alimentícia, desde que cumpridos certos requisitos, tem como medida executiva típica, a prisão do devedor de alimentos, conhecida como rito da coerção pessoal, disposto também nos artigos 528 e seguintes do Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

No contexto da responsabilização patrimonial do devedor, a doutrina entende que o rol de medidas típicas previstas do artigo 789 do Código de Processo Civil é exemplificativo, constando entre os poderes do juiz a possibilidade de deferir medidas executivas excepcionais - as chamadas medidas atípicas.

As medidas atípicas são conceituadas como aquelas que não estão expressamente previstas na legislação processual, constituição federal ou leis especiais, mas que podem ser usadas como modo de garantir ou forçar o cumprimento das decisões judiciais (Silva, 2023).

O princípio da atipicidade decorre de três enunciados normativos do CPC, sendo eles o artigo 297, o artigo 536, §1° e por fim, como objeto de estudo do presente trabalho, o artigo 139, inciso IV, que se aplica às obrigações de pagar.

Segundo a redação do referido artigo, compete ao magistrado conduzir o processo de acordo com as normas estabelecidas pelo Código, cabendo a ele "determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial,

inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária" (Brasil, 2015).

Entre as medidas atípicas mais comuns no judiciário brasileiro estão a multa coercitiva, que deve ser aplicada em *quantum* estabelecido pelo Juízo, a suspensão da carteira de motorista, proibição de viajar para o exterior, retenção de passaporte, proibição de participar de concursos públicos e licitações, entre outros. (Neves, 2025. P. 842).

Assim, o artigo 139, inciso IV, do CPC traz uma cláusula geral executiva, fornecendo ao juiz um campo argumentativo amplo para construir a técnica adequada para cada caso concreto, sendo que a existência de cláusulas gerais reforça o poder criativo da atividade jurisdicional e do credor representado em juízo, cabendo ao órgão julgador interferir mais ativamente na construção do ordenamento jurídico e definir os limites e possíveis exceções cabíveis, a partir da solução de problemas concretos que lhe são submetidos (Didier Jr. et al. 2017, p. 2) (Silva, 2023).

Essa cláusula geral permite a utilização de meios de execução direta ou indireta. A execução direta, ou por sub-rogação, pode ser viabilizada por várias técnicas como o desapossamento, que ocorre em execuções para entrega de coisa, a transformação, quando um terceiro pratica a conduta que deveria ser praticada pelo executado e a expropriação, na qual algum bem do patrimônio do devedor serve para o pagamento do crédito. A execução indireta pode ser patrimonial, com a imposição de multa coercitiva por exemplo, ou pessoal, como a prisão civil do devedor de alimentos. Nesses casos, o estímulo para o cumprimento da prestação pode ocorrer pelo temor, conforme os exemplos citados, ou pelo incentivo, como por exemplo a sanção positiva, que pode ser consubstanciada na isenção do pagamento de custas em caso de cumprimento do mandado monitório e na redução, pela metade, dos honorários advocatícios fixados inicialmente pelo juízo, em caso de pagamento integral do débito pecuniário na execução por quantia certa fundada em título extrajudicial (Didier Jr. et al. 2017, p. 3).

A partir disso, a discussão central acerca das medidas atípicas, tanto na doutrina quanto nos tribunais, seria principalmente a tensão entre direitos fundamentais, de um lado estando o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional (arts. 5º, XXXV e LXXVIII, da CF/1988) e de outro, os direitos individuais do executado, como: liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da CF/1988); dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988); devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/1988); e, proporcionalidade (princípio implícito, de índole constitucional) (Batista, 2026, p. 11).

3 O Julgamento da ADI 5.491 e a excepcionalidade na aplicação das medidas atípicas

A excepcionalidade das medidas atípicas nas execuções advém do princípio da tipicidade dos meios executivos, sempre colacionado como essencial dentro da execução, visando garantir a previsibilidade ao devedor e impedir a arbitrariedade do juízo da execução (Marinoni, 2005).

Com o aumento dos pedidos atípicos no primeiro grau de jurisdição e a interposição de recursos contra seu deferimento, parcial deferimento ou indeferimento, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5941 determinou a constitucionalidade do artigo 139, inciso IV do Código de Processo Civil, desde que atendidos os limites da razoabilidade e proporcionalidade, devendo cada Juízo observar o cabimento das medidas atípicas no caso concreto. (Medeiros Neto, 2023).

A ação direta de inconstitucionalidade 5.941 foi proposta no dia 10 de maio de 2018 pelo Partido dos Trabalhadores, tendo por objeto os artigos 139, inciso IV; 380, parágrafo único, 403, parágrafo único, 536 caput, 536, parágrafo único e 773, todos do Código de Processo Civil. O partido baseou seu pedido de inconstitucionalidade na tese de que a aplicação de medidas coercitivas, indutivas ou sub-rogatórias violaria os princípios da proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, afetando direitos individuais dispostos na Constituição Federal. (Rehfeld, Pires, 2023) (Silva, 2023).

A ação direta, ora em estudo, teve a participação de órgãos como o Congresso Nacional que pugnou pelo não conhecimento da ADI, ou subsidiariamente pelo seu integral desprovimento. No mesmo sentido, foi o voto da Advocacia Geral da União quando solicitada a se manifestar. Por outro lado, instada a opinar, a Procuradoria Geral da República defendeu o conhecimento e procedência do pedido formulado da ADI a fim de que os artigos impugnados recebessem interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de que fossem aplicadas apenas medidas atípicas de natureza estritamente patrimonial, excluídas as que importem em restrição de liberdades individuais como suspensão da carteira nacional de trânsito, entre outras. A Associação Brasileira de Direito Processual (ADBPro), admitida como *amicus curiae*, igualmente opinou pela procedência da ADI. (Silva, 2023)

O julgamento dentro do próprio Supremo Tribunal de Justiça não foi unânime, em seu voto o Ministro Edson Fachin divergiu do relator Luiz Fux, afirmando que tais medidas deveriam ser regulamentadas apenas para as

execuções de pensões alimentícias que possuem o rol de medidas mitigadas, no entanto, o voto do relator predominou no plenário sob os fundamentos de que as medidas visam tutelar o acesso à justiça, a efetividade e celeridade do processo judicial, bem como o adimplemento de obrigações. (Rehfeld, Pires, 2023).

O voto do relator Luiz Fux, seguido pelos ministros André Mendonça, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Luiz Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Rosa Weber formou maioria para decretar a constitucionalidade dos dispositivos e julgar improcedente a ADI. Entretanto, o voto vencedor, apesar de permitir a utilização das medidas atípicas de execução, estabeleceu limites dentro dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e dignidade humana, sendo consignado ao juiz do caso concreto atenção aos direitos humanos e individuais dos executados que não podem ser irrestritamente atropelados em prol da satisfação do crédito do credor. (Silva, 2023).

O julgamento também registrou que as medidas previstas como atípicas só podem ser apreciadas pelo Poder Judiciário após esgotarem-se os meios típicos previstos ou estes se mostrarem ineficazes ou inúteis.

Cabe destacar que a ADI não foi a primeira decisão favorável às medidas executivas atípicas, mas apenas a regulamentação pelo Supremo Tribunal da constitucionalidade do artigo questionado. (Medeiros Neto, 2023).

Como exemplo, cita-se o trecho do voto proferido no HC 558313/SP[1] e no REsp 1788950/MT[2], enfrentados pelo Superior Tribunal de Justiça antes

---

1 "Segundo as diretrizes fixadas pela Terceira Turma desta Corte, diante da existência de indícios de que o devedor possui patrimônio expropriável, ou que vem adotando subterfúgios para não quitar a dívida, ao magistrado é autorizada a adoção subsidiária de medidas executivas atípicas, tal como a apreensão de passaporte, desde que justifique, fundamentadamente, a sua adequação para a satisfação do direito do credor, considerando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade e observado o contraditório prévio"

2 "O Código de Processo Civil de 2015, a fim de garantir maior celeridade e efetividade ao processo, positivou regra segundo a qual incumbe ao juiz determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária (art. 139, IV).
5. A interpretação sistemática do ordenamento jurídico revela, todavia, que tal previsão legal não autoriza a adoção indiscriminada de qualquer medida executiva, independentemente de balizas ou meios de controle efetivos.
6. De acordo com o entendimento do STJ, as modernas regras de processo, ainda respaldadas pela busca da efetividade jurisdicional, em nenhuma circunstância poderão se distanciar dos ditames constitucionais, apenas sendo possível a implementação de comandos não discricionários ou que restrinjam direitos individuais de forma razoável. Precedente específico.
7. A adoção de meios executivos atípicos é cabível desde que, verificando-se a existência de indícios de que o devedor possua patrimônio expropriável, tais medidas sejam adotadas de modo subsidiário, por meio de decisão que contenha fundamentação adequada às especificidades da hipótese concreta, com observância do contraditório substancial e do postulado da proporcionalidade."

da declaração de inconstitucionalidade e cujos votos já perfaziam o mesmo sentido adotado pelo Supremo qual seja a possibilidade da adoção de medidas coercitivas de forma razoável e proporcional, observado o caso concreto e os direitos individuais e fundamentais dos envolvidos. (Superior Tribunal de Justiça, HC 558313/SP. P. 01) (STJ, REsp. 1788950/MT. P. 01).

Contudo, após o julgamento da ADI 5941 pelo Supremo Tribunal de Federal, o Superior Tribunal de Justiça não pode mais decidir acerca da aplicabilidade ou não das medidas atípicas - como vinha fazendo até então - mas sim definir critérios para sua adoção, como meio de efetivar as tutelas jurisdicionais, sem ultrapassar os limites dos princípios constitucionais (Silva, 2023).

4 Análise crítica

Segundo os dados coletados pelo programa "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça publicado no dia 25 de Junho de 2026, o Poder Judiciário encerrou 2025 com 75,5 milhões de processos em tramitação. Apenas em 2025, 40,9 milhões de processos ingressaram no sistema de justiça brasileiro, um aumento de 1,4 milhão em relação a 2024.O tempo médio dos processos julgados em 2025 foi de 2 anos e 4 meses, entre processos pendentes, 3 anos e 7 meses. (CNJ, 2026).

Os números apresentados demonstram que, a cada ano que passa, a justiça brasileira fica mais abarrotada de processos, alguns deles pendentes há muito tempo. Dentro da lógica das execuções e dos cumprimentos de sentenças, a inefetividade generalizada e a demora no processo judicial pode criar, em devedores contumazes, um incentivo para adotar medidas protelatórias ou fraudulentas, visando a preservação do patrimônio, o inadimplemento ou prescrição dos seus débitos e o descumprimento reiterado das determinações do Poder Judiciário (Rehfeld, Pires, 2023).

A inefetividade dos meios judiciais, especialmente dos típicos, é um problema que vai além do credor, prejudicando todo o sistema judiciário brasileiro, uma vez que compromete diretamente sua eficácia e credibilidade perante o país. Não são poucos os casos onde credores têm suas tentativas de buscas de bens e ativos financeiros frustrados pela falta de bens em nome do executado, que desfaz-se de tudo que tem colocando em nome de terceiros ou em conta dos chamados "paraísos fiscais" (países com impostos muito baixos ou nulos e sigilo fiscal forte), mas, ainda assim, usufruindo de uma boa vida que os sistemas judiciais não conseguem alcançar.

É esse o cenário que torna acertado e defensável o julgamento da ADI 5.941 pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados, uma vez que medidas que prejudiquem a vida desse executado, dentro dos limites previstos, podem ser um incentivo para o seu adimplemento, uma forma do credor ver seu crédito satisfeito e a justiça ver seus números de execuções frustradas diminuírem.

Nas palavras do doutrinador Cássio Scarpinella Bueno, o artigo 139, IV do Código de Processo Civil consiste:

> em uma regra de flexibilização das técnicas executivas, permitindo ao magistrado, consoante as peculiaridades de cada caso concreto, modificar o modelo preestabelecido pelo código, determinando a adoção, sempre de forma fundamentada, dos mecanismos que mostrem mais adequados para a satisfação do direito, levando em conta as peculiaridades do caso concreto. um verdadeiro "dever-poder geral executivo", ou de efetivação, portanto. aceita esta proposta - que, em última análise, propõe a adoção de um modelo atípico de atos executivos, ao lado da tipificação feita pelos arts. 513 a 538, que disciplinam o cumprimento de sentença, e ao longo de todo o livro ii da parte especial, voltado ao processo de execução -, será correto ao magistrado flexibilizar as regras previstas naqueles dispositivos codificados consoante se verifiquem insuficientes para a efetivação da tutela jurisdicional". (bueno, 2016, p. 198-199/858).

Nesse sentido, o julgamento da ADI permitiu que o poder judiciário, quando requerido pelo exequente, auxiliado por seu procurador, possa efetivamente analisar medidas que visem a retomada de seu crédito, ainda que de maneira indireta, forçando o executado a buscar o adimplemento ou um acordo, afastando o pensamento comum de que o poder judiciário brasileiro é caro, burocrático e lento. (Silva, 2023).

As ressalvas à medida cumprem o requisito constitucional, evitando-se igualmente a má-fé de um exequente que, além do adimplemento, deseje prejudicar seu devedor. Interpretando-se o voto do Ministro Fux, a análise do caso concreto é fundamental para evitar a injustiça para com o credor, a malícia do devedor e vice versa; incentivando os princípios da cooperação e boa-fé processual entre as partes e para com o Juízo (Silva, 2023).

5 Conclusão

Conclui-se que as medidas atípicas,atendendo aos limites impostos pelo julgamento da ADI, constituem em uma *ultima ratio* do credor, a derradeira tentativa de constrição não de bens, mas de direitos do devedor, visando forçar este a buscar um acordo ou o adimplemento do débito. Sua aplicação restrita aos momentos onde as medidas típicas são insuficientes para

que a sentença judicial seja cumprida garante a este devedor todo o seu direito ao contraditório e ampla defesa.

Contudo, o que não se pode admitir é que um credor, após todo o trâmite da ação de conhecimento, consiga seu direito efetivamente em uma sentença e, posteriormente, se veja totalmente frustrado pela ineficácia dos meios previstos pelo legislador, com o Juízo nada podendo fazer. A sentença tem força decisória e deve ser cumprida nos moldes em que foi exposta, caso contrário, tudo o que o credor terá é um papel do qual efetivamente nada receberá.

As ressalvas à medida cumprem o requisito constitucional, evitando-se igualmente a má-fé de um exequente que, além do adimplemento, deseje prejudicar seu devedor. Interpretando-se o voto do Ministro Fux, a análise do caso concreto é fundamental para evitar a injustiça para com o credor, a malícia do devedor e vice versa; incentivando os princípios da cooperação e boa-fé processual entre as partes e para com o Juízo (Silva, 2023).

Referências

BATISTA, Fernando Natal. Tema Repetitivo 1.137 do STJ: constitucionalidade, parâmetros de aplicação e sistematização jurisprudencial pelo Superior Tribunal de Justiça das medidas executivas atípicas. **Caderno Virtual**, Brasília, DF, v. 1, n. 64, 2026. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/8909/3787. Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial nº 1.788.950/MT (2018/0343835-5)**. Execução de título extrajudicial. Cheques. Medidas executivas atípicas. Art. 139, IV, do CPC/15. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento: 23 abr. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803438355&dt_publicacao=26/04/2019. Acesso em 14 de Setembro de 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Habeas Corpus nº 558.313/SP (2020/0014765-5)**. Processual civil. CPC/15. Cumprimento de sentença. Medidas executivas atípicas. Art. 139, IV, do CPC. Restrição de saída do país sem prévia garantia da execução. Relator:

Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Julgamento: 23 jun. 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000147655&dt_publicacao=01/07/2020. Acesso em 14 de Setembro de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941/DF**. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 09 fev. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5458217. Acesso em 14 de Setembro de 2026.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**: volume único. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2026**: estoque de processos cai em ano de maior demanda da série histórica. Brasília, DF: CNJ, 25 jun. 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2026-estoque-de-processos-cai-em-ano-de-maior-demanda-da-serie-historica/. Acesso em: 17 set. 2026.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas dos arts. 139, IV, 297 e 536, § 1º, CPC. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 267, p. 227-272, maio 2017.

MARINONI. Luiz Guilherme. Controle do Poder Executivo do Juiz. Curitiba. Revista dos Tribunais. TRF4. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao009/luiz_marinoni.htm. Acesso em 20 de Set. de 2026.

NETO, Elias Marques de Medeiros. O recente julgamento da ADI 5941 no STF quanto à aplicação do artigo 139, IV, do CPC/15. **Migalhas**, 2 mar. 2023. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-na-pratica/382256/o-recente-julgamento-da-adi-5941-no-stf. Acesso em: 13 de Set. de 2026.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. 1312 p.

REHFELD, David Igor; PIRES, Tatiana Kaufmann. As medidas atípicas e o julgamento da ADI 5941 - O embate entre a efetivação da tutela jurisdicional e a suposta violação aos direitos fundamentais. Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), 27 jul. 2023. Acesso em 13 de Setembro de 2026.

SILVA, Lucia Tatiane Alves *et al*. **Os desafios e as perspectivas da utilização de medidas atípicas no cumprimento de sentença sob a ótica do julgamento da ADI n.º 5941**. Orientadora: Nayara Milhomens de Siqueira. Goiânia: Faculdade Unida de Campinas (FacUnicamps), 2023. 16 p. Artigo de Conclusão de Curso (Graduação em Direito).

Capítulo 13

BLOCKCHAIN E REGULAÇÃO: ASPECTOS GERAIS SOBRE A TECNOLOGIA E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS

André Zuan Benedetti Chenso[1]

1 Introdução

A tecnologia blockchain surgiu no final de 2008, com a publicação do *white paper* do Sistema Bitcoin. No entanto, a ideia de meios de troca digitais já vinha sendo discutida desde a década de 1980, a partir de diferentes antecedentes, como o eCash, de David Chaum, o Hashcash, de Adam Back, e o B-money, de Wei Dai, que contribuíram, respectivamente, para o desenvolvimento de soluções relacionadas à privacidade, à prova de trabalho e à descentralização das informações. (NARAYANAN; CLARK, 2017)

Nesse contexto, Teixeira e Rodrigues (2021) destacam que a proposta do Bitcoin consistia em substituir a confiança depositada em instituições emissoras de moeda fiduciária pela confiança em um sistema matemático, capaz de validar operações sem a necessidade de uma autoridade central. A inovação do Bitcoin se concretiza pela combinação entre tecnologias e conceitos anteriores em uma arquitetura funcional e descentralizada.

Essa combinação de elementos do Sistema Bitcoin, que deu origem ao termo "tecnologia blockchain", tinha como fundamentos o registro descentralizado de transações, a proteção das informações por meio de criptografia e um sistema de incentivos à conduta esperada, criado para desestimular ataques ao sistema.

Soma-se a essas características o momento histórico de apresentação do Bitcoin. O ano de 2008 foi marcado pela crise financeira originada no mercado imobiliário norte-americano, que causou a deterioração da confiança em instituições bancárias, contribuindo para o interesse na recém-apresentada proposta de uma moeda independente de governos.

1 Mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós-graduando em Direito Aplicado ao Agronegócio pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC). Advogado. Especialista em blockchain e criptoativos pela Universidade Berkeley - EDX. E-mail: chensoadvocacia@gmail.com

Inicialmente, o Sistema Bitcoin restringia-se a pequenos grupos interessados em tecnologia, mas ganhou gradativamente mais espaço até que, em 2013, seu valor de mercado ultrapassou 1 bilhão de dólares americanos pela primeira vez. O sucesso do Sistema Bitcoin impulsionou o interesse global pela estrutura blockchain, ocasionando o desenvolvimento de diversos outros projetos, chamados de *altcoins*.

Atualmente, os ativos virtuais, como são denominados no Brasil, já alcançam valor de mercado na casa dos trilhões de dólares americanos e apresentam grande diversidade de características e finalidades. Nesse sentido, Teixeira e Rodrigues (2021) comentam que a utilização da tecnologia blockchain supera em muito a finalidade estrita de meios de pagamento, podendo ser utilizada em praticamente todas as situações em que seja necessário garantir a segurança das informações sem depender de um ente centralizado.

Essa vasta gama de possibilidades de aplicação se apresenta como desafio central à regulação estatal, tanto pela dificuldade do Estado em acompanhar o rápido desenvolvimento de novos projetos e seus efeitos jurídicos quanto pelas possibilidades de utilização de estruturas resistentes à interferência externa.

Esses desafios ficam aparentes quando confrontados com a legislação brasileira vigente. No Brasil, a primeira e única lei federal que trata especificamente de ativos virtuais, a Lei nº 14.478/2022, estabelece alguns critérios gerais de atuação das empresas intermediadoras de ativos virtuais, e não propriamente um conjunto normativo direcionado aos sistemas em blockchain.

Diante da morosidade legislativa e do rápido avanço destes sistemas, órgãos como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários vêm se mobilizando para amenizar o vazio normativo, mas ainda de forma segmentada e direcionada a grupos específicos de ativos, como as chamadas stablecoins, ativos referenciados em moeda fiduciária.

2 Blockchain e aspectos jurídicos

Para que se discuta a regulação de sistemas e ativos em blockchain, faz-se necessária uma análise, sob a ótica jurídica, do objeto a ser regulado ou, melhor dizendo, da multiplicidade de objetos que se encontram sob esse guarda-chuva denominado blockchain.

Não se pretende, contudo, aprofundar o estudo de detalhes técnicos e operacionais dos sistemas que não tenham relação direta com o Direito. Tais características já são exaustivamente abordadas pelo campo da tecnologia, e

seu aprofundamento desviaria o estudo de seu objeto principal, que consiste na análise das características da blockchain juridicamente relevantes.

A primeira distinção importante se dá entre o Sistema Bitcoin e os sistemas em blockchain de maneira geral. Inspirado em tentativas anteriores de criação de uma moeda digital desvinculada de governos, Satoshi Nakamoto alcançou uma fórmula bem-sucedida ao combinar diversos componentes tecnológicos e econômicos no sistema Bitcoin. Em outras palavras, foi a tentativa de criação do Bitcoin que proporcionou o desenvolvimento do modelo de sistemas em blockchain, mas esse modelo, ao longo do tempo, transcendeu a finalidade original do Bitcoin e passou a ser utilizado como base para uma infinidade de projetos, com diferentes finalidades e variações estruturais.

Essa concepção é apresentada em *Mastering Bitcoin*, de Antonopoulos e Harding (2023), em que Antonopoulos relata sua percepção, após a leitura do *white paper* do Bitcoin, de que não se tratava apenas de uma moeda digital, mas de uma rede de confiança descentralizada que possibilitaria aplicações muito além do dinheiro virtual (ANTONOPOULOS; HARDING, 2023, p. 1).

Portanto, ainda que o Bitcoin tenha dado origem à blockchain em sua formulação moderna, atualmente a blockchain é tratada como gênero, do qual o Bitcoin constitui apenas uma espécie, embora permaneça como a aplicação mais relevante desse campo de inovação.

Desse modo, é pertinente iniciar o estudo dessa tecnologia pelo Sistema Bitcoin, compreendendo suas características juridicamente relevantes e, posteriormente, avançar para os demais sistemas construídos em blockchain.

O Sistema Bitcoin, segundo seu criador, foi concebido como uma espécie de dinheiro digital, baseado em um registro descentralizado de transações e sem a necessidade de uma autoridade central responsável por sua validação. Para alcançar essa estrutura, o sistema foi construído com definições econômicas próprias, ampla utilização de funções criptográficas para proporcionar segurança e um mecanismo de consenso descentralizado (NAKAMOTO, 2008).

Essa combinação de elementos e definições é responsável tanto pelo funcionamento bem-sucedido do sistema quanto por parte dos desafios impostos ao Estado em termos de regulação.

Primeiramente, qualquer pessoa, independentemente de sua localização, pode baixar e executar o software do Bitcoin e contribuir para a verificação da validade das transações. Em termos simplificados, os participantes verificam transações e blocos de acordo com regras comuns,

enquanto a rede converge para a cadeia validada pelo mecanismo de consenso. Essa característica faz com que os governos não consigam identificar todos os polos de operação e verificação da rede em escala global e, consequentemente, encontrem dificuldades, por exemplo, para proibir seu funcionamento ou responsabilizar juridicamente os participantes, caso essa fosse a estratégia adotada para o controle estatal.

A descentralização, ou distribuição, como preferem alguns autores, configura, em nosso entendimento, a primeira e mais importante característica jurídica do Sistema Bitcoin. Nas palavras de Antonopoulos e Harding:

> Embora as moedas digitais anteriores funcionassem, elas eram centralizadas e, como resultado, facilmente atacadas por governos e hackers. [...] Para ser resistente à intervenção de agentes externos, uma moeda digital descentralizada era necessária. O Bitcoin é um sistema desse tipo. (ANTONOPOULOS; HARDING, 2023, p. 14, tradução nossa).

Teixeira e Rodrigues (2021) ensinam que essa independência em relação a uma autoridade central altera diversas relações jurídicas já sedimentadas, utilizando como exemplo a responsabilização relacionada ao armazenamento e compartilhamento de dados. Além do exemplo apresentado pelos autores, as próprias relações patrimoniais podem sofrer alterações na medida em que a inexistência de um controlador central reduz a capacidade do Estado de interferir diretamente nas transações ou assumir o controle de determinados ativos no âmbito de processos judiciais (TEIXEIRA; RODRIGUES, 2021, p. 35).

O segundo elemento essencial ao sucesso do Bitcoin e relevante ao campo jurídico é a criptografia. Antonopoulos e Harding (2023) destacam que o Sistema Bitcoin utiliza tanto criptografia assimétrica para a autenticação das transações quanto funções *hash* para garantir a integridade e a veracidade dos dados.

Por meio do par de chaves criptográficas, torna-se possível identificar o endereço destinatário da transação, enquanto a possibilidade de obtenção da chave privada por terceiros é computacionalmente inviável. Além disso, as transações inseridas nos blocos são interligadas por funções criptográficas, e cada bloco finalizado gera um *hash* que será incorporado ao bloco seguinte, encadeando os registros em uma sequência contínua de validações criptográficas desde o primeiro bloco da rede.

Essa construção reduz significativamente a possibilidade de confisco coercitivo direto de determinado saldo, uma vez que não existe uma autoridade central capaz de unilateralmente transferir ou bloquear os ativos no próprio protocolo. Antonopoulos e Harding (2023) destacam que o controle da chave

privada é condição para a movimentação do saldo, de modo que eventual restrição dependeria de o Estado obter acesso à chave por outros meios ou de sua entrega voluntária pelo usuário.

Ao mesmo tempo, a estrutura criptográfica contribui para a imutabilidade dos registros, dificultando a alteração externa da cadeia de transações passadas. Essa estrutura representa, ao mesmo tempo, uma inovação no modelo transacional, com elevado nível de segurança para os participantes, e um desafio ao Estado moderno, que encontra limitações práticas em suas prerrogativas tradicionais de fiscalização e coerção.

Por fim, também é relevante ao Direito a construção do sistema de forma a proporcionar elevado grau de privacidade aos usuários. Essa característica, normalmente denominada pseudoanonimato, decorre da utilização de chaves e endereços criptográficos que permitem identificar as transações realizadas na rede sem estabelecer, por si só, uma relação entre as chaves e a identidade civil de seu usuário. A chave privada, vinculada criptograficamente à chave pública correspondente, permite autorizar a movimentação dos ativos, mas não revela diretamente a identidade da pessoa que a controla (TEIXEIRA; RODRIGUES, 2021, p. 43).

A utilização do termo pseudoanonimato é pertinente porque, caso o Estado consiga, por outros meios, relacionar determinado endereço a um indivíduo, torna-se possível identificar com precisão as transações vinculadas àquele endereço, o que representa, para alguns autores, uma mitigação do anonimato. Na prática, esse tipo de correlação pode ser difícil e custoso, garantindo ao usuário um grau de privacidade superior ao observado em modelos tradicionais de transação.

Essa característica se apresenta como uma das mais relevantes ao Direito, especialmente quando analisada sob a ótica estatal, considerando a importância da fiscalização de operações financeiras relacionadas, por exemplo, à sonegação fiscal, à evasão de divisas e à ocultação patrimonial.

Com o crescimento do interesse pelo Sistema Bitcoin, ocorreu também a expansão dos sistemas em blockchain. Dezenas de milhares de projetos foram desenvolvidos com finalidades distintas e diferentes características estruturais.

Em sua obra *Blockchain Revolution*, Tapscott e Tapscott (2018) já identificavam pelo menos sete grandes categorias de sistemas em blockchain. Entre elas, encontram-se as criptomoedas, voltadas principalmente à atuação como meio de pagamento, os tokens de protocolo, utilizados para possibilitar o funcionamento de determinadas redes, os tokens de utilidade, vinculados ao acesso ou utilização de aplicações e serviços, os tokens securitários, que representam direitos semelhantes aos tradicionalmente encontrados em

valores mobiliários, os tokens vinculados a ativos naturais ou commodities, os tokens colecionáveis, caracterizados pela individualidade do ativo digital, e as moedas fiduciárias digitais.

Atualmente, existem projetos que não apenas se enquadram nos grupos mencionados, mas também apresentam características distintas quanto ao grau de privacidade, descentralização, alcance e definições técnico-econômicas. O Litecoin, por exemplo, mantém estrutura muito semelhante à do Bitcoin, mas possui limite máximo de emissão quatro vezes maior e tempo médio entre blocos aproximadamente quatro vezes menor. O Zcash, por sua vez, possui finalidade semelhante à do Sistema Bitcoin, mas incorpora transações blindadas capazes de ocultar endereços e valores envolvidos, aumentando significativamente o grau de privacidade (LITECOIN FOUNDATION, [s.d.]; BEN-SASSON et al., 2014) .

Destaca-se ainda a rede Ethereum, que ampliou significativamente as possibilidades de utilização de contratos autoexecutáveis em blockchain, além de manter um ativo nativo próprio e ter alterado seu mecanismo de consenso, migrando da prova de trabalho para a prova de participação (BUTERIN, 2014; ETHEREUM FOUNDATION, 2026).

A tecnologia blockchain também passou a ser utilizada para diversas outras finalidades, como o registro e a garantia de integridade de informações, a representação digital de ações, imóveis e outros bens, a automação de contratos, o controle de cadeias de suprimentos, o armazenamento de registros médicos, a autenticação de documentos e obras e a distribuição de direitos autorais, entre inúmeras outras possibilidades.

Teixeira e Rodrigues (2021) também apresentam essa multiplicidade de aplicações e sintetizam que a tecnologia pode ser utilizada sempre que uma operação ou informação necessite ser registrada com características de confiança, rastreabilidade e imutabilidade.

Todas essas aplicações podem apresentar maior ou menor relevância jurídica a depender de sua estrutura e forma de utilização. Um sistema permissionado em blockchain utilizado por uma empresa privada e seus funcionários, por exemplo, tende a apresentar menor dificuldade regulatória. Em sentido distinto, uma plataforma global e descentralizada de intermediação de ativos pode produzir impactos jurídicos mais complexos, justamente pela dificuldade de identificação de agentes e de submissão da estrutura a uma única jurisdição.

No mesmo sentido, um ativo referenciado em moeda estrangeira e emitido por empresa brasileira apresenta maior potencial de controle estatal do que um sistema transnacional, descentralizado e sem autoridade central

identificável, ainda que ambos possam desempenhar funções econômicas semelhantes.

Sob essa perspectiva, defendemos que a classificação dos sistemas e ativos em blockchain deve partir de premissas mais gerais, avançando progressivamente para classificações e regulações mais específicas conforme as características de cada projeto e seus impactos jurídicos.

Como ponto inicial, propõe-se a diferenciação segundo três critérios principais: o alcance territorial, distinguindo especialmente sistemas nacionais e transnacionais; o grau de descentralização, considerando a concentração ou dispersão das funções de controle, governança e validação; e a finalidade do sistema. A partir desses critérios gerais, torna-se possível avançar para classificações mais específicas sem depender da criação de uma nova categoria jurídica para cada inovação tecnológica.

3 Blockchain e regulação brasileira

No Brasil, o principal marco legislativo sobre ativos virtuais é a Lei nº 14.478/2022, que estabelece uma definição ampla de ativo virtual e algumas diretrizes para a atuação das prestadoras de serviços que operam nesse mercado, além de definir que o órgão competente para regular o setor seria definido posteriormente por decreto. A norma exclui de seu alcance, entre outros, a moeda nacional, moedas estrangeiras, moeda eletrônica e ativos submetidos ao regime de valores mobiliários.

Seguindo a determinação normativa, foi promulgado o Decreto nº 11.563/2023 que atribui ao Banco Central do Brasil competência para regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais.

No plano infralegal, diferentes órgãos passaram a tratar da matéria de acordo com suas respectivas competências. A Receita Federal estabeleceu através da Instrução Normativa RFB nº 2.291, obrigações tributárias e informacionais relacionadas às operações com criptoativos. Sua atuação, entretanto, possui finalidade predominantemente fiscal, buscando identificar operações e estabelecer deveres de informação, e não disciplinar de maneira geral o funcionamento dos sistemas em blockchain.

O Banco Central, por sua vez, editou normas mais detalhadas sobre a constituição e o funcionamento das prestadoras de serviços de ativos virtuais, estabelecendo requisitos operacionais e aproximando essas empresas de obrigações tradicionalmente impostas às instituições financeiras, assim como avançou sobre a regulação de empresas que disponibilizam ativos referenciados

em moedas fiduciárias, as stablecoins, através das Resolução BCB nº 520/2025 e 521/2025.

A Comissão de Valores Mobiliários seguiu lógica semelhante dentro de sua própria esfera de competência. Por meio do Parecer de Orientação nº 40/2022, a CVM estabeleceu critérios para identificar quando determinados criptoativos podem estar submetidos à legislação de valores mobiliários, utilizando classificações como tokens de pagamento, de utilidade e referenciados em ativos.

Observa-se, portanto, que as normas legais existentes até o momento não estabelecem uma classificação abrangente dos ativos virtuais nem uma disciplina geral dos sistemas em blockchain, concentrando-se principalmente nas empresas intermediadoras desses ativos. No plano infralegal, ainda que exista algum esboço de classificação pela CVM e algumas definições específicas, as regulamentações ficaram concentradas principalmente no funcionamento das prestadoras de serviços de ativos virtuais e em determinadas operações envolvendo stablecoins.

Como já demonstrado, a ausência de uma regulação mais robusta é compreensível diante da relativa novidade desta classe de sistemas, de sua complexidade, mutabilidade, e multiplicidade de finalidades, com diferentes graus de descentralização, privacidade e alcance territorial. Contudo, a dificuldade e especificidade do objeto não pode servir de justificativa à inércia legislativa, uma vez que o crescimento da utilização destes sistemas e os impactos econômicos, jurídicos e sociais se mostram cada vez mais relevantes.

Referências

ANTONOPOULOS, Andreas M.; HARDING, David A. *Mastering Bitcoin: programming the open blockchain*. 3. ed. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 520, de 10 de novembro de 2025. Disciplina a constituição e o funcionamento das sociedades prestadoras de serviços de ativos virtuais e a prestação de serviços de ativos virtuais por outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 521, de 10 de novembro de 2025. Altera as Resoluções BCB nº 277, nº 278 e nº 279, de 31 de dezembro de 2022, para incluir atividades ou operações das prestadoras de serviços de ativos virtuais no mercado de câmbio e dispor sobre situações sujeitas à regulamentação de capitais brasileiros no exterior e

capitais estrangeiros no País. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2025.

BEN-SASSON, Eli; CHIESA, Alessandro; GARMAN, Christina; GREEN, Matthew; MIERS, Ian; TROMER, Eran; VIRZA, Madars. Zerocash: decentralized anonymous payments from Bitcoin. In: IEEE SYMPOSIUM ON SECURITY AND PRIVACY, 2014, San Jose. *Proceedings [...]*. IEEE, 2014. p. 459-474. DOI: 10.1109/SP.2014.36. Disponível em: https://doi.org/10.1109/SP.2014.36. Acesso em: 16 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.563, de 13 de junho de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, para estabelecer competências ao Banco Central do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022. Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BUTERIN, Vitalik. *A next-generation smart contract and decentralized application platform*. 2014. Disponível em: https://ethereum.org/whitepaper/ . Acesso em: 16 set. 2026.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Parecer de Orientação CVM nº 40, de 11 de outubro de 2022. Os criptoativos e o mercado de valores mobiliários. Rio de Janeiro: CVM, 2022.

ETHEREUM FOUNDATION. *The Merge*. 2026. Disponível em: https://ethereum.org/roadmap/merge/ . Acesso em: 16 set. 2026.

LITECOIN FOUNDATION. *What makes Litecoin different?* [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://litecoin.com/learning-center/what-makes-litecoin-different? . Acesso em: 16 set. 2026.

NAKAMOTO, Satoshi. *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*. [S. l.: s. n.], 2008. Disponível em: https://bitcoin.org/en/bitcoin-paper . Acesso em: 16 set. 2026.

NARAYANAN, Arvind; CLARK, Jeremy. Bitcoin's academic pedigree. *Communications of the ACM*, New York, v. 60, n. 12, p. 36-45, 2017. DOI: 10.1145/3132259. Disponível em: https://doi.org/10.1145/3132259. Acesso em: 16 set. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 2.291, de 14 de novembro de 2025. Dispõe sobre a prestação de informações

relativas a operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2025.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. *Blockchain revolution: how the technology behind Bitcoin and other cryptocurrencies is changing the world*. Updated ed. New York: Portfolio/Penguin, 2018.

TEIXEIRA, Tarcisio; RODRIGUES, Carlos Alexandre. *Blockchain e criptomoedas: aspectos jurídicos*. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

Capítulo 14

A TUTELA DA VIOLÊNCIA PATRIMONIAL CONTRA A MULHER NOS JULGAMENTOS DE NATUREZA CÍVEL DO TJ/RS: EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Caroline Fockink Ritt [1]
Maitê Damé Teixeira Lemos [2]
Eduardo Ritt[3]

1 Introdução

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representou um marco normativo indispensável no enfrentamento às desigualdades de gênero no Brasil, ao consolidar um sistema de proteção integral à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Entre as formas de agressão expressamente previstas no ordenamento jurídico, a violência patrimonial, que vem descrita no inciso IV, do artigo 7º, da referida lei, destaca-se por atingir diretamente a autonomia financeira, a subsistência e a integridade material da vítima. Essa forma de violência ocorre por meio da retenção, subtração, destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho e recursos econômicos, tornando-se um vetor de aprisionamento no ciclo de abusos, fragilizando a capacidade de resposta e independência da mulher.

A despeito da previsão legal expressa e da relevância sociojurídica do tema, observa-se na prática forense uma assimetria na identificação e na tutela

1 Advogada. Especialista em direito penal e processual penal pela UNISC. Doutora em direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS (UNISC). Pós doutorada em Direitos Fundamentais pela PUC do RS. Professora de Direito penal, criminologia e Estatuto da Pessoa Idosa na UNISC e no Ceisc. Coordena o projeto de extensão: Combate da violência doméstica: direitos da mulher agredida, nas delegacias de polícia de Santa Cruz do Sul e em Sobradinho. Coordena projeto de extensão SALA DAS ROSAS, na UNISC.

2 Advogada e professora universitária. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PDSE/CAPES, para doutorado sanduíche junto à Fundação Peter Häberle, na Universidade de Granada, Espanha. Mestre em Direito, com bolsa Capes pela Unisc. Professora adjunta na graduação e pós-graduação lato sensu da Unisc. Integrante do projeto de extensão "Combate à violência doméstica: direitos da mulher agredida". E-mail: maitedame@unisc.br

3 Promotor de Justiça. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS (UNISC). Promotor de Justiça em Santa Cruz do Sul/RS. Professor de Processo penal na referida universidade. E-mail: eritt@unisc.br

jurisdicional da violência patrimonial quando comparada às formas física e psicológica de agressão. Nesse sentido, de que maneira o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul vem interpretando e decidindo sobre os pedidos de concessão e/ou manutenção de medidas protetivas de urgência voltadas à violência patrimonial?

Diante desse panorama, o presente artigo tem como objetivo geral analisar a jurisprudência do TJ/RS, no âmbito cível, referente à violência patrimonial contra a mulher, identificando os padrões decisórios, a eficácia das medidas protetivas aplicadas e os critérios de valoração probatória adotados pelo tribunal. Para alcançar essa finalidade, o trabalho, especificamente, busca, especificamente, delimitar, conceitualmente, a violência patrimonial cometida contra a mulher nos casos de rompimento da relação conjugal; identificar as medidas protetivas de urgência de caráter patrimonial e; por fim, analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, identificando os fundamentos jurídicos utilizados e o padrão decisório adotado pelo tribunal gaúcho.

Para a consecução dos objetivos propostos, a pesquisa adota o método dedutivo, combinando a revisão bibliográfica e doutrinária com o estudo jurisprudencial do acervo do TJ/RS. O levantamento jurisprudencial é realizado no repositório oficial do tribunal mediante o emprego das expressões linguísticas "violência patrimonial" e "Lei Maria da Penha", sendo analisadas as últimas decisões cíveis do Tribunal.

2 A violência patrimonial na Lei Maria da Penha

A violência patrimonial é um meio, utilizado pelo homem, de exercer controle sobre a mulher, retirando-lhe a liberdade e a autonomia financeira. Esse comportamento ocorre durante a relação conjugal, quando o homem estabelece uma dependência econômica da mulher, mas, principalmente, quando ocorre o rompimento da relação e essa conduta é utilizada como forma de minguar a condição de sobrevivência da mulher.

A violência patrimonial contra a mulher está associada a situações envolvendo o rompimento da relação conjugal, seja por divórcio ou dissolução de união estável, sendo um ponto de conexão entre o direito de família e o direito penal. Nesse contexto, deve-se destacar que no momento da constituição da relação há a escolha ou adoção do regime de bens que vigorará na relação patrimonial do casal. Essa escolha, que acontece tanto no casamento quanto na união estável, geralmente, envolve a comunicabilidade do patrimônio, seja total, no regime de comunhão universal de bens ou parcial,

no regime de comunhão parcial de bens. Assim, havendo comunicabilidade, o patrimônio passa a ser comum entre o homem e a mulher, havendo um condomínio voluntário, estabelecido pelo regime de bens, na titularidade do patrimônio comum.

Enquanto conduta, a violência patrimonial é considerada como qualquer ato que resulte em dano, destruição, perda ou até a retenção de bens, valores, documentos pessoais ou objetos que pertencem à vítima (Vale, 2016, p. 40). Pode se concretizar através do obstáculo para que a vítima acesse sua própria renda ou seus bens (móveis, imóveis ou valores), ou, ainda, na recusa em fornecer recursos os quais sejam necessários para a subsistência da vítima e de seus filhos, além de outras formas. "Às vezes a subtração ocorre com a finalidade de causar dor ou dissabor à mulher, pouco importando o valor dos bens subtraídos" (Delgado, 2015, p. 104). Na grande maioria das vezes, esse abuso vincula-se à dependência financeira que a vítima tem pelo autor das agressões, inviabilizando que se desvencilhe do ciclo de violência.

A Lei Maria da Penha prevê a violência patrimonial como uma das condutas de violência contra a mulher no art. 7º, VI, mas essa previsão também é definida no Código Penal, na parte dos crimes contra o patrimônio, na forma de furto, dano, apropriação indébita, dentre outros crimes (Brasil, 2006). Essas condutas de violência patrimonial devem ser enquadradas ou tipificadas como violência contra a mulher sempre que o objetivo seja "causar dor ou dissabor à mulher, pouco importando o valor dos bens subtraídos" (Dias, 2019, p. 88-89).

No âmbito das ações de família, onde a violência patrimonial costuma ser perpetrada e discutida, a ocorrência pode se dar de forma mais sutil, quando o marido faz uso exclusivo dos bens comuns ou quando o devedor de alimentos retém o valor que é devido ao ex-cônjuge ou, ainda, "mediante destruição de bens materiais e objetos pessoais ou a sua retenção indevida, nos casos de separação de fato, no afã de coagir a mulher a retomar ou a manter-se na convivência conjugal" (Delgado, 2015, p. 101).

Existe previsão, no Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, Recomendação n.º 128 do CNJ, sobre a forma como essa violência pode acontecer:

> O alimentante que dispõe de recursos econômicos por vezes adota subterfúgios para não pagar a verba alimentar, retém e se apropria de valores destinados à subsistência dos alimentandos, pratica violência psicológica, moral e patrimonial contra a mãe dos filhos, em situação de episódica vulnerabilidade, pelo desfazimento da união (Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 96).

Como a violência patrimonial não deixa marcas físicas, sendo uma forma mais sutil de violência, muitas mulheres (e mesmo seus advogados) não se dão conta de que estão sendo vítimas de violência doméstica. Nesse ponto, Delgado afirma que

> Nas demandas em curso nas Varas de Família, especialmente nos processos de divórcio com partilha de bens e de alimentos, são abundantes os crimes praticados contra o cônjuge-virago e que passam despercebidos pelos advogados não militantes na advocacia criminal. Especialmente crimes de ordem patrimonial, praticados em decorrência de uma relação assimétrica de poder contra quem se encontra em desvantagem e em situação de hipossuficiência, justamente por ser mulher. Estamos nos referindo à violência patrimonial contra a mulher, que vem a ser espécie do gênero violência doméstica e familiar (Delgado, 2015, p. 100-101).

Há a dificuldade, no âmbito judiciário, para resolver esse tipo de situação, já que, muitas vezes, quando do rompimento da relação, o homem fica na posse do patrimônio comum e impõe uma série de obstáculos na partilha desses bens. Delgado (2015, p. 108-110) apresenta uma série de exemplos em que a conduta de reter o patrimônio comum configura a violência patrimonial. A mais corriqueira é aquela em que o homem segue na posse dos bens móveis e imóveis de titularidade comum, recebendo, sozinho, os rendimentos daí provenientes. E, para que a mulher possa resguardar seus direitos na partilha desses bens, necessita produzir prova da prática dessa violência patrimonial, através de documentos bancários, testemunhais, documentais, comprovação que se torna difícil, dado que tais dados, na grande maioria das vezes, também se encontra nas mãos do homem.

Além disso, há a dificuldade de punição do homem que pratica esse delito, em razão da previsão das imunidades presentes nos arts. 181 e 182 do Código Penal, os quais isentam de pena o cônjuge que pratica delito contra o outro – enquanto subsiste a sociedade conjugal. Segundo Dias, (2019, p. 176) a previsão da violência patrimonial na Lei Maria da Penha, determina que não mais sejam aplicadas essas imunidades, mas os Tribunais seguem aplicando tais situações. Daí a importância da discussão desse tema: a situação exige maior efetividade das Varas de Família, ao reconhecer que a posse exclusiva dos bens é forma de violência patrimonial e precisa, então, encontrar formas de reverter a situação.

No âmbito das ações de família, existem medidas as quais podem ser adotadas para a garantia do direito patrimonial da mulher. Aqui, deve-se destacar, novamente, a questão referente ao patrimônio comum, derivado da escolha do regime de bens. Nesses casos, metade do bem pertence à mulher e metade ao homem. Para a garantia do direito de meação, então, depende-se, inicialmente, da denúncia, comprovação da violência patrimonial no âmbito

da ação de dissolução da união estável ou do divórcio e, da sensibilidade do juízo.

A lei Maria da Penha, em seu art. 24, prevê medidas protetivas do patrimônio da mulher: restituição dos bens subtraídos; proibição de celebração de contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum; suspensão das procurações conferidas pela mulher ao homem; prestação de caução, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida (Brasil, 2006).

Em se tratando de casamento, esses meios de garantia da meação tendem a ser mais efetivos. Contudo, em se tratando de união estável, como não há uma mudança no estado civil – especialmente quando não há o registro da união estável –, não há controle dos atos de disposição os quais o homem possa realizar sobre bens. De se destacar que a união estável, nos termos do art. 1.723 do Código Civil, configura-se independentemente de existência de declaração de reconhecimento.

Nesses casos, o regime aplicável, conforme o art. 1.725 do CC, é o regime de comunhão parcial, onde os bens adquiridos de forma onerosa, durante a relação, são considerados comuns, mesmo que se encontrem registrados somente em nome do homem. Assim, há a possibilidade de o homem realizar a venda desses bens comuns, sem alcançar para a mulher sua parte/meação. Em situações como essas, as medidas constantes no art. 24 da Lei Maria da Penha devem ser buscadas, para buscar a efetividade do direito de meação.

A violência patrimonial dificilmente acontece de forma isolada. Sua ocorrência está, frequentemente, ligada com outras modalidades de violência, como a psicológica, a moral e a física. Isto acaba por tornar invisível o aspecto patrimonial dessa violência. Contudo, uma vez configurada, existem medidas protetivas de urgência, de caráter patrimonial, que podem ser deferidas para proteção da mulher que foi vítima dessa modalidade de violência.

3 As medidas protetivas de urgência de caráter patrimonial previstas na Lei Maria da Penha

Medidas protetivas de urgência são medidas cautelares que visam salvaguardar a mulher contra a violência doméstica e familiar. Uma vez configurada a violência doméstica, seja ela da modalidade que for, a Lei Maria da Penha faz a previsão de medidas protetivas de urgência. Referidas medidas visam garantir a efetividade da sua função, que é assegurar a mulher uma vida

longe da violência. Essas medidas vão desde ordens restritivas ao agressor, garantias à vítima e, ainda, proteção patrimonial.

As medidas protetivas de urgência estão elencadas nos artigos 11, 22, 23 e 24 da Lei Maria da Penha e encontram-se distribuídas da seguinte forma: as medidas protetivas do artigo 11 são as de caráter administrativo, como: garantir proteção policial da ofendida e encaminhá-la ao posto de saúde, dentre outras. As devidas providências ficarão a cargo da autoridade policial. O artigo 22 da referida lei estabelece as medidas que obrigam o ofensor. O artigo 23, por sua vez, traz medidas que beneficiam a ofendida. Em se tratando da ocorrência da violência patrimonial, objeto de análise deste trabalho, verifica-se que o artigo 24 apresenta um rol de medidas que o juiz poderá determinar para dar a devida proteção patrimonial à mulher (Ribeiro, 2013, p. 68-69).

> Art. 24. Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar, liminarmente, as seguintes medidas, entre outras:
>
> I - restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida;
>
> II - proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;
>
> III - suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor;
>
> IV - prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.
>
> Parágrafo único. Deverá o juiz oficiar ao cartório competente para os fins previstos nos incisos II e III deste artigo (Brasil, 2006).

A previsão do inciso I – restituição de bens subtraídos pelo agressor, quando, por exemplo, ele toma o carro e o computador utilizado pela vítima para trabalhar – significa que deverá haver a devolução imediata dos bens pessoais ou profissionais que o homem tomou da mulher, visando controlá-la ou prejudicá-la. Nesse caso, o juiz determina busca e apreensão e a polícia deve devolver esses bens à vítima. O inciso II visa impedir que o agressor venda, alugue ou utilize como garantia bens móveis, imóveis ou veículos que o casal detém propriedade, sem que haja autorização judicial para tanto. Nesse caso, o juiz expede um ofício ao Cartório de Registro de Imóveis, restringindo qualquer transferência na matrícula.

No caso do inciso III, se a mulher tiver outorgado procuração ao homem, o juiz suspende os efeitos de qualquer instrumento de mandato outorgado, enviando ofício aos Tabelionatos e bancos, proibindo a prática de atos de transmissão de bens ou movimentação financeira sem a anuência da

mulher. Por fim, o inciso IV exige que o agressor deposite um determinado valor em dinheiro – caução – em conta judicial, para cobrir eventuais perdas e danos decorrentes da violência doméstica praticada contra a mulher. Nesse caso, por exemplo, se o agressor quebrou móveis da casa, arrombou porta, quebrou o celular, ou qualquer outro dano praticado, o juiz determina o depósito de um valor como garantia do ressarcimento desses prejuízos.

Percebe-se, pois que as medidas protetivas de urgência contidas no artigo 24 da Lei Maria da Penha objetivam dar segurança e assistência à vítima, impedindo que o agressor se utilize da violência patrimonial como forma de controle e opressão. Aliado a previsão dessas medidas, a inserção do § 10 no artigo 22 da Lei Maria da Penha, através da lei 15.412 (BRASIL, 2026) traz a indicação de que as medidas protetivas de natureza civil se constituem de título executivo judicial de pleno direito, dispensando a propositura de uma ação principal nesse sentido.

De se observar que essa forma de violência pode ocorrer sozinha ou em conjunto com a violência física, moral, ou qualquer outra.

O que se percebe é que a legislação traz a previsão de mecanismos de defesa do patrimônio da mulher a qual está sendo vítima de violência patrimonial por parte do marido ou companheiro. Contudo, também é de se destacar que é necessária uma efetividade maior dessas medidas no âmbito das ações de família. E, para isso, o protocolo de julgamento com perspectiva de gênero estabelece que a atuação judicial pressupõe atenção durante a tramitação processual e o julgamento das ações, pois uma demora na decisão pode importar em dificuldades para as mulheres, tais como: ficar sem renda, ou sem acessar seu patrimônio (Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 96). Diante disso, importante analisar como o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul vem decidindo em casos envolvendo a violência patrimonial contra a mulher.

4 A proteção da mulher vítima da violência patrimonial na visão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Diferentemente da violência física, a violência patrimonial não deixa vestígios evidentes, gerando uma maior complexidade na prova de sua ocorrência. Na grande maioria das vezes a violência patrimonial é praticada de forma tão sutil e estratégica, que para sua comprovação há a exigência da reunião de um extenso leque de documentos e informações que, em muitos casos, estão sob o controle exclusivo do agressor. A coleta de evidências engloba documentos bancários, como extratos e comprovantes

de transferências indevidas, contratos de compra e venda de bens ou de empréstimos fraudulentos, faturas de cartões de crédito (especialmente se houver dívidas fraudulentas), registros de bens (escrituras, documentos de veículos, notas fiscais), e até mesmo documentos pessoais como carteiras de identidade e passaportes, que podem ser retidos ou destruídos para cercear a autonomia da vítima (Gerdulo; Teixeira Filho, 2026).

Nesse sentido, é fundamental a atuação do Judiciário para que a mulher tenha seu patrimônio preservado. Como um dos objetivos do presente trabalho, na sequência é apresentada a análise das últimas decisões cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul acerca da violência patrimonial. Foi adotado como critério linguístico as expressões "violência patrimonial" e "Lei Maria da Penha", em conjunto. A busca foi feita apenas das decisões provenientes da seção cível do Tribunal, tendo sido encontradas 5 decisões ao total, sendo um conflito de competência e quatro agravos de instrumento.

O Conflito de Competência n.º 5303567-60.2026.8.21.7000, teve origem na 1ª Vara de Família, dirigindo-se contra o 3º Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, ambos do Foro Central da Comarca de Porto Alegre. No caso, houve o ajuizamento de uma ação de dissolução de união estável, cumulada com partilha de bens. A ação tinha como autora a mulher que, posteriormente, acabou registrando boletim de ocorrência contra o ex-companheiro, visando medidas protetivas de urgência (RIO GRANDE DO SUL, 2026e).

O Juizado da Violência doméstica declinou da competência para a Vara de Família, alegando que o conflito se resumia a disputas patrimoniais e a Vara de Família, então, suscitou o conflito de competência, por não ter competência para analisar e conceder medidas protetivas de urgência. Neste caso, a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul foi no sentido de que a pretensão é de concessão de medida protetiva de urgência, de forma que o dever de julgamento é da Vara especializada, ou seja, do Juizado da Violência Doméstica (RIO GRANDE DO SUL, 2026e).

A segunda decisão analisada é o Agravo de Instrumento 5137127-74.2026.8.21.7000, onde o autor/agravante, inconformado com a decisão interlocutória proferida na ação de reconhecimento e dissolução de união estável, cumulada com partilha de bens, promovida por ele contra sua ex-companheira, pleiteia a manutenção provisória da posse de um veículo automotor. O juízo de 1º grau havia indeferido o pedido de manutenção do veículo com o autor/agravante, visto haver medida protetiva de urgência, sob a Lei Maria da Penha, determinando a restituição do referido automóvel à

mulher (requerida/agravada). Segundo o homem, a finalidade da Lei Maria da Penha foi desviada para discutir posse de bem comum, e não para coibir violência patrimonial. Afirma ter prejuízo, pois utiliza o veículo para sua atividade profissional (RIO GRANDE DO SUL, 2026a).

Neste caso, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em decisão monocrática do relator do processo, negou provimento ao Agravo de Instrumento, mantendo a decisão atacada. Pelo que se verifica da decisão, a determinação de restituição do bem à mulher está respaldada nas medidas protetivas de urgência contra a violência patrimonial, da Lei Maria da Penha, que tem eficácia imediata e deve prevalecer no exame das tutelas provisórias de urgência cíveis. Além disso, o relator entende que os requisitos para a concessão de tutela de urgência cível não se encontram preenchidos, visto haver decisão criminal específica e legítima sobre a posse do bem amparada na Lei Maria da Penha. O que se observa, neste caso é que tanto o juízo de primeiro grau, quanto o Tribunal, agiram de forma correta e com cautela ao indeferir a posse para não desrespeitar ou neutralizar a eficácia de medida protetiva criminal vigente (RIO GRANDE DO SUL, 2026a).

A terceira decisão analisada é o Agravo de Instrumento nº 5189333-65.2026.8.21.7000. Neste caso, em sede de decisão monocrática, o relator negou provimento ao recurso, sob o argumento de não ter havido violência patrimonial. Diferentemente do caso anteriormente analisado, na presente situação, também advinda de uma ação de reconhecimento e dissolução de união estável, cumulada com partilha de bens, a autora/agravante pleiteava manter a posse de veículo, invocando medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha, além de proibir o requerido/agravado de manter contato com a ex-companheira sobre bens litigiosos, impedir o réu de se desfazer de bens comuns e aplicar o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ (RIO GRANDE DO SUL, 2026b).

No caso, restou comprovado que o veículo havia sido adquirido pelo requerido antes do início do relacionamento, não se tratando de bem comum, mas de bem que pertence, exclusivamente ao requerido/agravado. A decisão do relator fundamenta-se na incomunicabilidade do bem particular, ordenando a restituição imediata do veículo ao requerido, bem como no fato de que a posse da autora/agravante sobre o bem fundamentava-se em procuração outorgada pelo requerido que restou revogada, tornando a posse precária e sujeita a restituição. Entendeu, também, o relator que as notificações feitas pelo requerido/agravado à autora/agravante, se configuram em exercício regular do direito de propriedade, não configurando, de qualquer forma, violência patrimonial a ensejar medidas protetivas. Por fim, indicou que a

adoção do julgamento com perspectiva de gênero não significa desconsiderar as provas existentes no processo (RIO GRANDE DO SUL, 2026b).

A quarta decisão analisada é um Agravo Interno em Agravo de Instrumento nº 5189333-65.2026.8.21.7000, ou seja, trata-se do mesmo caso anteriormente analisado. A autora/agravante, irresignada com a decisão que negou seguimento ao Agravo de Instrumento, maneja Agravo Interno, buscando a alteração do entendimento do Tribunal. Por unanimidade, a Sétima Turma negou provimento ao Agravo Interno, acompanhando o relator, que manteve a decisão de restituição do veículo por se tratar de bem particular do requerido/agravado. Destacou no voto que o manejo de notificações para "devolução do veículo e de formular pedido de tutela de urgência nos presentes autos visando à restituição de bem que entende ser de sua titularidade exclusiva, não configura ato de coação ou violência patrimonial", nada mais sendo do que "exercício regular de um direito, não se confundindo com violência patrimonial ou psicológica para os fins da Lei Maria da Penha" e, não tendo sido "demonstrado constrangimento ilegal ou conduta que extrapole os limites do exercício regular do direito, não há falar em aplicação das medidas protetivas de natureza patrimonial" (RIO GRANDE DO SUL, 2026c).

Por fim, a quinta decisão analisada é o Agravo Interno no Agravo de instrumento nº 5155252-90.2026.8.21.7000, proveniente de uma ação em que se discutia a desocupação de um imóvel residencial, bem como, supostamente a ocorrência de esbulho possessório. As partes são primos entre si e o Tribunal afastou a incidência da Lei Maria da Penha, por entender não ter ocorrido qualquer forma de violência baseada no gênero e opressão pela condição de mulher. Trata-se, na verdade de conflito interpessoal entre primos, que possui contornos possessórios e patrimoniais, não sendo o caso de tutela protetiva em razão da violência doméstica e/ou patrimonial (RIO GRANDE DO SUL, 2026c).

Com base no conjunto de decisões analisadas, observa-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em decisões envolvendo violência patrimonial, pauta-se pelas provas existentes no processo podendo-se indicar algumas diretrizes. Nos casos em que resta configurada a violência patrimonial, a tutela protetiva fixada pela Vara/Juizado especializado possui eficácia imediata. O Tribunal reconhece a primazia das decisões criminais/protetivas, abstendo-se de neutralizá-las em sede de cognição sumária de ações de partilha para evitar decisões conflitantes. A proteção contra a violência patrimonial não incide sobre todo e qualquer conflito, tornando-se indispensável que a conduta contra a mulher ocorra em contexto de opressão ou motivação de

gênero. A cobrança legítima de bens, com envio de notificações extrajudiciais e provocação do Poder Judiciário constituem-se em exercício regular de um direito, não se confundindo com violência patrimonial.

5 Conclusão

As medidas protetivas de combate à violência patrimonial previstas na Lei Maria da Penha e o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ constituem instrumentos essenciais de proteção à autonomia da mulher, atuando de forma integrada entre o Direito de Família e o Direito Penal. A violência patrimonial, por ser uma prática sutil e silenciosa – frequentemente perpetrada mediante a retenção de bens comuns, sonegação de valores ou óbices à partilha –, exige atuação célere e sensível do Judiciário.

Em consonância com esse arcabouço, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul consolida o entendimento de que as medidas protetivas contra a violência patrimonial possuem eficácia imediata e prevalecem sobre tutelas cíveis ordinárias. Todavia, a incidência da proteção especial não é irrestrita: exige comprovação inequívoca do contexto de opressão ou vulnerabilidade de gênero, de modo que disputas patrimoniais puras ou o exercício regular de direitos (como a cobrança legítima de bens particulares) não se confundem com atos de violência doméstica.

Referências

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.412, de 20 de maio de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência em geral e estipular que aquelas de natureza cível constituem título executivo judicial de pleno direito e

dispensam propositura de ação principal. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15412.htm#art1. Acesso em: 28 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero** [recurso eletrônico]. Conselho Nacional de Justiça, Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em 16 ago. 2024.

DELGADO, Mário Luiz. A violência patrimonial contra a mulher nos litígios de família. **Anais do X Congresso brasileiro de direito de Família,** Belo Horizonte, IBDFAM, p. 99-118, 2015. Disponível em: https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/232.pdf. Acesso em: 14 fev. 2026.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

GERDULO, Fábio Paiva; TEIXEIRA FILHO, Alípio Tadeu. Desafios da prova e da reparação na violência patrimonial contra a mulher. **Consultor Jurídico,** São Paulo, jul. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-jul-23/desafios-da-prova-e-da-reparacao-na-violencia-patrimonial-contra-mulher/. Acesso em: 28 set. 2026.

RIBEIRO, Dominique de Paula. **Violência contra a mulher**: aspectos gerais e questões práticas da Lei nº 11.340/2006. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 51371277420268217000.** Primeira Câmara Especial Cível. Relator: Luis Gustavo Pedroso Lacerda, 30 de abril de 2026a. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 29 set. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 5189333-65.2026.8.21.7000.** Sétima Câmara Cível. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, 10 de junho de 2026b. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 29 set. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo Interno em Agravo de Instrumento nº 5189333-65.2026.8.21.7000.** Sétima Câmara Cível. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, 29 de julho de 2026c. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 29 set. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo Interno em Agravo de Instrumento nº 51552529020268217000.** Décima Nona Câmara Cível. Relator: Sergio Fusquine Goncalves, 30 de julho de 2026d. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 29 set. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Conflito de competência nº 53035676020268217000.** Sétima Câmara Cível. Relator: Afif Jorge Simões Neto, 10 de setembro de 2026e. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 29 set. 2026.

VALE, Eliara Bianospino Ferreira do. Violência patrimonial no ambiente doméstico, familiar ou em qualquer relação íntima de afeto. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. VII, p. 23-62, dez. 2016.

Capítulo 15

A INCIDÊNCIA DA LEI N° 15.270/2025 SOBRE AS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS

Lisandra Christian de Abreu[1]

1 Introdução

O sistema tributário brasileiro atravessa um período de transformação estrutural profunda, iniciada pela reforma da tributação sobre o consumo com a Emenda Constitucional nº 132/2023 e pelas subsequentes Leis Complementares nº 214/2025 e 227/2026, instrumentos de regulamentação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e Contribuições sobre Bens e Serviços (CBS), avançando para a reforma da renda, com pontos de intersecção importantes.

A Lei nº 15.270, sancionada em 26 de novembro de 2025, reintroduzindo no ordenamento jurídico a tributação sobre lucros e dividendos, rompendo com a sistemática de isenção total que vigorava desde 1996, período em que o Brasil adotava a desoneração da distribuição para evitar a bitributação econômica, concentrando o ônus fiscal no lucro da pessoa jurídica. Sob a nova égide, estabeleceu-se que a partir de janeiro de 2026, o pagamento ou creditamento de lucros e dividendos a pessoas físicas residentes no país fica sujeita à retenção na fonte do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRPF) à alíquota de 10%, que ultrapassem o valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) mensais, sendo a responsabilidade por declarar, escriturar e recolher o tributo exclusiva da entidade pagadora, independentemente de seu enquadramento nos regimes de Lucro Real ou Presumido.

A nova sistemática não revoga a isenção do lucro no momento de sua apuração pela empresa, mas cria uma incidência na saída. Portanto, o lucro permanece sem ser tributado na pessoa jurídica, mas sofre uma retenção de 10% nos valores acima de 50 (cinquenta) mil mensais e R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) anuais, ao ser distribuído ao sócio. Isso significa que o lucro distribuído não passa a ser classificado como rendimento tributável na sua essência, mas preserva sua natureza de recompensa do capital já tributado

1 Advogada Tributarista, Mestranda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e Professora. E-mail: lisandra.abreu.adv@gmail.com. Currículo Lattes Disponível em: http://lattes.cnpq.br/0256669787448978. Acesso em: 15 set. 2026.

na empresa, sofrendo a retenção na fonte como antecipação do IRPF. Essa mudança visa, segundo o discurso oficial[1], aumentar a progressividade do sistema e reduzir desigualdades, tributando rendas de capital que estavam desoneradas na pessoa física. Entretanto, a aplicação dessa norma gera insegurança imediata sobre diversas estruturas societárias que não visam ao lucro propriamente dito, mas que movimentam grandes volumes financeiros.

Na prática, embora a lei mantenha a natureza jurídica do lucro como isento na origem, ela cria uma obrigação de antecipação, que altera o fluxo de caixa das distribuições. O valor retido não é definitivo, podendo ser ajustado ou compensado na declaração anual de ajuste do beneficiário. Essa sistemática de retenção visa capturar a renda no momento da sua disponibilidade financeira, gerando arrecadação imediata para a União Federal.

A construção dos enunciados prescritivos é abrangente e não faz distinções expressas quanto a sociedades com regimes jurídicos especiais, o que gera o debate sobre sua aplicação às cooperativas. A redação refere-se amplamente a "lucros e dividendos pagos por pessoa jurídica", o que poderá ensejar interpretações fiscais que busquem alcançar as sobras líquidas das cooperativas. Portanto, a análise técnica da estrutura deve focar se o signo "lucro/dividendo" da lei alcança efetivamente o signo "sobras" do regime cooperativista.

As cooperativas, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 5.764/71, são sociedades de pessoas que mutuamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para a atividade econômica, onde o proveito é comum e não há objetivo de lucro. O regime diferenciado da cooperativa tem respaldo no art. 146, III, "c", da Constituição Federal de 1.988, que impõe ao legislador a garantia de um tratamento adequado ao ato cooperativo, neste rol estão as sociedades cooperativas agrícolas.

Diferentemente das sociedades empresárias, as cooperativas são constituídas com a finalidade precípua de prestar serviços aos seus cooperados, orientando-se pelos princípios da ajuda mútua e do proveito comum. Neste aspecto, o resultado positivo da cooperativa é designado "sobras", que retornam aos seus cooperados, na medida das operações por eles realizadas.

A aplicação desse regime tributário fundamenta-se na distinção entre atos cooperativos e atos não cooperativos. Os atos cooperativos, definidos pelo art. 79 da Lei nº 5.764/1971, praticados entre a cooperativa e seus

1 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ampliação da isenção de Imposto de Renda vira lei, e autoridades destacam justiça tributária.* Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1226918-ampliacao-da-isencao-de-imposto-de-renda-vira-lei,-e-autoridades-destacam-justica-tributaria. Acesso em 15 set. 2026.

associados, não implicam operação de mercado e geram sobras líquidas, as quais representam o retorno de excedentes de custos ao cooperado. Por outro lado, os atos não cooperativos podem gerar lucros tributáveis submetidos ao regime do Imposto sobre a Renda. Para assegurar a neutralidade fiscal é imperativa a manutenção de uma escrituração contábil regular, específica e especializada, capaz de segregar a origem dos resultados e afastar a tributação indevida sobre valores que não configuram lucro.

Para o agronegócio e outros setores, a reintrodução deste tributo em 2026 impõe uma rígida governança de conformidade fiscal e contábil, pois a regra impõe a retenção de 10% sobre distribuições que superem limites mensais e anuais específicos. A medida exige das cooperativas e demais entidades análise quanto à correta classificação contábil dos valores distribuídos, especialmente diante da necessidade de distinguir lucros tributáveis de sobras decorrentes de atos cooperativos, preservando a segurança jurídica e a adequada aplicação do regime tributário específico, reconhecendo a função social e econômica dessas instituições no fomento do agronegócio e na organização da produção rural.

Nesse contexto, a entrada em vigor da retenção a partir de 1º de janeiro de 2026 evidencia a necessidade de examinar a compatibilidade da nova regra com regimes jurídicos específicos, especialmente para o presente caso, que possuem tratamento tributário diferenciado, previsto em legislação própria.

2 O papel das cooperativas agrícolas no cenário econômico brasileiro

O marco inicial do cooperativismo mundial consolida-se a partir das correntes socialistas e da experiência dos Pioneiros de Rochdale, na Inglaterra em 1844. Essa necessidade intrínseca do indivíduo de se agrupar para a resolução de problemas mútuos e assistência recíproca impulsionou a evolução do movimento, cuja viabilização prática perpassou, fundamentalmente, pela criação de estruturas organizacionais sólidas.

Renato Lopes Becho[2] leciona que:

> A ideia de ajuda mútua estava bem clara na mente dos Pioneiros. Estes foram vinte e oito tecelões, que se reuniram em Rochdale, perto de Manchester, na Inglaterra, para, de forma associativa, tentar minorar os efeitos maléficos da Revolução Industrial sobre suas vidas.

No contexto do agronegócio, em razão da importância para o país, destacam-se os dados oficiais do Ministério da Agricultura e Pecuária

2 BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas.* 3. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Dialética. 2005, p. 92

(MAPA)[1] de junho de 2026, onde as exportações alcançaram recorde histórico de US$ 16,6 bilhões de dólares (dezesseis vírgula seis bilhões de dólares), em comparação com o mês e ano anterior, houve um crescimento de 14% (quatorze por cento), US$ 2 bilhões de dólares (dois bilhões de dólares). O valor total exportado pelo Brasil ao mundo representou 45,7% (quarenta e cinco vírgula sete por cento), totalizando a importância de US$ 36,3 bilhões de dólares (trinta e seis vírgula três bilhões de dólares).

Diante da relevância socioeconômica do agronegócio, a função social das cooperativas agrícolas fundamenta a imperatividade do adequado tratamento tributário previsto no art. 146, III, "c" da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A ordem jurídica, em seu art. 174, §2º, CF/88, estabelece que o fomento ao cooperativismo é diretriz de ordem econômica, visando incentivar a mútua assistência e a união de esforços para a realização de fins institucionais e o desenvolvimento da produção rural.

2.1 A colisão entre a Lei n° 15.270/2025 e o regime jurídico cooperativista

O problema central reside na colisão entre os enunciados prescritivos da Lei nº 15.270/2025 e a proteção legal conferida ao ato cooperativo pela Lei nº 5.764/1971. Questiona-se se a retenção de 10%, de limites mensais e anuais, desnatura a não incidência tributária típica do regime cooperativista ao tentar equiparar as "sobras líquidas" aos "dividendos" comerciais. Há uma incompatibilidade entre a pretensão arrecadatória e o tratamento tributário adequado, conferido ao ato cooperativo.

Portanto, a essência ou natureza fundamental do instituto, indica que as sobras, por serem tecnicamente uma recomposição patrimonial de valores do próprio associado, são entes jurídicos e econômicos essencialmente distintos dos lucros societários convencionais.

Além da natureza jurídica, a lei impõe desafios práticos de isonomia ao estabelecer limites de R$ 50 mil reais mensais para a retenção. No agronegócio, a sazonalidade das safras resulta em distribuições de resultados em períodos específicos, o que pode tributar de forma distinta produtores com rendas anuais idênticas, ferindo a capacidade contributiva. Essa quebra de isonomia gera insegurança jurídica e potencial litigiosidade quanto ao conceito de disponibilidade econômica da renda, pois para as cooperativas,

1 BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Estatísticas de Comércio Exterior.** Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/estatisticas-de-comercio-exterior. Acesso em 15 set. 2026.

a entrega das sobras não configura renda nova, mas sim a devolução de um excedente do próprio patrimônio do associado, o que impacta no conceito de disponibilidade de renda tributável.

Por fim, a problemática estende-se ao campo da fiscalização das operações realizadas pelas cooperativas agrícolas e à potencial requalificação dos atos cooperativos pela Administração Pública. Existe o risco de autoridades fiscais tentarem caracterizar como "distribuição disfarçada de lucros" ao analisarem a entrega de resultados ou benefícios aos cooperados, caso identifiquem operações realizadas em condições que divergem dos parâmetros de mercado. Assim, o conflito normativo em 2026 exige a construção de critérios hermenêuticas que assegurem a correta caracterização jurídica do ato cooperativo, diferenciando-o da remuneração de capital, para evitar a imposição de um ônus irrecuperável ao setor rural.

3 O regime jurídico das sociedades cooperativistas e o ato cooperativo

3.1 A natureza jurídica e a finalidade das cooperativas (lei nº 5.764/1971)

O cooperativismo no Brasil iniciou no século XX, onde a primeira norma a tratar do tema foi o Decreto Legislativo 979 de 1903. Com o advento da Carta Constitucional vigente o tratamento jurídico foi normatizado, anteriormente as questões eram tratadas por normas infraconstitucionais[2].

O fundamento do sistema tributário brasileiro encontra-se no Texto Constitucional de 1988 e dentro deste aspecto, um dos dispositivos mais importantes da Lei Maior é seu art. 146.

Ao determinar no art. 146, III, "c" da Constituição Federal de 1988 que:

> Art. 146. Cabe à lei complementar:
>
> III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...].
>
> c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

O cooperativismo é, ainda, objeto de análise em outros dispositivos da Lei Maior, demonstrando o tratamento tributário específico das cooperativas.

---

2 GRUPENMACHER, Betina Treiger. *ISS sobre cooperativas de trabalho. In: BECHO, Renato Lopes (Coord.). Problemas atuais do direito cooperativo.* São Paulo. Dialética, 2002, p. 39.

Os art. 21, inciso XXV, e 174, §§ 3º e 4º - proteção ao garimpo; 187, inciso VI – cooperativismo agrícola; 192, inciso VIII – cooperativismo de crédito; 199, §§ 1º, 2º e 3º - cooperativismo na saúde, maior liberdade para a criação dessas associações (art. 5º, inciso XVIII) e estabeleceu um conjunto de benefícios fiscais, creditícios e de políticas públicas que lhes incentivasse o funcionamento (art. 174, § 2º). Nos art. 1.093 a 1.056 do Código Civil tratam das sociedades cooperativas.

As sociedades cooperativas estão definidas pela Lei nº 5.764/1971 como sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, possuindo caráter civil e não estando sujeitas à falência. Sua finalidade primordial é a prestação de serviços aos cooperados, distinguindo-se das demais sociedades pelo proveito comum e pela ausência de escopo lucrativo. Elas operam sob a essência da cooperação, surgindo como um movimento de "justo preço" em contraposição ao *animus* de lucro das sociedades mercantis.

Diferente de uma empresa comercial, a cooperativa não visa à remuneração do capital investido através da exploração de terceiros, mas sim à facilitação do acesso dos seus membros ao mercado de bens e serviços. Se uma cooperativa passasse a auferir lucro de forma sistemática como objetivo fim, ela perderia sua característica essencial, transmudando-se em outra espécie societária. Portanto, o regime jurídico cooperativista é fundado na ajuda mútua e na prestação de serviços diretos aos seus cooperados.

A organização das cooperativas exige a observância de preceitos que garantam que os ingressos superem os dispêndios apenas para a manutenção da estrutura e fomento da atividade dos associados. As atividades exercidas devem sempre visar ao cumprimento do objeto social, mantendo-se fiel à consecução dos fins institucionais previstos em seu estatuto.

Dessa forma, a lei geral das cooperativas estabelece um marco regulatório que separa rigidamente a atividade cooperativista da exploração mercantil.

3.2 A distinção doutrinária entre lucro societário e sobras líquidas

A distinção entre o lucro das sociedades empresárias e as sobras líquidas das cooperativas é fundamental para a correta aplicação do Direito Tributário. Enquanto o lucro representa o acréscimo patrimonial decorrente da exploração de uma atividade econômica com terceiros, as sobras são o resultado financeiro positivo de atos realizados entre a cooperativa e seus associados. Tecnicamente, as sobras são excedentes advindos da própria

cooperação, sendo distribuídas proporcionalmente ao volume de operações realizadas pelo sócio com a entidade.

As sobras representam o retorno de valores que o cooperado "pagou a mais" ou "recebeu a menos" durante o exercício social, sendo uma forma de devolução do excedente e não uma remuneração de capital. Portanto, as sobras não devem ser equiparadas a lucro para a incidência tributária, sob pena de tributar o próprio patrimônio do cooperado em retorno. A distribuição dessas sobras somente ocorre após as destinações legais obrigatórias para fundos como o de Reserva e o Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES).

Guilherme Frederico de Figueiredo Castro[1] ensina que as sobras ou excedentes advindos da cooperação retornam aos seus associados, vejamos:

> [...] tratando-se as sociedades cooperativas de atividades de ordem econômica que não visam qualquer lucratividade, entretanto, buscam resultados financeiros positivos. Estes resultados financeiros tecnicamente são denominados de sobras ou excedentes. Não se pode negar que as cooperativas atuam no mercado de forma organizada e visam um benefício econômico para os seus associados, que se materializa não somente pela facilitação do acesso ao mercado de bens ou serviços, mas, sobretudo, pelos excedentes ou sobras advindos da cooperação. A propósito, uma das características das cooperativas é justamente retornar as sobras líquidas aos seus associados, na medida das operações por eles realizadas, a não ser quando é decidido de modo diferente pela Assembleia Geral, que resolve reinvestir todo o dinheiro no crescimento da cooperativa.

No que se refere aos lucros e aos dividendos nas lições de Fábio Ulhoa Coelho[2] esclarecem que:

> O resultado do exercício, revelado na respectiva demonstração financeira, tem a sua destinação em parte definida pela lei. Desse modo, após a absorção de prejuízos acumulados, a provisão para o Imposto de renda (LSA, art. 189) e o pagamento das participações estatutárias de empregados, administradores e partes beneficiárias (LSA, art. 190), o lucro líquido gerado pela empresa durante o último exercício terá dois possíveis destinos: ficará em mãos da própria sociedade ou será distribuído entre os acionistas, a título de dividendos.

Continua o autor[3]:

> Os dividendos obrigatórios são a parcela do lucro líquido da sociedade que a lei determina seja distribuído entre os acionistas (LSA, art. 202). [...]

---

1 CASTRO, Guilherme Frederico de Figueiredo. *Tributação das Sociedades Cooperativas.* 1 ed. São Paulo: Noeses. 2017, p. 129-130.

2 COELHO, Fábio Ulhôa. *Manual de Direito Comercial.* 18. ed. 2007, São Paulo: Saraiva, p. 216.

3 COELHO, Fábio Ulhôa. *Manual de Direito Comercial***.** 18. ed. 2007, São Paulo: Saraiva, p. 217-218.

> os dividendos obrigatórios asseguram aos acionistas minoritários algum retorno de seus investimentos, impedindo que o controlador reinvista na própria companhia todos os resultados gerados.

No âmbito das sociedades empresárias, após as destinações legais obrigatórias, o lucro líquido da sociedade pode ser retido para reinvestimento ou distribuído aos acionistas na forma de dividendos, os quais asseguram aos acionistas minoritários participação nos resultados da companhia e impedem a retenção integral dos lucros pelo controlador.

Diante desse cenário, a natureza jurídica das sobras líquidas é de recomposição patrimonial, afastando a hipótese de incidência do imposto de renda sobre dividendos. Portanto, tributar as sobras líquidas como se fossem dividendos desconsidera a sistematização jurídica entre os institutos no direito brasileiro, que visa evitar o "bis in idem" econômico.

3.3 Tipologia dos atos: atos cooperativos, não cooperativos e atos auxiliares

A classificação das operações realizadas por cooperativas em atos cooperativos e atos não-cooperativos é tema recorrente e de grande implicação prática. O "ato cooperativo" (ato-fim) compreende as operações realizadas entre a cooperativa e seus associados para a consecução dos objetivos sociais, não implicando operação de mercado ou contrato de compra e venda. Já os "atos não-cooperativos" são aqueles praticados com terceiros não associados, sendo estranhos às finalidades institucionais.

A Lei n° 5.764, de 16 de dezembro de 1971, quando conceitua o ato cooperativo apresenta que:

> Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associadas, para a consecução dos objetivos sociais.
>
> Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

Existe ainda a figura dos "atos cooperativos auxiliares" ou essenciais, que servem de apoio à cadeia produtiva da cooperativa, embora nem sempre previstos literalmente no conceito restrito do art. 79 da Lei nº 5.764/1971, mas devem observar a especificidade socioeconômica da cooperativa.

A doutrina moderna do Professor Renato Lopes Becho[1] concorda com o conceito formulado por Corbella, na linha da Teoria Geral dos Atos Jurídicos, realizando apenas um pequeno ajuste:

1 BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas.* 3. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Dialética.

> [...] para não incluir os atos de formação da cooperativa (acordo cooperativo), com o que definimos atos cooperativos como os atos jurídicos que criam, mantém ou extinguem relações cooperativas, exceto a constituição da própria entidade, de acordo com o objeto social, em cumprimento de seus fins institucionais.

Para a plena consecução dos objetivos socias das sociedades cooperativas, frequentemente necessitam realizar operações de suporte com terceiros não associados, configurando os chamados atos cooperativos auxiliares ou essenciais. Referidos contratos possuem uma natureza instrumental, funcionando como atos-meio indispensáveis para o apoio ao ciclo operacional ou fluxo de atividades finalísticas da entidade. Necessário garantir a neutralidade fiscal e o adequado tratamento tributário exigido pela Constituição Federal de 1988.

Os atos auxiliares devem receber o mesmo tratamento dos atos cooperativos típicos, dada sua importância para a realização do objeto social, pois são atos que servem de apoio e direcionado à execução da atividade principal da cooperativa. No entanto, uma interpretação restritiva da Autoridade Fiscal tende a considerar como "atos não-cooperativos" tudo o que não se enquadra na literalidade da lei.

Importante esclarecer que a destinação dos resultados varia conforme a tipologia: resultados de atos cooperativos (sobras) podem ser distribuídos aos sócios, enquanto os lucros de atos não-cooperativos devem ser integralmente revertidos ao FATES. Essa segregação contábil é exigida por lei para evitar o desvio de finalidade e a distribuição disfarçada de lucros. Compreender essa tipologia é essencial para determinar quais valores podem efetivamente ser alcançados por uma norma de tributação de dividendos.

3.4 O princípio da não incidência sobre o ato cooperativo e a neutralidade fiscal

O princípio da não incidência tributária sobre o ato cooperativo deriva da própria natureza do instituto, que não gera lucro tributável na acepção clássica. Uma vez que o Direito é uma construção lógica que deve harmonizar-se com o sistema constitucional, o tratamento adequado para as cooperativas deve respeitar sua especificidade socioeconômica. A Constituição Federal de 1988 reforçou esse entendimento ao ordenar que a lei apoie e estimule o cooperativismo, garantindo-lhe tratamento tributário diferenciado.

2005, p. 191.

A neutralidade fiscal constitui o fundamento para que a sociedade cooperativa cumpra sua função social e econômica sem a incidência da carga tributária típica das sociedades mercantis de cunho lucrativo. Sob a ótica do adequado tratamento tributário ao ato cooperativo, a neutralidade visa garantir que a exação exerça o mínimo impacto nas decisões dos agentes, impedindo que a tributação sobre o retorno de excedentes ou sobras gere distorções competitivas ou onere indevidamente a prestação de serviços aos próprios associados.

Se o imposto sobre a renda incidisse sobre o ato cooperativo típico, haveria uma ofensa direta ao princípio da igualdade tributária, pois a cooperativa estaria sendo tributada por serviços prestados aos seus próprios membros. Assim, o ônus fiscal somente deve ocorrer quando a cooperativa pratica atos não-cooperativos que gerem resultado positivo efetivo e disponível.

Portanto, o jurista do Direito deve interpretar o sistema tributário de forma sistemática para preservar a "mens legis" da proteção ao cooperativismo. A incidência da tributação deve observar as balizas estabelecidas na Carta Magna, que impõe limites ao poder de tributar rendas derivadas de atividades incentivadas. A manutenção dessa neutralidade é o que garante a viabilidade do modelo cooperativo diante das transformações econômicas e das reformas legislativas.

4 O conceito de disponibilidade econômica ou jurídica da renda na lei n° 15.270/2025. A materialidade do imposto de renda

A sistemática de tributação introduzida na Lei nº 15.270/2025 fundamenta a retenção na fonte na ocorrência do pagamento, creditamento, emprego ou entrega dos valores, conceitos estes que remetem à disponibilidade da renda. No Direito Tributário brasileiro, a materialidade do imposto sobre a renda pressupõe um acréscimo patrimonial real, o qual se manifesta na disponibilidade econômica ou jurídica dos valores pelo contribuinte. Questiona-se, portanto, se a mera retenção no fluxo financeiro de caixa respeita esse conceito constitucional ou se é apenas uma medida de antecipação arrecadatória.

Neste prisma, a análise técnica deve distinguir-se a retenção de 10% instituída pela nova norma incide sobre o acrescimento patrimonial real, conforme exige o conceito constitucional de renda. Neste contexto, não se mostra juridicamente possível que o mecanismo para antecipar a arrecadação ignore que as sobras das cooperativas representam uma simples devolução de custos e não a geração de riqueza nova.

No cenário das sobras cooperativas, a disponibilidade econômica assume natureza singular, visto que os valores retornam ao associado como recomposição de custos operacionais. Se a sobra é um excedente do próprio patrimônio do associado que foi manejado pela cooperativa, sua "entrega" não configuraria renda nova, mas sim devolução. Tributar esse retorno sob a alíquota de 10% poderia desvirtuar o conceito de renda ao ignorar que não há, tecnicamente, um lucro novo gerado pela entidade, não se revestindo da materialidade do imposto.

A interpretação da Receita Federal na IN nº 2.299/2025 reforça que a retenção deve ocorrer no momento do repasse, o que pode colidir com a natureza sazonal e de reinvestimento do agronegócio. É fundamental investigar se o critério da retenção respeita a real existência de acréscimo patrimonial, permitindo ajustes posteriores que evitem o confisco de capital. Assim, a premissa hermenêutica sustenta que a disponibilidade jurídica da sobra difere da disponibilidade do lucro societário convencional.

5 A (in)constitucionalidade da tributação das sobras cooperativas como dividendos

5.1 Confronto entre a Lei n° 15.270/2025 e a Lei Geral das Cooperativas (lei n° 5.764/1971)

A tentativa de submeter as sobras cooperativas à retenção de 10% gera um conflito normativo que deve ser resolvido pelos critérios de hierarquia e especialidade. Sendo a Lei nº 15.270/2025 uma lei ordinária, ela não pode, em princípio, revogar ou restringir isenções ou tratamentos diferenciados estabelecidos por leis hierarquicamente superiores ou especiais. A Lei nº 5.764/1971 funciona como uma *lex specialis* para o regime cooperativista, definindo a não incidência sobre o ato cooperativo como um pilar estruturante.

Qualquer leitura da nova lei que pretenda alcançar as cooperativas de forma genérica ignora a sistemática protegida pelo legislador. Da mesma forma que se sustenta a inaplicabilidade dessa tributação sobre o Simples Nacional por força de reserva de lei complementar, o regime cooperativo é amparado por proteção similar contra normas gerais de imposto de renda. Assim, a lei ordinária só poderia atuar de forma residual, sem afetar o núcleo definido pela lei geral do cooperativismo.

O Judiciário tem consolidado o entendimento de que normas que alteram regimes tributários diferenciados exigem compatibilidade com as leis complementares que os instituíram. Nesse sentido, a colisão entre a Lei nº

15.270 e a Lei nº 5.764 sinaliza uma provável inconstitucionalidade material se aplicada às sobras líquidas das cooperativas.

Avançando para além da distinção terminológica, a natureza não lucrativa das sobras líquidas é tecnicamente ratificada pelo regime de destinação compulsória de resultados, que veda qualquer retorno aos associados sem a prévia dotação do Fundo de Reserva e do Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES). Essa estrutura de fundos indivisíveis atesta que o excedente gerado no ato cooperativo típico não visa à remuneração de capital, mas sim à preservação da integridade organizacional e à consecução de sua função social, voltada para o suporte direto ao produtor e à assistência mútua. Portanto, ao evidenciar que o recurso distribuído é apenas o que excede após o atendimento das necessidades de manutenção e fomento da própria estrutura cooperativista, reforça-se a tese da neutralidade fiscal, demonstrando que a retenção de 10% pretendida pela Lei nº 15.270/2025 incidiria sobre uma recomposição patrimonial, e não sobre acréscimo de riqueza líquida disponível.

5.2 Ofensa aos princípios da capacidade contributiva e da isonomia tributária

Ao escrever sobre o IR e o princípio da capacidade contributiva Roque Antonio Carrazza[1] observa que:

> [...] A renda, pois para fins de tributação específica, deve estar necessariamente vinculada a um acréscimo patrimonial no tempo. Pressupõe a existência de uma fonte produtora (imóvel, dinheiro, trabalho), mas é algo dela destacado, que, além de enriquecê-la, tem a potencialidade de produzir riqueza nova. (original grifado).

A doutrina favorável à tributação dos dividendos fundamenta sua posição na possibilidade de redução das alíquotas que incidem sobre os lucros da pessoa jurídica e a eliminação da dupla não tributação do lucro.

Sob essa perspectiva, Bruno Akio Oyamada[2] assevera que:

> [...] Dentre os fatores que tem estimulado esse debate, destaca-se tendência verificada no cenário internacional de reduzir as alíquotas que incidem sobre os lucros no nível da pessoa jurídica, reforçada, de forma substancial, pelo corte realizado pelos Estados Unidos na alíquota do IR no nível corporativo. Nesse cenário, com a redução das alíquotas do IR no nível da

1 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário,* 36. ed. São Paulo: *Jus*PODIVM, Malheiros Editores, 2025, p. 124.

2 OYAMADA, Bruno Akio. *Reflexões sobre a Tributação de Dividendos.* Revista de Direito Tributário Atual - RDTA (58), 3º quadrimestre de 2024, p. 82. Disponível em https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2605 . Acesso em: 15 set. 2026.

> pessoa jurídica, o retorno da tributação dos dividendos funcionaria como um contrapeso para a perda de arrecadação no nível das empresas.

Ressalta que[3]:

> Ao migrarmos para um sistema de tributação dos dividendos, as diferenças entre as bases de cálculo do IRPJ e do lucro societário passam a produzir efeito econômico reduzido, já que eventual parcela do lucro societário que não é tributada no nível da pessoa jurídica, em razão do distanciamento do lucro real e o do lucro presumido do resultado contábil, passa a ser tributada no evento de distribuição aos sócios.

Bruno Akio Oyamada justifica que a tributação de dividendos serve para capturar parcelas do lucro contábil que não foram tributadas na empresa devido a discrepâncias entre as regras fiscais (Lucro Real ou Presumido) e as normas societárias. No sistema de isenção, quando o lucro contábil é superior ao lucro tributável, a diferença chega ao sócio sem sofrer incidência de imposto de renda. Contudo, ao tributar a distribuição, o Estado garante que toda a riqueza disponibilizada seja alcançada. Assim, a tributação no momento do pagamento aos sócios reduz o impacto das distorções entre o lucro fiscal e o resultado contábil efetivo.

Aos que sustentam argumentam ainda, que todas as rendas de capital devem ser tributadas para garantir a progressividade do sistema, em razão do princípio da universalidade da tributação da renda. Alegam que, isentar as sobras cooperativas poderia gerar um privilégio injusto frente a outros setores da economia. No entanto, essa visão ignora a especificidade do ato cooperativo, enquanto em uma empresa aufere lucro, riqueza nova, na cooperativa a sobra é apenas a devolução de um custo que o próprio produtor cooperado pagou a mais. Portanto, o que parece justiça fiscal sob uma ótica geral, torna-se uma injustiça e bitributação sob a ótica cooperativista.

A aplicação da retenção de 10% sobre distribuições superiores a R$ 50 mil mensais afronta, primordialmente, o princípio da capacidade contributiva, ao desconsiderar a riqueza nova manifestada pelo produtor no conjunto de seu ciclo econômico. Ao ignorar a periodicidade forçada pela produção agrícola, a norma penaliza a distribuição concentrada de sobras, fenômeno inerente à atividade biológica do campo, submetendo o produtor a uma exigência que não reflete seu efetivo acréscimo patrimonial. Por via reflexa, essa sistemática fere também a isonomia tributária, na medida em que trata de forma idêntica situações faticamente desiguais, onerando excessivamente o contribuinte sazonal em comparação àquele que aufere rendas lineares.

---

3 OYAMADA, Bruno Akio. *Reflexões sobre a Tributação de Dividendos.* Revista de Direito Tributário Atual - RDTA (58), 3º quadrimestre de 2024, p. 83. Disponível em https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2605 . Acesso em: 15 set. 2026.

O sistema tributário deve ser progressivo e justo, arrecadando conforme a riqueza nova manifestada pelo cidadão. Tributar as sobras como se fossem lucros ignora que esse montante é composto por excedentes de custos já suportados pelo associado, gerando uma incidência sobre valores que não configuram nova renda líquida. Esse ônus fiscal acaba por onerar justamente quem o texto constitucional ordena proteger, que são os pequenos produtores organizados em cooperativas.

5.3 O risco do confisco e o impacto na sazonalidade do agronegócio

O Professor Roque Antonio Carrazza[1] ensina que o Princípio da não confiscatoriedade: "limita o direito que as pessoas políticas têm de expropriar bens privados".

Continua o autor[2]:

> Confiscatório, portanto, é o imposto que não revela a capacidade contributiva da pessoa que o suporta – que se dá, por exemplo, sempre que a base de cálculo da exação extrapola sua regra-matriz. Sempre que este fenômeno ocorre resta ferido o mínimo existencial, isto é, a porção de riqueza que garante ao contribuinte e a seus dependentes uma existência digna de cidadão.

No agronegócio, onde as margens de lucro são sensíveis e os riscos operacionais elevados, qualquer custo tributário irrecuperável compromete a capacidade de reinvestimento no campo.

A sazonalidade é a marca distintiva da atividade agrícola, e o sistema tributário não pode ignorar essa realidade biológica e econômica. A concentração de renda em determinados meses do ano, decorrente da colheita e liquidação das safras poderá ser impactada com o limite mensal de R$ 50 mil reais.

O risco de confisco torna-se real quando o imposto passa a incidir sobre o capital de giro necessário à manutenção da atividade produtiva. Se não houver uma contabilidade especializada e for exigida a retenção de 10%, estes custos podem impactar na produção rural. Portanto, a proteção contra o confisco é um limite constitucional intransponível à competência tributária da União sobre rendas incentivadas.

5.4 a teoria da integração entre pessoa física e jurídica na distribuição

1 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário.* 36. ed. São Paulo: *Jus*PODIVM, Malheiros Editores, 2025, p. 107

2 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário.* 36. ed. São Paulo: *Jus*PODIVM, Malheiros Editores, 2025, p. 109-110.

de resultados

A teoria da integração defende que a tributação da renda deve ser vista de forma consolidada entre a entidade e seus sócios para evitar a bitributação econômica. Historicamente, o Brasil adotou a integração completa ao tributar o lucro apenas na pessoa jurídica, isentando as pessoas físicas. A Lei nº 15.270/2025 rompe parcialmente com esse modelo ao instituir a tributação no nível do sócio, alegando a necessidade de capturar rendas que escapam à tributação, através de benefícios fiscais.

Nas cooperativas, a integração é ainda mais intrínseca, pois a pessoa jurídica cooperativa é apenas o veículo para a atividade da pessoa física associada. No caso a sobra já é o resultado de uma atividade cujos custos e tributos foram suportados pelo cooperado em sua operação, a nova retenção desconsidera a neutralidade da estrutura cooperativa de forma prejudicial. Assim, a teoria da integração sustenta que a renda da cooperativa e do cooperado é indissociável, exigindo uma neutralidade que preserve a lógica de retorno de excedentes.

Sob essa perspectiva, a teoria da integração reforça que o Imposto sobre a Renda incide apenas sobre efetivos acréscimos patrimoniais, excluindo as sobras, que constituem mera recomposição de excedentes da atividade cooperativa. Por essa razão, a preservação da neutralidade tributária do regime cooperativo exige a observância da natureza jurídica das sobras e dos limites constitucionais ao poder de tributar.

6 aspectos probatórios e a proteção do capital reinvestido

6.1 A importância da escrituração contábil regular para afastar alegações fiscais

A manutenção de uma escrituração contábil regular é a ferramenta estratégica mais eficaz para afastar alegações de incidência tributária indevida. Diante da reintrodução da tributação de dividendos, a contabilidade especializada permite à cooperativa demonstrar a real natureza das suas sobras, separando-as de lucros passíveis de tributação. Sem registros precisos, a Secretaria da Receita Federal pode questionar a natureza da distribuição e aplicar retenções baseadas em alegações arbitrárias.

A própria Receita Federal reconhece que a disciplina das isenções está integralmente ancorada na observância de parâmetros legais e contábeis. No caso de empresas com regimes diferenciados, a existência de lucro contábil

superior aos limites presumidos só pode ser provada mediante demonstrações financeiras regulares. Assim, a contabilidade não é apenas uma obrigação formal, mas um instrumento de prova técnica no contencioso administrativo e judicial.

A escrituração contábil especializada, enquanto instrumento de prova técnica e estratégica, é exigência aclarada na jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), a ver:

> Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ
>
> Ano lançamento: 2001, 2002, 2003
>
> LANÇAMENTO FISCAL, MULTA ISOLADA POR FALTA DE ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO DO IRPJ ESTIMATIVA MENSAL. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. PRELMINAR DE NULIDADE REJEITADA. [...]
>
> FALTA DE SEGREGAÇÃO DAS RECEITAS, CUSTOS E RESULTADOS DA COMERCIALIZAÇÃO DE PLANOS DE SAÚDE PARA TERCEIROS NÃO COOPERADOS EM ATO COOPERATIVO E ATO NÃO COOPERADO. TRIBUTAÇÃO GLOBAL DO RESULTADO. IMPOSIÇÃO DE MULTA ISOLADA POR FALTA DE ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO DO IRPJ – ESTIMATIVA MENSAL.
>
> Se a escrituração contábil da sociedade cooperativa de trabalho médico segrega as receitas e correspondentes custos, despesas e encargos segundo sua origem (atos cooperativos e demais atos), serão excluídos da tributação os resultados dos atos cooperativos. Todavia, se a escrituração (acompanhada de documentação hábil que a lastreie) não especificar com clareza quais as receitas dos atos cooperativos e quais as dos atos não cooperativos, ter-se-á como integralmente tributado o resultado da sociedade.
>
> É que, nesse caso, impossível será a determinação da parcela não alcançada pela não incidência tributária". (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, Processo nº 10825.003122/2025-21, Recurso Voluntário, Acórdão nº 1802-001.354, Relator Nelson Kichel, data da sessão 11/09/2012). (Grifamos).

Ao analisar a segregação de resultados em sociedades cooperativas no Acórdão nº 1802-001.354, o CARF sedimentou o entendimento de que a falha na discriminação contábil entre receitas decorrentes de atos cooperativos e não cooperativos autoriza a tributação global do resultado da entidade. Segundo o Colegiado, a ausência de registros claros, lastreados por documentação hábil torna impossível a determinação da parcela não alcançada pela regra de não incidência, o que legitima o Fazenda Pública Federal a desconsiderar a natureza das sobras e impor o ônus fiscal sobre a totalidade do resultado.

No cenário inaugurado pela Lei nº 15.270/2025, a jurisprudência reforça o risco de que a falta de conformidade contábil e fiscal em 2026 permita à Fazenda Pública a requalificação das sobras líquidas como dividendos societários, sujeitando montantes que representam mera recomposição patrimonial à retenção de 10% na fonte.

Para as cooperativas agrícolas, a precisão no registro de estoques, custos e despesas operacionais é o que garante a segurança fiscal. A apuração correta do lucro disponível e a segregação de resultados são essenciais evitar autuações fiscais. Em um setor de ciclos longos, o erro contábil e fiscal gera impacto direto no caixa e na previsibilidade das operações.

6.2 Segregação documental: pró-labore, sobras e serviços prestados

A segurança jurídica da cooperativa depende da separação documental rigorosa entre as diferentes formas de remuneração aos associados. Devem ser claramente distinguidos os valores pagos a título de pró-labore, aluguéis, arrendamentos, serviços prestados e, finalmente, as sobras líquidas. Enquanto sobras não há incidência, pagamentos por serviços ou pró-labore são rendimentos do trabalho sujeitos à tabela progressiva do IRPF.

Essa segregação evita que a retenção de 10% sobre dividendos seja aplicada indevidamente sobre verbas que já possuem tributação própria ou que são isentas por outras razões. A documentação deve suportar cada transferência financeira, garantindo que o Fisco Federal não identifique "lucros disfarçados" em operações que são, na verdade, típicas do ato cooperativo. No agronegócio, separar o que é remuneração do capital (dividendos/sobras) do que é remuneração do trabalho é fundamental para a correta qualificação jurídica das verbas e para o seu adequado tratamento tributário.

Na obra da Professora Fabiana Del Padre Tomé[1] nos ensina que:

> Provar um fato é estabelecer sua existência (ou inexistência, na hipótese de pretender-se desconstituir o fato). Nessa medida, a tarefa daquele que produz a prova jurídica é semelhante à do historiador: ambos se propõem a estabelecer fatos representativos de acontecimentos pretéritos, por meio dos rastros, vestígios, ou sinais deixados por referidos eventos e utilizando-se de processos lógico-presuntivos que permitam a constituição ou desconstituição de determinado fato. Esse é o fim da prova: a fixação dos fatos no mundo jurídico.

Assim, a produção de provas técnicas deve ser antecipada, com a regularidade contábil e fiscal da cooperativa, utilizando a prova para proteger o capital reinvestido na produção rural. A importância de separar os ingressos

1 TOMÉ, Fabiana Del Padre. *A Prova no Direito Tributário.* 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016, p. 219.

decorrentes de atos cooperativos (membros) daqueles de atos não-cooperativos (terceiros) é essencial para a correta destinação dos resultados. Portanto, a organização documental em 2026 será fator decisivo entre a conformidade contábil, fiscal e a litigiosidade.

6.3 O controle das "distribuições disfarçadas de lucros" em cadeias do agronegócio

Com a reintrodução da tributação sobre a distribuição, o Fisco intensificará a utilização do instituto da distribuição disfarçada de lucros, mecanismo já consolidado no ordenamento brasileiro. Em estruturas complexas, como as cadeias do agronegócio, as autoridades fiscais podem buscar a requalificação de sobras repassados aos associados, sob a suspeita de que configurariam lucros, para contornar a nova retenção de 10%. Assim, a linha divisória entre a estratégia lícita de fomento cooperativista e a evasão fiscal torna-se mais crítica sob a égide da Lei nº 15.270/2025, exigindo que a segregação contábil e documental afaste alegações do fisco sobre a distribuição disfarçada de lucro sobre operações que são, na essência, típicas do ato cooperativo.

A segurança jurídica contra exigências fiscais arbitrárias reside na demonstração de que os atos praticados visam estritamente ao objeto social cooperativista e não à fraude tributária. Nesse contexto, a indivisibilidade de fundos obrigatórios, como o FATES, atua como óbice normativo à distribuição de resultados de atos não-cooperativos aos associados. Portanto, a manutenção da transparência sobre a natureza acessória das operações com terceiros é indispensável para legitimar a destinação dos excedentes e preservar a neutralidade fiscal das sobras típicas frente à nova retenção.

A governança das sociedades cooperativas assume a responsabilidade de assegurar que a estrutura associativa não seja desvirtuada para práticas de evasão fiscal, mitigando riscos de sanções administrativas e penais. A consolidação da tipicidade do ato cooperativo, amparada em parâmetros interpretativos, confere segurança jurídica aos administradores frente à sistemática geral de tributação da renda instituída pela Lei nº 15.270/2025 para fluxos financeiros vultosos. Consequentemente, o controle das distribuições a partir de 2026 deve pautar-se pela conformidade probatória e segregação contábil, instrumentos indispensáveis para evitar a indevida subsunção do regime cooperativista a um modelo de exigência incompatível com sua natureza de recomposição patrimonial

7 Conclusão

A análise sistemática da Lei nº 15.270/2025 frente ao regime das cooperativas agrícolas demonstra que a reintrodução da tributação de dividendos não pode ser aplicada de forma automática e indistinta sobre as sobras líquidas. O objetivo do artigo é deixar claro que a natureza jurídica das sobras, como recomposição patrimonial advinda do ato cooperativo, as afasta ontologicamente do conceito de lucro societário tributável pela nova retenção de 10% do imposto de renda. A norma, ao instituir limites mensais que desconsideram a sazonalidade do agronegócio, incorre em potenciais ofensas aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva.

A demonstração específica é de que a eficácia da lei depende da construção de enunciados que respeitem a hierarquia e especialidade da Lei Geral das Cooperativas (Lei nº 5.764/1971), sob pena de inconstitucionalidade. Verificou-se que a retenção na fonte, se aplicada indiscriminadamente, pode gerar um confisco que compromete a atividade da cooperativa agrícola.

Além disso, a neutralidade fiscal é indispensável para evitar o "bis in idem" sobre os excedentes de custos já suportados pelo produtor associado.

Como resultado prático, a segurança jurídica das sociedades cooperativistas em 2026 residirá na produção probatória e na escrituração contábil especializada, para evitar tributação ilegal. A segregação clara entre sobras típicas, pró-labore e resultados com terceiros é o instrumento necessário para afastar exigências fiscais de distribuição disfarçada de lucros.

Conclui-se, portanto, pela imperatividade de balizas hermenêuticas que preservem o ato cooperativo como um instituto constitucionalmente resguardado, garantindo a integridade patrimonial do agronegócio diante das inovações da Reforma da Renda.

Referências

BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas.* 3ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2005.

BECHO, Renato Lopes. *Problemas Atuais do Direito Cooperativo.* Coordenador. São Paulo: Dialética. 2002.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário.* 3. ed. São Paulo. Lejus, 2002.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. *Estatísticas de Comércio Exterior.* Disponível em:https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/

relacoes-internacionais/estatisticas-de-comercio-exterior. Acesso em: 15 set. 2026.

CALCINI, Fábio Pallaretti. *Reforma Tributária e Agronegócio: Algumas Reflexões.* São Paulo: Noeses. 2026

CASTRO, Guilherme Frederico de Figueiredo. *Tributação das Sociedades Cooperativas.* 1. ed. São Paulo: Noeses. 2017

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário,* 36. ed. São Paulo: *Jus*PODIVM, Malheiros Editores, 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário.* Editora Saraiva. 33. ed. 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário – Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário Linguagem e Método.* 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

COELHO, Fábio Ulhôa. *Manual de Direito Comercial***.** 18. ed. 2007, São Paulo: Saraiva.

FERRAGUT, Maria Rita. *Responsabilidade tributária e o Código Civil de 2002.* 2. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

HARET, Florence. *Tributação no Agronegócio.* 2. ed. São Paulo: IDEA, 2016.

LOUBET, Leonardo Furtado. *Tributação Federal no Agronegócio.* 2. ed. São Paulo: Noeses, 2022.

OYAMADA, Bruno Akio. *Reflexões sobre a Tributação de Dividendos.* Revista de Direito Tributário Atual - RDTA (58), 3º quadrimestre de 2024. Disponível em https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2605 . Acesso em: 15 set. 2026

TOMÉ, Fabiana Del Padre. *A Prova no Direito Tributário.* 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016.

Capítulo 16

TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ÂMBITO MUNICIPAL: NOVOS DEVERES DE GOVERNANÇA E CONTROLE

Larissa de Moura Guerra Almeida[1]

1 Introdução

A ampliação da participação do Poder Legislativo na definição e na execução das despesas públicas conferiu crescente relevância às emendas parlamentares no sistema orçamentário brasileiro. As alterações constitucionais promovidas ao longo da última década, especialmente a partir da instituição das emendas individuais impositivas e da posterior ampliação dos mecanismos de execução obrigatória e de transferência de recursos, modificaram a dinâmica tradicional das relações entre planejamento, orçamento e execução da despesa pública. Nesse cenário, a expansão das emendas parlamentares passou a ser acompanhada por novas exigências relacionadas à publicidade, à identificação de sua autoria, à destinação dos recursos e à possibilidade de acompanhamento de sua execução.

A transparência assume especial relevância nesse contexto porque a simples disponibilização fragmentada de informações orçamentárias não assegura, necessariamente, a possibilidade de reconstrução do percurso realizado pelo recurso público. Estudos sobre a execução de recursos provenientes de emendas parlamentares já identificaram problemas relacionados à ausência de padronização, ao desencontro de informações e à insuficiência dos dados disponibilizados pelos entes públicos, fatores que dificultam o acompanhamento da destinação e da aplicação dos valores transferidos (Sacramento; Raupp; Meincheim, 2023).

1 Doutora magna cum laude (2026) e Mestra cum laude (2020) em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa (2022/2026). Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.

A questão revela a necessidade de distinguir a mera publicidade dos atos administrativos de uma concepção mais ampla de transparência pública. A disponibilização formal de dados constitui elemento indispensável ao controle, mas sua efetividade depende também da qualidade, acessibilidade e capacidade de conexão das informações produzidas pela Administração. No campo orçamentário, essa dimensão relaciona-se diretamente à *accountability*, na medida em que a transparência das informações constitui pressuposto para o acompanhamento da atuação estatal, a prestação de contas e a eventual responsabilização dos agentes envolvidos (Buta; Teixeira; Schurgelies, 2018).

No âmbito das emendas parlamentares, essa preocupação adquiriu nova dimensão a partir das controvérsias relacionadas à identificação da autoria, dos beneficiários e da destinação final dos recursos. As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF n.º 854 contribuíram para a construção de um modelo de transparência que não se limita à divulgação da existência das emendas, mas exige condições que permitam acompanhar seu ciclo de execução. Em outubro de 2025, esse modelo foi expressamente estendido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com determinação de observância, a partir do orçamento de 2026, dos parâmetros de transparência e rastreabilidade aplicáveis às emendas parlamentares (STF, 2025a; 2025b).

Esse regime encontra fundamento no artigo 163-A da Constituição da República (Brasil, 1988), introduzido pela Emenda Constitucional n.º 108 (Brasil, 2020), na Lei Complementar n.º 210 (Brasil, 2024) e nas decisões proferidas na ADPF n.º 854 (STF, 2025). No âmbito dos Municípios mineiros, a Instrução Normativa n.º 05/2025 do TCE-MG concretizou essas exigências ao estabelecer parâmetros destinados a assegurar transparência, rastreabilidade e conformidade constitucional na execução das emendas parlamentares (TCE-MG, 2025).

A rastreabilidade introduz, nesse contexto, dimensão qualitativamente distinta da publicidade tradicional, ao exigir que as informações permitam reconstruir o percurso do recurso desde sua origem até o beneficiário final. Essa transformação repercute sobre a própria organização administrativa municipal, alcançando sistemas contábeis e financeiros, procedimentos de execução e mecanismos de controle.

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema: em que medida a consolidação das exigências de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares modifica os deveres de governança, execução orçamentária e controle atribuídos aos Municípios?

Parte-se da hipótese de que o regime jurídico contemporâneo das emendas parlamentares promoveu uma alteração qualitativa no conteúdo do dever de transparência. A publicidade deixa de se satisfazer com a divulgação isolada de informações sobre o recebimento ou a aplicação dos recursos e passa a exigir uma cadeia informacional capaz de permitir a reconstrução de seu percurso, desde a origem da emenda até o beneficiário final. A rastreabilidade converte-se, assim, em elemento estruturante da governança orçamentária, repercutindo sobre a organização administrativa, os sistemas de informação, a execução financeira e os mecanismos de controle.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar os novos deveres municipais decorrentes da consolidação das exigências de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. Busca-se, especificamente, examinar a passagem de um modelo centrado na publicidade para outro orientado à rastreabilidade dos recursos; identificar as repercussões desse modelo sobre a governança e a execução orçamentária municipal; e analisar o papel dos sistemas de controle interno e externo na garantia da integridade da cadeia de execução das emendas.

Para tanto, adota-se pesquisa jurídico-dogmática, de caráter qualitativo e bibliográfico-documental, mediante análise da Constituição da República, da legislação aplicável, das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (2025) no âmbito da ADPF n.º 854, da regulamentação expedida pelos órgãos de controle e da literatura especializada sobre transparência, *accountability* e execução das emendas parlamentares. Embora a Instrução Normativa n.º 05/2025 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais constitua importante referência para a análise dos deveres atribuídos aos Municípios mineiros, pretende-se examinar o fenômeno a partir do movimento mais amplo de consolidação da transparência e da rastreabilidade como elementos estruturantes da governança e do controle dos recursos provenientes de emendas parlamentares.

2 Da publicidade à rastreabilidade: a reconfiguração do regime jurídico das emendas parlamentares

A publicidade constitui princípio estruturante da Administração Pública brasileira e encontra fundamento tanto no artigo 37, *caput*, quanto no direito fundamental de acesso às informações públicas previsto no artigo 5º, XXXIII, da Constituição da República (Brasil, 1988). A consolidação desse dever foi posteriormente reforçada pela Lei n.º 12.527 (Brasil, 2011), que estabeleceu a transparência ativa como diretriz da atuação administrativa,

impondo aos órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse coletivo independentemente de requerimento. No campo orçamentário, entretanto, a efetividade da transparência depende não apenas da disponibilização formal de dados, mas da possibilidade de relacioná-los de maneira a permitir a compreensão da origem, da destinação e da execução dos recursos públicos.

Essa distinção assume particular relevância em relação às emendas parlamentares. A dificuldade de identificação da autoria das programações orçamentárias e de acompanhamento dos recursos delas decorrentes não constitui fenômeno recente. Em estudo anterior às reformas que ampliaram a impositividade das emendas, Marcos César de Farias Mognatti (2008) já identificava deficiências de transparência na execução orçamentária, defendendo a necessidade de que o controle alcançasse não apenas a autoria da programação, mas também os destinatários dos recursos e os agentes envolvidos em sua execução.

O problema adquiriu novas proporções com as sucessivas alterações constitucionais que ampliaram a participação parlamentar na alocação e na execução do orçamento. A evolução do modelo brasileiro, especialmente a partir das Emendas Constitucionais n.º 86 (Brasil, 2015), n.º 100 (Brasil, 2019a) e n.º 105 (Brasil, 2019b), consolidou mecanismos de execução obrigatória e introduziu novas formas de transferência dos recursos decorrentes de emendas parlamentares. Essa transformação fortaleceu a participação do Legislativo na definição da alocação orçamentária, mas também ampliou os desafios relacionados à transparência, ao planejamento e ao controle da destinação dos recursos (Portela; Santana; Cunha, 2025).

A modalidade de transferência especial introduzida pela Emenda Constitucional n.º 105 (Brasil, 2019b) tornou particularmente evidente esse problema. Ao analisar a transparência no recebimento e na aplicação desses recursos, Sacramento, Raupp e Meincheim (2023) identificaram falta de padronização, desencontro entre informações e insuficiência de dados complementares nos entes pesquisados. Os autores relacionam tais deficiências ao aumento da assimetria informacional e às dificuldades impostas ao exercício da fiscalização pelos cidadãos e demais usuários das informações públicas (Sacramento; Raupp; Meincheim, 2023).

A ampliação da participação parlamentar na execução do orçamento, portanto, tornou insuficiente uma concepção de transparência limitada à publicação isolada de informações. A possibilidade de conhecer o valor de uma emenda ou identificar determinado pagamento não assegura, por si mesma, a compreensão do percurso do recurso. Para que a informação pública possa

efetivamente subsidiar o controle, torna-se necessário estabelecer vínculos entre os diferentes registros produzidos ao longo da execução orçamentária e financeira.

É nesse ponto que a rastreabilidade assume conteúdo jurídico próprio. Enquanto a publicidade assegura a exteriorização da informação e a transparência busca torná-la acessível e compreensível ao controle público, a rastreabilidade acrescenta uma dimensão relacional: exige que os dados permitam reconstruir o percurso do recurso, vinculando sua origem, autoria, objeto, destinatário, movimentação financeira, execução e beneficiário final. No âmbito das emendas parlamentares, portanto, não basta a existência de informações públicas dispersas; é necessário que elas possam ser relacionadas ao longo de toda a cadeia de execução.

A relevância dessa dimensão foi constitucionalmente reforçada pela inclusão do artigo 163-A na Constituição da República (Brasil, 1988), por meio da Emenda Constitucional n.º 108 (Brasil, 2020). O dispositivo determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem seus dados e informações contábeis, orçamentários e fiscais de forma a garantir sua rastreabilidade, comparabilidade e publicidade, em meio eletrônico de amplo acesso público (Brasil, 1988). A rastreabilidade deixa, assim, de constituir apenas uma boa prática administrativa para integrar expressamente o regime constitucional das informações fiscais e orçamentárias.

No âmbito específico das emendas parlamentares, essa exigência foi aprofundada pelas decisões proferidas na ADPF n.º 854 (STF, 2025). O julgamento relacionado às denominadas emendas de relator colocou no centro da discussão constitucional a impossibilidade de execução de recursos públicos sem mecanismos adequados de identificação da autoria, dos destinatários e do percurso orçamentário. A Corte associou transparência e rastreabilidade aos princípios republicano, da publicidade e da impessoalidade, exigindo informações capazes de viabilizar o efetivo controle institucional e social da execução orçamentária. A orientação foi posteriormente projetada sobre os entes subnacionais, com determinação de adoção, por Estados, Distrito Federal e Municípios, do modelo de transparência e rastreabilidade aplicável às emendas parlamentares (Souza Junior; Fadil, 2026).

A Lei Complementar n.º 210 (Brasil, 2024) integra esse processo de densificação normativa ao estabelecer regras relativas à proposição e à execução das emendas parlamentares na lei orçamentária anual. No modelo normativo posteriormente incorporado pela regulamentação dos órgãos de controle, a execução das emendas passa a ser compreendida a partir de uma cadeia informacional que deve permitir a identificação dos elementos essenciais da

transferência e da aplicação dos recursos. Não se trata apenas, portanto, de ampliar quantitativamente as informações disponíveis, mas de conferir-lhes estrutura capaz de permitir acompanhamento e fiscalização.

No plano subnacional, a IN n.º 05/2025 do TCE-MG expressa claramente essa mudança de paradigma. O ato parte do artigo 163-A da Constituição (Brasil, 1988), da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), da LC n.º 210 (Brasil, 2024) e das decisões proferidas na ADPF n.º 854 (STF, 2025) para estabelecer um modelo de fiscalização destinado a permitir o acompanhamento de todo o ciclo orçamentário, desde a origem do recurso até o seu beneficiário final.

A rastreabilidade é traduzida, nesse modelo, em obrigações administrativas concretas. Os Municípios devem assegurar o acompanhamento dos recursos em todas as etapas da execução orçamentária e financeira, mediante mecanismos capazes de associar cada despesa à correspondente emenda e preservar a identificação de sua destinação final (TCE-MG, 2025).

A exigência de conexão entre as informações distingue a rastreabilidade da mera acumulação de dados. Experiências recentes de desenvolvimento de sistemas de controle das emendas demonstram que a fragmentação entre registros orçamentários, financeiros e bancários constitui obstáculo à reconstrução do ciclo do recurso, enquanto sua vinculação estruturada amplia a capacidade de fiscalização e reduz assimetrias informacionais (Barreto; Soares, 2026). A exigência de divulgação anterior à execução reforça, ainda, o caráter preventivo e concomitante assumido pela transparência no novo regime (TCE-MG, 2025).

A reconfiguração do regime jurídico das emendas parlamentares pode ser compreendida, assim, como passagem de um modelo de publicidade do gasto para um modelo de governança informacional da execução orçamentária. A publicidade permanece indispensável, mas torna-se insuficiente quando os dados disponibilizados não permitem reconstruir a trajetória do recurso público. Essa transformação repercute diretamente sobre a organização administrativa municipal, questão examinada na seção seguinte.

3 Transparência e rastreabilidade como deveres de governança na execução municipal das emendas

A noção de governança pública permite compreender essa transformação para além de uma perspectiva estritamente contábil. O Decreto n.º 9.203 (Brasil, 2017), embora dirigido à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conceitua governança pública como o conjunto

de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017). Em sentido convergente, o Tribunal de Contas da União compreende a governança como sistema voltado a direcionar, monitorar e avaliar a atuação das organizações públicas, diferenciando-a da gestão propriamente dita (TCU, 2025).

Aplicada às emendas parlamentares, essa perspectiva evidencia que a conformidade não pode ser alcançada apenas pela publicação posterior de dados em portal eletrônico. A rastreabilidade pressupõe organização prévia da execução, definição dos responsáveis, adequação dos sistemas contábeis e financeiros, identificação individualizada dos recursos e estabelecimento de mecanismos que permitam relacionar cada etapa da despesa à emenda que lhe deu origem. A transparência deixa, portanto, de representar produto final da gestão para constituir requisito de sua própria organização.

A Instrução Normativa n.º 05/2025 do TCE-MG materializa essa lógica ao exigir que Estado e Municípios assegurem a rastreabilidade dos recursos em todas as etapas da execução orçamentária e financeira. Para tanto, determina que os sistemas contábeis, orçamentários e financeiros incorporem identificadores específicos, vinculando cada despesa à respectiva emenda mediante fontes de recursos, códigos ou identificadores únicos (TCE-MG, 2025). O dever de rastrear o recurso exige, assim, que a informação acompanhe sua execução, evitando que a identidade da emenda se perca à medida que os valores ingressam e são movimentados no orçamento municipal.

Essa individualização também alcança a movimentação financeira. Os recursos provenientes de emendas devem ser mantidos em conta específica para cada transferência, vedando-se a utilização de contas intermediárias ou "de passagem", os saques em espécie e outros mecanismos que impeçam a identificação do fornecedor, prestador de serviço ou beneficiário final (TCE-MG, 2025). A disciplina demonstra que a rastreabilidade não se satisfaz com a identificação formal da receita: deve ser preservada até a destinação econômica efetiva do recurso.

Essa exigência possui particular relevância sob a perspectiva da *accountability*. A possibilidade de atribuir responsabilidades e avaliar a conformidade da atuação administrativa depende da existência de informações capazes de demonstrar quem decidiu, qual recurso foi utilizado, para qual finalidade e qual resultado decorreu da execução. A transparência, nesse sentido, reduz assimetrias informacionais e fornece condições para o controle institucional e social, enquanto a *accountability* acrescenta à disponibilização

das informações as dimensões de justificação e responsabilização dos agentes públicos (Buta; Teixeira; Schurgelies, 2018).

O modelo contemporâneo de rastreabilidade das emendas procura construir justamente essa conexão entre autoria, recurso, finalidade, execução e destinatário. O artigo 7º da Instrução Normativa n.º 05 (TCE-MG, 2025) exige a divulgação de informações que abrangem a identificação do parlamentar proponente e da própria emenda, seu objeto e valor, o órgão executor ou beneficiário, a localidade favorecida, o cronograma de execução, os instrumentos jurídicos vinculados e o correspondente processo administrativo. A transparência, portanto, passa a acompanhar a emenda desde sua formação orçamentária até sua concretização administrativa.

A exigência de plano de trabalho reforça essa dimensão prospectiva. O beneficiário deve indicar previamente o objeto, a finalidade, as metas, os recursos necessários, sua classificação entre despesas correntes e de capital e o prazo previsto para conclusão. Paralelamente, o relatório de gestão deve demonstrar a execução orçamentária e financeira e relacionar os procedimentos licitatórios e contratos celebrados (TCE-MG, 2025). O sistema conecta, desse modo, planejamento e prestação de contas: aquilo que se pretende realizar deve ser previamente identificável e posteriormente confrontável com a execução efetivamente produzida.

A exigência de divulgação prévia confere à transparência função preventiva e concomitante. As informações previstas no artigo 7º da IN n.º 05/2025 devem anteceder a execução orçamentária e financeira, enquanto o relatório de gestão deve ser atualizado anualmente até a conclusão do objeto (TCE-MG, 2025). A transparência funcionalmente orientada ao controle não se satisfaz, portanto, com dados fragmentados ou publicados apenas após a realização da despesa, devendo possibilitar acompanhamento contínuo da aplicação dos recursos, questão igualmente identificada por Sacramento, Raupp e Meincheim (2023).

A governança das emendas exige ainda que a rastreabilidade seja preservada quando os recursos são destinados a entidades privadas. A regulamentação mineira determina a observância dos parâmetros de transparência e rastreabilidade também pelos beneficiários privados e o aperfeiçoamento da publicidade relativa aos recursos recebidos por organizações do terceiro setor (TCE-MG, 2025). Essa exigência articula-se aos deveres de transparência já previstos na Lei n.º 13.019 (Brasil, 2014), acrescentando-lhes a necessidade de preservação da identificação da origem parlamentar e da trajetória dos recursos até sua aplicação final.

O mesmo raciocínio se aplica às transferências realizadas entre entes públicos. A Instrução Normativa determina a disponibilização, em meio digital de acesso público, das informações referentes às transferências "fundo a fundo", demonstrando que a utilização de mecanismos próprios de financiamento de determinadas políticas públicas não afasta o dever de rastreabilidade (TCE-MG, 2025). O elemento determinante deixa de ser apenas a natureza jurídica do instrumento utilizado e passa a ser a possibilidade de acompanhar a efetiva destinação dos recursos provenientes da emenda.

Há, consequentemente, uma mudança relevante na compreensão das responsabilidades municipais. O recebimento de recursos de emendas parlamentares não coloca o Município na posição de simples destinatário financeiro, mas lhe atribui o dever de preservar sua identidade, finalidade e trajetória. Essa responsabilidade exige disciplina normativa e organização administrativa, abrangendo a adaptação dos sistemas contábeis, orçamentários e financeiros, o acesso público e tempestivo às informações e a definição dos procedimentos de fiscalização e prestação de contas (TCE-MG, 2025).

Sob essa perspectiva, a rastreabilidade pode ser compreendida como um dever de governança informacional dos recursos provenientes de emendas parlamentares. Sua finalidade não consiste em produzir maior quantidade de dados, mas em preservar relações verificáveis entre as diferentes etapas da execução, permitindo identificar a origem do recurso, sua finalidade, os responsáveis por sua aplicação e o destinatário final. O cumprimento desse dever pressupõe, consequentemente, mecanismos capazes de verificar a conformidade da execução e prevenir falhas que comprometam a cadeia informacional, conduzindo ao papel desempenhado pelos controles interno e externo.

4 Controle interno, controle externo e responsabilidade municipal no novo modelo de rastreabilidade

A transformação da transparência e da rastreabilidade em elementos estruturantes da execução das emendas parlamentares repercute diretamente sobre os mecanismos de controle da Administração Pública. Se as informações devem acompanhar o recurso desde sua origem até o beneficiário final, o controle não pode permanecer concentrado no momento posterior da prestação de contas. O novo modelo exige atuação preventiva e concomitante, capaz de verificar a integridade da cadeia informacional e a conformidade da execução antes que eventuais falhas se consolidem.

Essa perspectiva encontra fundamento no próprio sistema constitucional de controle das contas públicas. Os arts. 70 e 74 da Constituição da República estabelecem fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e atribuem aos sistemas de controle interno funções relacionadas à avaliação da execução dos programas governamentais, à verificação da legalidade e dos resultados da gestão e ao apoio ao controle externo (Brasil, 1988). No âmbito municipal, tais funções devem ser compreendidas em articulação com o artigo 31 da Constituição, que estrutura a fiscalização do Município mediante controle externo do Poder Legislativo e sistemas de controle interno do Poder Executivo.

O controle interno assume, nesse cenário, função que ultrapassa a identificação posterior de irregularidades. A lógica contemporânea de governança pública pressupõe mecanismos de controle capazes de fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos institucionais, à integridade da gestão e ao tratamento dos riscos relacionados à utilização dos recursos públicos (TCU, 2025). No caso das emendas parlamentares, isso significa acompanhar a existência e a consistência dos registros necessários à identificação do recurso, verificar o atendimento das condições de transparência e detectar falhas que possam comprometer sua rastreabilidade.

A Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE-MG explicita essa função ao determinar que os sistemas de controle interno realizem auditorias e produzam relatórios e notas técnicas destinados a demonstrar a adoção de medidas para o aprimoramento da transparência e da rastreabilidade dos recursos provenientes de emendas parlamentares (TCE-MG, 2025). A previsão evidencia que o controle interno não deve atuar apenas diante de irregularidade consumada, mas integrar permanentemente a estrutura de governança responsável pela execução desses recursos. Essa atuação pressupõe articulação entre as diferentes unidades administrativas envolvidas. A rastreabilidade depende da compatibilidade entre informações produzidas pelos setores de planejamento, orçamento, contabilidade, finanças, contratação, gestão das parcerias e controle. A existência de sistemas ou procedimentos fragmentados pode comprometer a possibilidade de reconstrução do percurso do recurso mesmo quando cada unidade, isoladamente, produz algum registro de sua atuação. Por isso, a governança das emendas exige fluxos administrativos capazes de preservar a correspondência entre a indicação parlamentar, o ingresso do recurso, sua classificação orçamentária, os instrumentos de execução e a destinação final.

A regulamentação municipal integra esse dever de organização. A IN nº 05/2025 determina que os entes estabeleçam, mediante ato normativo

próprio, o ciclo de fiscalização e aprovação das contas relativas às emendas e regulamentem a Lei Complementar nº 210 (Brasil, 2024) e as decisões proferidas na ADPF nº 854 (STF, 2025). A normatização local cumpre, portanto, função de governança ao definir procedimentos, competências e responsabilidades necessários à aplicação concreta dos parâmetros nacionais de transparência e rastreabilidade.

Não basta, entretanto, a existência formal do ato normativo. A conformidade depende de sua correspondência com os procedimentos efetivamente adotados pela Administração. A criação de regras locais desacompanhada da adequação dos sistemas contábeis, da individualização das contas, da publicidade das informações e da atuação do controle interno produziria conformidade apenas aparente. A governança exigida pelo novo regime possui, nesse sentido, caráter material: deve ser demonstrável por meio dos registros e mecanismos que permitam acompanhar efetivamente a execução.

Essa característica torna-se particularmente evidente porque a publicidade prévia passou a funcionar como condição para a execução dos recursos. O artigo 7º, parágrafo 2º, da IN nº 05/2025 determina que as informações relativas às emendas sejam divulgadas antes da execução orçamentária e financeira, enquanto o artigo 8º, XI, estabeleceu a suspensão da execução das emendas a partir de 1º de janeiro de 2026 até que fosse demonstrado o cumprimento do artigo 163-A da Constituição (TCE-MG, 2025). A transparência deixa, nesse aspecto, de representar obrigação acessória para assumir caráter condicionante da própria execução.

O controle externo, por sua vez, passa a fiscalizar não apenas a legalidade de despesas individualmente consideradas, mas a existência e o funcionamento dos mecanismos destinados a assegurar sua rastreabilidade. A IN n.º 05/2025 atribui ao TCE-MG competência para acompanhar todo o ciclo do processo orçamentário, fiscalizar os mecanismos de transparência adotados pelos jurisdicionados e prevenir práticas que impeçam a identificação do beneficiário final. Trata-se de fiscalização que alcança, portanto, a própria estrutura de governança construída pelo ente público. A articulação entre controle externo e governança municipal aparece ainda na possibilidade de o Tribunal determinar a apresentação de plano de ação. Nessa hipótese, o Município poderá ser chamado a apresentar diagnóstico da situação existente, cronograma de ações corretivas ou de melhoria, identificação dos responsáveis e previsão de integração entre os sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle interno (TCE-MG, 2025). O modelo privilegia, assim,

não somente a constatação da desconformidade, mas a adoção estruturada de providências destinadas à sua correção.

Os primeiros levantamentos realizados pelo próprio TCE-MG demonstram a relevância desse enfoque. Em pesquisa divulgada em 2026, com respostas de 826 dos 853 Municípios mineiros, 85,83% declararam possuir identificadores específicos para as emendas e 83,9% afirmaram utilizar contas bancárias específicas, enquanto 65,5% informaram assegurar ampla divulgação das emendas em meio eletrônico (TCE-MG, 2026). Os dados indicam que a implementação dos mecanismos de rastreabilidade e transparência apresenta diferentes níveis de desenvolvimento, reforçando a necessidade de abordagem integrada.

Nesse contexto, transparência, rastreabilidade e controle passam a compor dimensões interdependentes da governança orçamentária. A transparência disponibiliza as informações; a rastreabilidade preserva os vínculos necessários à reconstrução do percurso dos recursos; e os sistemas de controle verificam a integridade e a conformidade dessa cadeia. O Município deixa, assim, de figurar apenas como destinatário ou executor dos recursos para assumir deveres próprios de governança de sua trajetória, devendo assegurar condições que permitam identificar, de maneira contínua e verificável, sua origem, finalidade, execução e beneficiário final.

5 Considerações finais

A ampliação da participação parlamentar na alocação dos recursos públicos tornou mais complexos os mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária e evidenciou a insuficiência de um modelo de transparência limitado à divulgação isolada de informações. No âmbito das emendas parlamentares, conhecer a existência do recurso, seu valor ou determinado ato de execução não assegura, por si só, condições adequadas para o controle. A efetividade da transparência depende da possibilidade de relacionar essas informações e reconstruir o percurso dos recursos desde sua origem até a destinação final.

A análise desenvolvida demonstrou que a consolidação da rastreabilidade representa uma alteração qualitativa no regime jurídico da transparência orçamentária. A partir do artigo 163-A da Constituição da República (Brasil, 1988), da Lei Complementar nº 210 (Brasil, 2024) e das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (2025) no âmbito da ADPF nº 854, a identificação contínua da trajetória dos recursos assume posição central no controle das emendas parlamentares. No plano municipal,

esse movimento exige que a informação acompanhe a própria execução, permitindo estabelecer vínculos verificáveis entre autoria da emenda, objeto, valor, beneficiário, movimentação financeira, instrumentos de execução e destinatário final.

Confirma-se, nesse sentido, a hipótese inicialmente formulada de que a transparência deixa de constituir obrigação predominantemente informacional e posterior à realização da despesa para integrar a própria governança da execução orçamentária. A rastreabilidade exige organização administrativa, adequação dos sistemas contábeis e financeiros, individualização dos recursos, definição de responsabilidades e produção contínua de informações capazes de preservar a identidade da emenda durante todas as etapas de sua execução.

A regulamentação adotada pelo TCE-MG evidencia concretamente essa transformação. Ao exigir identificadores específicos, contas individualizadas, publicidade prévia, planos de trabalho, relatórios de gestão e mecanismos de acompanhamento, a Instrução Normativa nº 05/2025 estrutura um modelo no qual a transparência não se limita à exposição pública do gasto realizado. Em determinadas situações, a própria execução orçamentária e financeira fica condicionada à prévia demonstração do atendimento às exigências de transparência e rastreabilidade (TCE-MG, 2025).

Essa mudança repercute também sobre os sistemas de controle. O controle interno passa a exercer função preventiva e concomitante, participando da verificação da integridade da cadeia informacional e da identificação de riscos capazes de comprometer a rastreabilidade. O controle externo, por sua vez, amplia sua atuação sobre os mecanismos de governança adotados pelos entes jurisdicionados, podendo acompanhar sua implementação e exigir medidas estruturadas de aperfeiçoamento. A previsão de planos de ação contendo diagnóstico, cronograma, responsáveis e integração entre planejamento, orçamento, finanças e controle interno demonstra que a conformidade passa a ser examinada também sob uma perspectiva institucional e sistêmica (TCE-MG, 2025).

Desse modo, o problema proposto pode ser respondido no sentido de que a consolidação das exigências de transparência e rastreabilidade modifica os deveres atribuídos aos Municípios ao transformar a capacidade de acompanhamento do recurso em componente da própria governança orçamentária. O Município não atua apenas como destinatário ou executor da emenda, mas assume responsabilidade pela preservação de uma cadeia informacional contínua e verificável, capaz de demonstrar a origem dos recursos, sua finalidade, os atos praticados durante a execução e seu beneficiário final.

Conclui-se, portanto, que o novo regime jurídico das emendas parlamentares promove uma passagem da publicidade do gasto para a governança de sua trajetória. Publicidade, transparência e rastreabilidade permanecem conceitos relacionados, mas desempenham funções distintas e complementares: a publicidade exterioriza a informação; a transparência deve torná-la acessível e apta ao controle; e a rastreabilidade permite conectar os registros e reconstruir o percurso do recurso público. A efetividade desse modelo dependerá menos da multiplicação formal de dados e mais da capacidade dos Municípios de produzir, integrar e preservar informações que permitam acompanhar cada emenda durante todo o seu ciclo de execução.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União,** 23 nov. 2017. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, 18 mar. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, 27 jun. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019.

Acrescenta o artigo 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. **Diário**

Oficial da União, 13 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 ago. 2020. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 nov. 2024. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º , no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n.º 13.204, de 2015). **Diário Oficial da União**, 1º ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BARRETO, Valmor Aguiar; SOARES, Michel dos Santos. Arquitetura informacional para rastreabilidade de emendas parlamentares... . **Anais do VIII Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação**, EIXO 3, Resumo Expandido, Gestão de Organizações Públicas e Políticas Públicas, v. 8 n. 1 (2026). Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/25466. Acesso em 30 set. 2026.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. *Accountability* nos atos da Administração Pública Federal. **Revista Pretexto**, Vol. 19, No 4, out.-dez. 2018, FUMEC. Disponível em: https://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/5715. Acesso em 30 set. 2026.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União (monografia). **Biblioteca Digital Câmara dos Deputados,** Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca, Brasília, 2008. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/89f83655-2c02-4c5a-b194-97e0fbaaaa0a. Acesso em 30 set. 2026.

PORTELA, Irene; SANTANA, Hadassah Lais de Souza; CUNHA, Bruno Bernardes Caixeta. Alterações Constitucionais Nas Emendas Parlamentares Orçamentárias: Contexto, Relevância E Efeitos No Financiamento De Políticas Públicas No Brasil. **Administração de Empresas em Revista**, v. 2, n. 39 (2025). Disponível em: https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/7769. Acesso em 30 set. 2026.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury; MEINCHEIM, Graziela Luiza. Transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial. **Revista Gestão e Planejamento (G&P)**, v. 24, jan./dez. 2023. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/7980. Acesso em 30 set. 2026.

SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra de; FADIL, Leonardo Namba. O regime jurídico das emendas parlamentares impositivas: limites constitucionais e desafios de transparência. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 13 n. 2 (2026). Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/pt_BR/article/view/247297. Acesso em 30 set. 2026.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 854, DF, Relator Min. Flávio Dino. Despachos e decisões monocráticas. **STF Processos**, ADPF 854, Decisões, 2025a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750. Acesso em 30 set. 2026.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Emendas parlamentares: estados e municípios devem adotar modelo federal de transparência - Decisão do ministro Flávio Dino estende aos entes federados a obrigação de respeitar, na execução de emendas locais, modelo de transparência e rastreabilidade fixado a partir de decisões do STF. **STF Notícias**, 23 out. 2025b. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/emendas-parlamentares-estados-e-municipios-devem-adotar-modelo-federal-de-transparencia/. Acesso em 30 set. 2026.

TCE-MG.TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Instrução normativa n. 05/2025**, 33ª sessão ordinária do Pleno, 10 dez. 2025. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Instrucao%20normativa%2005-25.pdf. Acesso em 30 set. 2026.

TCE-MG.TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. TCEMG traça radiografia da transparência das emendas parlamentares nos municípios mineiros. **TCE-MG Notícias**, 19 mai. 2026. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628847?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 30 set. 2026.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU**, Governança das contratações públicas. 5. ed. Brasília: 2025. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/2-governanca-das-contratacoes-publicas-2/. Acesso em 30 set. 2026.

Capítulo 17

A EVOLUÇÃO DO DIREITO CIVIL BRASILEIRO ENTRE A TRADIÇÃO CODIFICADA E OS DESAFIOS DA REFORMA DO CÓDIGO CIVIL

Fernanda Maria Arcari[1]
Gabriela Elvira Goellner[2]
Marlete T. Bruschi Weschenfelder[3]

1 Introdução

O Direito Civil constitui o núcleo das relações jurídicas privadas, disciplinando direitos, deveres e situações jurídicas que permeiam a vida em sociedade. Sua relevância ultrapassa a esfera patrimonial, alcançando aspectos relacionados aos direitos da personalidade, às relações familiares, às obrigações, aos contratos e às sucessões. Conforme observa Gustavo Tepedino (2004), o Direito Civil contemporâneo deixou de concentrar sua tutela exclusivamente no patrimônio para assumir a proteção da pessoa humana como centro do sistema jurídico privado.

Durante grande parte do século XX, o Código Civil de 1916 representou o principal instrumento de regulamentação das relações privadas no Brasil. Elaborado por Clóvis Beviláqua, o diploma refletia a tradição liberal das codificações europeias do século XIX, conferindo especial relevância à autonomia da vontade, à propriedade privada e à estabilidade das relações patrimoniais. Segundo Orlando Gomes (2002), tratava-se de um modelo fortemente influenciado pelo individualismo jurídico, adequado ao contexto histórico em que foi concebido, mas progressivamente insuficiente diante das transformações sociais ocorridas ao longo do século XX.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 alterou significativamente esse cenário ao instituir uma ordem jurídica comprometida com a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial, a solidariedade social e a proteção dos direitos fundamentais. Conforme destaca Luís Roberto Barroso (2023), a Constituição passou a irradiar seus efeitos por todo o

1 Graduanda em Direto, pela Uceff Faculdades Chapecó;
2 Graduanda em Direito, pela Uceff Faculdades Chapecó, gabriela.goellner@yahoo.com.br
3 Graduanda em Direito, pela Uceff Faculdades Chapecó;

ordenamento jurídico, influenciando diretamente a interpretação das relações privadas. Na mesma perspectiva, Ingo Wolfgang Sarlet (2023) sustenta que a dignidade da pessoa humana constitui fundamento axiológico de todo o sistema jurídico brasileiro.

Nesse contexto, consolidou-se o fenômeno da constitucionalização do Direito Civil, mediante o qual os princípios constitucionais passaram a orientar a interpretação dos institutos tradicionais do direito privado. Para Tepedino (2004), trata-se de uma verdadeira reconstrução metodológica do Direito Civil, deslocando o centro do sistema jurídico do patrimônio para a pessoa humana. Judith Martins-Costa (2018) acrescenta que institutos como a boa-fé objetiva, a função social e a vedação ao abuso de direito representam mecanismos de concretização dos valores constitucionais nas relações privadas.

O Código Civil de 2002 incorporou parte dessas transformações ao adotar os princípios da eticidade, da socialidade e da operabilidade, sistematizados por Miguel Reale (2003). Segundo o autor, tais diretrizes buscavam conferir maior flexibilidade ao sistema jurídico e aproximar a legislação das necessidades sociais contemporâneas. Entretanto, as profundas mudanças verificadas nas últimas décadas, especialmente aquelas relacionadas à transformação digital, à inteligência artificial, à proteção de dados pessoais e às novas configurações familiares, passaram a desafiar a capacidade regulatória da codificação vigente.

Conforme observam Patrícia Peck (2023) e Danilo Doneda (2021), a expansão das tecnologias digitais produziu novas situações jurídicas envolvendo proteção de dados, identidade digital, ativos virtuais e negócios eletrônicos, exigindo respostas normativas mais adequadas à realidade contemporânea. Nesse cenário, emerge a proposta de reforma do Código Civil, cujo objetivo consiste em atualizar a legislação privada brasileira sem romper com os fundamentos principiológicos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Civil de 2002.

Diante disso, o presente artigo analisa a evolução do Direito Civil brasileiro, os fundamentos da proposta de reforma atualmente em debate e os desafios relacionados à conciliação entre inovação legislativa, efetividade dos direitos fundamentais e segurança jurídica nas relações privadas contemporâneas.

2 A evolução do direito civil brasileiro e a constitucionalização do direito privado

A evolução do Direito Civil brasileiro demonstra um constante processo de adaptação às transformações sociais, econômicas e culturais. O Código Civil de 1916, elaborado por Clóvis Beviláqua, representou importante marco para a consolidação do direito privado nacional, estruturando-se sobre os pilares do liberalismo jurídico, da autonomia da vontade e da proteção da propriedade privada. Inspirado nos modelos europeus da época, especialmente nas tradições francesa e alemã, o diploma buscou conferir estabilidade e segurança às relações patrimoniais. Conforme leciona Beviláqua (1976), a codificação civil tinha como objetivo sistematizar as relações privadas de acordo com os valores predominantes no final do século XIX e início do século XX.

Entretanto, embora tecnicamente avançado para seu contexto histórico, o Código Civil de 1916 refletia uma realidade social profundamente distinta daquela observada na contemporaneidade. As relações familiares possuíam estrutura marcadamente patriarcal, a mulher casada encontrava limitações em sua capacidade civil e os direitos da personalidade ainda ocupavam posição secundária em relação à tutela patrimonial. Conforme observa Gustavo Tepedino (2004), o Direito Civil clássico era caracterizado pela predominância dos interesses econômicos, relegando a proteção integral da pessoa humana a um plano secundário.

As profundas transformações sociais ocorridas ao longo do século XX evidenciaram a insuficiência desse modelo. O processo de industrialização, a urbanização acelerada, a ampliação dos direitos sociais e a crescente intervenção estatal nas relações econômicas impulsionaram a edição de diversas legislações especiais, reduzindo a centralidade do Código Civil como única fonte reguladora das relações privadas. Temas como consumo, infância e juventude, locações e relações familiares passaram a ser disciplinados por diplomas específicos, demonstrando a crescente complexidade da sociedade brasileira.

O marco decisivo dessa transformação ocorreu com a promulgação da Constituição da República de 1988. Ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e instituir um amplo sistema de proteção dos direitos fundamentais, a Constituição alterou profundamente a interpretação do Direito Privado. Conforme destaca Paulo Lôbo (2023), a Constituição deixou de ser compreendida apenas como norma de organização do Estado para exercer influência direta sobre todas as relações jurídicas, inclusive aquelas estabelecidas entre particulares.

Nesse contexto, consolidou-se o fenômeno da constitucionalização do Direito Civil. Segundo Maria Celina Bodin de Moraes (2010), ocorreu um processo de repersonalização do direito privado, no qual a proteção da pessoa humana passou a ocupar posição central no sistema jurídico. A autonomia privada permaneceu como elemento essencial das relações civis, porém passou a conviver com princípios constitucionais voltados à promoção da justiça social, da igualdade material e da solidariedade.

A constitucionalização promoveu significativa releitura dos institutos tradicionais do Direito Civil. A liberdade contratual passou a ser exercida em conformidade com a boa-fé objetiva, a função social dos contratos e a vedação ao abuso de direito. Judith Martins-Costa (2018) ressalta que a boa-fé objetiva constitui verdadeiro princípio estruturante das relações obrigacionais contemporâneas, funcionando simultaneamente como parâmetro de interpretação, integração e controle dos comportamentos jurídicos.

Da mesma forma, o direito de propriedade deixou de ser concebido como prerrogativa absoluta, submetendo-se ao cumprimento de sua função social, conforme estabelecem os artigos 5º, XXIII, e 170, III, da Constituição Federal. Essa mudança representou importante avanço na harmonização entre interesses individuais e coletivos, reafirmando o compromisso do ordenamento jurídico com os valores constitucionais.

O Código Civil de 2002 consolidou esse movimento de aproximação entre Direito Civil e Constituição. Elaborado sob a coordenação de Miguel Reale, o novo diploma foi estruturado a partir dos princípios da eticidade, da socialidade e da operabilidade. Conforme explica Reale (2003), a eticidade fortaleceu os valores da boa-fé e da lealdade nas relações jurídicas; a socialidade promoveu a prevalência dos interesses coletivos e da solidariedade social sobre concepções estritamente individualistas; e a operabilidade buscou conferir maior efetividade e simplicidade à aplicação do Direito.

Para Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2024), o Código Civil de 2002 consolidou a função promocional do Direito Privado, transformando-o em instrumento de concretização dos direitos fundamentais. Nesse novo paradigma, a proteção da personalidade, da igualdade substancial e da dignidade da pessoa humana passou a orientar a interpretação dos diversos institutos civis, aproximando o sistema jurídico das exigências constitucionais.

Todavia, as transformações ocorridas nas últimas duas décadas revelaram novos desafios para o Direito Civil brasileiro. O avanço da tecnologia, a expansão da economia digital, a circulação massiva de dados pessoais, o desenvolvimento da inteligência artificial e o surgimento de novas

formas de organização familiar produziram situações jurídicas que não eram previsíveis durante a elaboração do Código Civil de 2002.

Conforme observa Flávio Tartuce (2025), os avanços tecnológicos desafiam continuamente as categorias tradicionais do Direito Civil, exigindo soluções normativas capazes de conciliar inovação, segurança jurídica e proteção dos direitos fundamentais. Nesse cenário, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça passou a desempenhar papel relevante na atualização do Direito Privado, suprindo lacunas legislativas e promovendo interpretações compatíveis com os valores constitucionais.

Assim, a evolução do Direito Civil brasileiro evidencia um processo contínuo de reconstrução normativa, no qual a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social e a efetividade dos direitos fundamentais assumem posição central. É justamente diante desse contexto que surge a proposta de reforma do Código Civil, destinada a adequar a legislação privada às novas demandas sociais e tecnológicas sem romper com os fundamentos constitucionais que orientam o sistema jurídico contemporâneo.

3 A proposta de reforma do código civil: fundamentos e principais inovações

A proposta de reforma do Código Civil surge em um contexto marcado por profundas transformações sociais, econômicas e tecnológicas que alteraram significativamente a dinâmica das relações privadas desde a entrada em vigor da Lei nº 10.406/2002. A expansão da economia digital, o crescimento das plataformas eletrônicas, o desenvolvimento da inteligência artificial, a circulação massiva de dados pessoais e as mudanças nas estruturas familiares passaram a desafiar institutos concebidos para uma realidade distinta da atualmente vivenciada. Conforme observa Anderson Schreiber (2024), a velocidade das inovações tecnológicas impõe ao Direito Civil o constante desafio de reinterpretar categorias jurídicas tradicionais diante dos novos fenômenos da sociedade digital.

Com o objetivo de enfrentar essas questões, o Senado Federal instituiu uma Comissão de Juristas encarregada de elaborar propostas de atualização do Código Civil. A iniciativa não pretende substituir integralmente a codificação vigente, mas promover adequações pontuais destinadas a harmonizar o sistema jurídico com as transformações verificadas nas últimas décadas. Segundo Flávio Tartuce (2025), a reforma busca preservar os fundamentos principiológicos do Código Civil de 2002, especialmente a eticidade, a

socialidade e a operabilidade, promovendo ajustes compatíveis com as novas demandas sociais.

Entre as inovações mais relevantes encontra-se o fortalecimento da tutela dos direitos da personalidade no ambiente digital. O desenvolvimento das tecnologias de informação ampliou significativamente os riscos relacionados à utilização indevida da imagem, da voz, da identidade digital e dos dados pessoais. Embora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) tenha estabelecido importante disciplina sobre o tratamento dessas informações, a proposta de reforma busca integrar tais garantias ao sistema geral do Direito Civil. Para Schreiber (2024), a proteção da personalidade constitui uma das áreas mais impactadas pela transformação digital, exigindo mecanismos jurídicos aptos a assegurar efetiva tutela da pessoa humana nos ambientes virtuais.

Outro tema de destaque refere-se ao reconhecimento jurídico dos bens digitais. A crescente relevância econômica de criptomoedas, arquivos armazenados em nuvem, perfis em redes sociais, conteúdos monetizados e outros ativos exclusivamente virtuais tem gerado controvérsias jurídicas, especialmente no âmbito sucessório. Conforme observam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2024), a sucessão digital representa um dos maiores desafios contemporâneos do Direito Civil, pois exige a conciliação entre interesses patrimoniais e direitos fundamentais da personalidade. Nesse contexto, a proposta procura estabelecer critérios para a transmissão desses bens, distinguindo conteúdos de valor econômico daqueles vinculados à intimidade e à privacidade do titular.

A reforma também demonstra preocupação com os impactos jurídicos decorrentes da inteligência artificial. Embora a regulamentação específica da matéria esteja sendo discutida em projetos legislativos próprios, a atualização do Código Civil reconhece que sistemas automatizados já influenciam a celebração de contratos, a prestação de serviços e a tomada de decisões em diversos setores econômicos. A proposta procura assegurar que essas novas relações sejam interpretadas à luz dos princípios da boa-fé objetiva, da transparência e da responsabilidade civil, preservando a proteção dos direitos fundamentais diante do avanço tecnológico.

No campo contratual, a reforma busca consolidar a disciplina dos contratos eletrônicos e dos negócios jurídicos celebrados por meio digital. A ampliação do uso de plataformas eletrônicas, intensificada nos últimos anos, evidenciou a necessidade de maior segurança jurídica quanto à manifestação da vontade, à autenticidade documental, às assinaturas eletrônicas e à produção de provas digitais. Conforme defendem Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de

Andrade Nery (2023), a adaptação dos negócios jurídicos às novas tecnologias deve preservar os requisitos tradicionais de validade dos atos jurídicos, sem impedir o surgimento de novas formas negociais.

No Direito de Família, a proposta acompanha a evolução jurisprudencial e doutrinária das últimas décadas ao reconhecer a pluralidade das entidades familiares e a centralidade dos vínculos afetivos. A atualização legislativa busca adequar o texto do Código Civil às transformações sociais verificadas na composição das famílias contemporâneas, bem como aperfeiçoar regras relacionadas à parentalidade, aos regimes de bens e às técnicas de reprodução assistida. Para Maria Berenice Dias (2024), a afetividade consolidou-se como importante elemento estruturante das relações familiares modernas, exigindo constante atualização da legislação.

Também merece destaque a preocupação com novas modalidades de responsabilidade civil decorrentes das relações digitais. O tratamento inadequado de dados pessoais, a utilização de sistemas de inteligência artificial e a ampla circulação de informações em ambientes virtuais ampliaram significativamente os riscos de lesões aos direitos da personalidade. Conforme leciona Sergio Cavalieri Filho (2024), a responsabilidade civil contemporânea deve acompanhar a evolução dos riscos sociais e tecnológicos, garantindo proteção efetiva às vítimas de danos emergentes.

Apesar dos avanços propostos, a reforma também desperta debates relevantes na doutrina. Enquanto parte dos estudiosos defende a necessidade de atualização legislativa para acompanhar a evolução social, outros alertam para os riscos decorrentes da ampliação excessiva de conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais. Como já advertia Miguel Reale (2003), a flexibilidade normativa é indispensável para a adaptação do sistema jurídico às mudanças sociais, mas deve ser acompanhada da preservação da coerência estrutural e da segurança jurídica.

Dessa forma, a proposta de reforma do Código Civil representa uma tentativa de aproximar a legislação privada brasileira das novas realidades sociais e tecnológicas, preservando, ao mesmo tempo, os valores constitucionais e os fundamentos principiológicos que orientam o Direito Civil contemporâneo. Mais do que promover alterações pontuais, a reforma busca garantir que a codificação civil continue apta a responder aos desafios impostos pela sociedade do século XXI.

4 Análise crítica da proposta de reforma do Código Civil: inovação legislativa e segurança jurídica

A proposta de reforma do Código Civil representa um dos mais relevantes movimentos de atualização do Direito Privado brasileiro desde a promulgação da Lei nº 10.406/2002. Embora a necessidade de adequação da legislação às novas realidades sociais e tecnológicas seja amplamente reconhecida pela doutrina, a amplitude das alterações sugeridas exige análise cuidadosa acerca de seus impactos sobre a estabilidade do sistema jurídico. Conforme observa Gustavo Tepedino (2023), a legitimidade de qualquer reforma legislativa depende de sua capacidade de conciliar evolução social, efetividade dos direitos fundamentais e preservação da coerência normativa.

A codificação civil desempenha papel estruturante no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer princípios gerais que orientam a interpretação das relações privadas. Diferentemente das legislações especiais, destinadas à regulamentação de matérias específicas, o Código Civil possui função sistematizadora, promovendo unidade e estabilidade ao Direito Privado. Nesse sentido, Miguel Reale (2003) já destacava que a permanência de uma codificação depende da capacidade de harmonizar renovação e continuidade, preservando sua coerência interna diante das transformações sociais.

Sob essa perspectiva, um dos principais méritos da proposta consiste em reconhecer que o Direito Civil não pode permanecer alheio às mudanças produzidas pela sociedade contemporânea. A expansão da economia digital, o crescimento das plataformas eletrônicas, a utilização de algoritmos decisórios, a circulação massiva de dados pessoais e a consolidação de novos modelos de negócios geraram situações jurídicas que não encontravam disciplina adequada na legislação vigente. Em diversos casos, coube à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça suprir lacunas normativas por meio da interpretação constitucional dos institutos civis.

Conforme sustenta Anderson Schreiber (2024), os desafios da sociedade digital exigem constante releitura das categorias tradicionais do Direito Civil, sob pena de o sistema jurídico tornar-se incapaz de oferecer respostas adequadas aos novos conflitos sociais. Nesse aspecto, a proposta de reforma contribui para reduzir a dependência excessiva da construção jurisprudencial, promovendo maior previsibilidade e uniformidade na aplicação do direito.

Todavia, a modernização legislativa não pode ser confundida com a simples multiplicação de regras ou com a incorporação precipitada de institutos ainda em processo de amadurecimento. A velocidade das transformações tecnológicas frequentemente supera a capacidade de adaptação do legislador,

tornando arriscada a adoção de soluções excessivamente detalhadas ou vinculadas a tecnologias específicas. Por essa razão, parte da doutrina defende que o Código Civil deve preservar seu caráter principiológico, permitindo a adaptação dos institutos jurídicos às mudanças sociais sem a necessidade de reformas constantes.

Nesse contexto, ganha especial relevância a utilização das cláusulas gerais, técnica amplamente adotada pelo Código Civil de 2002. Institutos como a boa-fé objetiva, a função social dos contratos, a função social da propriedade e a vedação ao abuso de direito conferem flexibilidade ao sistema jurídico, permitindo a solução de situações não previstas expressamente pelo legislador. Judith Martins-Costa (2018) ressalta que as cláusulas gerais constituem importante instrumento de adaptação do Direito às transformações sociais, preservando a unidade do ordenamento.

Entretanto, a ampliação excessiva de conceitos jurídicos indeterminados também desperta preocupações quanto à segurança jurídica. Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (2023) alertam que a utilização indiscriminada de cláusulas abertas pode ampliar a discricionariedade judicial e dificultar a previsibilidade das decisões. A segurança jurídica constitui elemento indispensável para a estabilidade das relações privadas, especialmente em matéria contratual, empresarial e sucessória, nas quais os indivíduos e as organizações necessitam planejar suas condutas com razoável grau de confiança.

A segurança jurídica, contudo, não deve ser compreendida apenas como estabilidade normativa. Conforme ensina Paulo Lôbo (2023), ela também envolve coerência jurisprudencial, proteção da confiança legítima e respeito às expectativas criadas pelo próprio ordenamento jurídico. Dessa forma, a atualização do Código Civil deve buscar equilíbrio entre flexibilidade interpretativa e previsibilidade normativa, evitando tanto o engessamento do sistema quanto a excessiva abertura conceitual.

Outro aspecto relevante refere-se à incorporação legislativa de entendimentos já consolidados pelos tribunais superiores. A proposta de reforma procura positivar soluções construídas pela jurisprudência ao longo das últimas décadas, especialmente em temas relacionados aos direitos da personalidade, às relações familiares e aos negócios jurídicos. Para Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2024), esse movimento fortalece a uniformidade interpretativa e reduz controvérsias decorrentes da ausência de disciplina legal específica.

No campo dos direitos da personalidade, a proposta apresenta avanços significativos ao reconhecer a necessidade de proteção da identidade digital,

dos dados pessoais e dos demais atributos da personalidade em ambiente virtual. A harmonização dessas disposições com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) mostra-se essencial para preservar a unidade do ordenamento jurídico e assegurar tutela efetiva à pessoa humana diante dos desafios da sociedade digital.

Também merece destaque a regulamentação dos bens digitais e da sucessão de ativos virtuais. A ausência de disciplina específica tem gerado divergências relevantes quanto à transmissibilidade de criptomoedas, conteúdos monetizados e contas digitais após a morte do titular. A proposta procura enfrentar essas questões mediante a distinção entre direitos patrimoniais e direitos existenciais, buscando compatibilizar interesses sucessórios com a proteção da intimidade e da privacidade.

No âmbito do Direito de Família, a atualização legislativa aproxima o texto legal da evolução doutrinária e jurisprudencial observada nas últimas décadas. A valorização da afetividade, da igualdade entre os membros da família e da proteção integral de crianças e adolescentes demonstra alinhamento com os princípios constitucionais que orientam o Direito das Famílias contemporâneo. Conforme destaca Maria Berenice Dias (2024), a legislação deve acompanhar as transformações sociais para assegurar proteção efetiva às diversas formas de organização familiar reconhecidas pela Constituição.

Apesar dos avanços identificados, permanece o desafio de preservar a coerência sistêmica do Código Civil. Alterações pontuais, quando não acompanhadas de adequada harmonização normativa, podem gerar lacunas, antinomias ou dificuldades interpretativas. Por essa razão, a reforma deve observar rigorosos critérios de técnica legislativa, assegurando clareza conceitual, compatibilidade entre os institutos jurídicos e conformidade com os princípios constitucionais.

Conclui-se, portanto, que a proposta de reforma do Código Civil apresenta relevante potencial de modernização do Direito Privado brasileiro, especialmente ao enfrentar questões relacionadas à transformação digital e às novas formas de exercício dos direitos fundamentais. Entretanto, sua efetividade dependerá da capacidade de equilibrar inovação legislativa e segurança jurídica, preservando a unidade do sistema civil e a centralidade da dignidade da pessoa humana como fundamento do ordenamento jurídico contemporâneo.

5 Conclusão

A evolução do Direito Civil brasileiro demonstra que a codificação civil não constitui um sistema estático, mas um instrumento normativo em permanente diálogo com as transformações sociais, econômicas, culturais e tecnológicas. Desde o Código Civil de 1916, fortemente influenciado pelo liberalismo jurídico e pela centralidade da propriedade privada, até o Código Civil de 2002, estruturado sob os princípios da eticidade, da socialidade e da operabilidade formulados por Miguel Reale (2003), observa-se um contínuo processo de adaptação do Direito Privado às necessidades de cada período histórico.

Nesse percurso, a Constituição da República de 1988 representou o principal marco de transformação do sistema civil brasileiro ao promover a constitucionalização do Direito Privado e estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica. Conforme destacam Tepedino (2023), Sarlet (2023) e Lôbo (2023), os direitos fundamentais passaram a orientar a interpretação dos institutos civis, redefinindo a autonomia privada, a propriedade, os contratos, a responsabilidade civil e as relações familiares à luz dos valores constitucionais.

Entretanto, as profundas mudanças verificadas nas últimas décadas evidenciaram novos desafios para o Direito Civil. A expansão da economia digital, a circulação massiva de dados pessoais, o desenvolvimento da inteligência artificial, o surgimento dos ativos digitais e a pluralidade das estruturas familiares revelaram situações jurídicas que não eram plenamente contempladas pela codificação vigente. Nesse contexto, a atuação da jurisprudência assumiu papel relevante na atualização do Direito Privado, contribuindo para a construção de soluções compatíveis com os princípios constitucionais e com as demandas da sociedade contemporânea.

É justamente diante desse cenário que se insere a proposta de reforma do Código Civil. A análise realizada ao longo deste estudo demonstra que a iniciativa possui méritos relevantes ao buscar disciplinar novas realidades jurídicas relacionadas à proteção dos direitos da personalidade, aos bens digitais, aos contratos eletrônicos, à responsabilidade civil decorrente das relações digitais e às novas configurações familiares. Além disso, a sistematização de entendimentos jurisprudenciais já consolidados pode contribuir para ampliar a segurança jurídica e reduzir incertezas interpretativas.

Todavia, a atualização legislativa não pode prescindir da preservação da coerência sistêmica do ordenamento jurídico. Conforme alertam Martins-Costa (2018), Nery Júnior e Nery (2023), a ampliação excessiva

de conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas abertas pode gerar insegurança interpretativa quando desacompanhada de critérios normativos suficientemente claros. A modernização do Código Civil deve, portanto, ser conduzida de forma criteriosa, observando os princípios constitucionais, a técnica legislativa e a necessária harmonização com legislações especiais, especialmente a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014).

A segurança jurídica, nesse contexto, não deve ser compreendida como obstáculo à inovação normativa, mas como condição indispensável para sua legitimidade. A estabilidade das relações privadas depende da existência de normas claras, coerentes e compatíveis com os direitos fundamentais, capazes de oferecer previsibilidade aos cidadãos, às empresas e às instituições. Ao mesmo tempo, essa estabilidade não pode impedir que o Direito acompanhe as transformações sociais e tecnológicas que caracterizam o século XXI.

Conclui-se, portanto, que a proposta de reforma do Código Civil representa importante oportunidade de aperfeiçoamento do Direito Privado brasileiro. Sua efetividade, contudo, dependerá da capacidade de equilibrar inovação e continuidade, preservando os fundamentos principiológicos que orientam o sistema civil desde a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002. Mais do que promover alterações legislativas pontuais, o desafio consiste em assegurar que o Direito Civil continue desempenhando sua função primordial de proteção da pessoa humana, de promoção da segurança jurídica e de concretização dos direitos fundamentais em uma sociedade marcada por constantes transformações.

Assim, a evolução do Direito Civil brasileiro deve ser compreendida não como ruptura com a tradição codificada, mas como processo permanente de reconstrução normativa, no qual a estabilidade do sistema jurídico convive com a necessidade de adaptação às novas realidades sociais. Como ensina Miguel Reale (2003), a permanência de uma codificação depende precisamente de sua capacidade de harmonizar permanência e mudança, garantindo que o Direito acompanhe a evolução da sociedade sem perder sua unidade e coerência.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*.

Rio de Janeiro: Rio, 1976.

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

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 24 abr. 2014.

BRASIL. Lei n.º 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.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB*. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 19. ed. Atualizada por Edvaldo Brito e Reginalda Paranhos de Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LÔBO, Paulo. *Direito Civil: Parte Geral*. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no Direito Privado: critérios para a sua aplicação*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *A caminho de um Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil Comentado*. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

PECK, Patrícia. *Direito Digital*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

REALE, Miguel. *Visão geral do novo Código Civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

SCHREIBER, Anderson. *Manual de Direito Civil Contemporâneo*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SENADO FEDERAL. Comissão de Juristas responsável pela revisão e atualização do Código Civil. *Relatório Final dos Trabalhos da Comissão de Juristas para Revisão e Atualização do Código Civil*. Brasília: Senado Federal, 2024.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

TEPEDINO, Gustavo. *Fundamentos do Direito Civil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Capítulo 18

A *HOLDING* FAMILIAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO DOS BENS DIGITAIS À LUZ DO PL 04/2025

Daniela Braga Paiano[1]
Gabrielly Louise Costa[2]
Mathias Carvalho dos Santos[3]
Sara Bovetto Garcia[4]

1 Introdução

A necessidade de arquitetar a sucessão patrimonial ganhou relevância renovada no cenário contemporâneo, impulsionada pela vulnerabilidade humana evidenciada em momentos de crise e pela busca por estabilidade jurídica e familiar. A sucessão *mortis causa*, compreendida como a transmissão de direitos, bens e obrigações em razão da morte, exige instrumentos capazes de afastar litígios e organizar a transferência de ativos ainda em vida.

Assim também, a evolução da internet e das mídias sociais remodelou as relações sociais, de lazer e profissionais. A transformação das redes digitais e contas comerciais em fontes diretas de renda familiar trouxeram ao campo do Direito das Sucessões o desafio da herança digital.

1 Pós-Doutora e Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e docente do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial (Mestrado e Doutorado) da UEL. E-mail: danielapaiano@uel.br

2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Planejamento Sucessório e Gestão Patrimonial pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Assessora de Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). E-mail: gabriellylouise77@gmail.com.

3 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduado em Direito pela UEL. Advogado. E-mail: mathias.carvalho@uel.br

4 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Gestão de Cooperativas de Crédito pela Universidade Cesumar (UniCesumar) e em Direito Civil pela Universidade Cesumar (UniCesumar). Graduada em Direito pela UEL. Residente Jurídica no Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR). E-mail: sarabovetto@gmail.com

Nesse novo ecossistema, surge um grave paradoxo: enquanto o patrimônio virtual assume expressivo valor econômico e existencial, o ordenamento jurídico brasileiro padece de uma crônica omissão legislativa. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) não regulamentaram o destino *post mortem* dos dados e contas virtuais. Essa lacuna normativa permitiu que as empresas provedoras de aplicações impuseram arbitrariamente seus "termos de uso", frequentemente bloqueando o acesso de herdeiros ou deletando perfis de alto valor comercial, empurrando as famílias para longos e incertos litígios judiciais.

Para suprir essa lacuna, o Projeto de Lei nº 04/2025, propõe a inclusão do Capítulo V - Patrimônio Digital, regulamentando a transmissão de dados, senhas, contas e a nomeação de um administrador digital.

Nesse contexto, este artigo investiga como a *holding* familiar, tradicionalmente empregada para a centralização, proteção e gestão fiscal do patrimônio físico, pode ser articulada aos novos preceitos do PL 04/2025 para promover a governança e a sucessão de bens imateriais, analisando os limites de sua aplicabilidade frente aos bens digitais de caráter patrimonial em contraposição aos de natureza estritamente existencial.

2 O patrimônio digital e os desafios da sucessão

A herança digital é um conceito relativamente recente, surgindo com o avanço da internet e a digitalização de bens e informações. Sua evolução pode ser dividida em três principais fases: Era Pré-Digital (Antes dos anos 1990), Expansão da Internet e Primeiros Bens Digitais (Anos 1990 -2000) e Crescimento do Patrimônio Digital e Primeiros Debates Jurídicos (2000 -2010).

Na primeira fase, anterior à popularização da internet, o conceito de herança estava restrito a bens físicos e tangíveis, como imóveis, dinheiro, objetos e documentos em papel. Nesse período, os registros financeiros e patrimoniais eram administrados por bancos e instituições tradicionais, sem qualquer preocupação com ativos digitais (ALBUQUERQUE; DANTAS, 2025, p. 1431).

Na segunda fase, com o avanço da internet e o armazenamento digital de informações, começaram a surgir os primeiros desafios relacionados à sucessão de dados eletrônicos. Nessa época, o e-mail passou a ser considerado um dos primeiros ativos digitais relevantes. Além disso, redes sociais iniciais, como Orkut e MySpace, popularizaram perfis online, e os arquivos digitais

passaram a ser armazenados em discos rígidos e servidores remotos. Ainda assim, não havia debates jurídicos aprofundados sobre o destino desses bens após a morte de seu titular (ALBUQUERQUE; DANTAS, 2025, p. 1431).

Já na terceira fase, a intensificação da digitalização trouxe novos desafios. Plataformas como Google, Facebook e Apple passaram a gerenciar grandes volumes de dados pessoais. Foi nesse contexto que surgiram as primeiras discussões jurídicas sobre a sucessão de e-mails e redes sociais, especialmente diante de disputas entre familiares e empresas de tecnologia. Um exemplo notável ocorreu em 2004, nos Estados Unidos, quando uma família lutou para ter acesso à conta de e-mail de um fuzileiro naval falecido, enfrentando resistência por parte do provedor Yahoo! (ALBUQUERQUE; DANTAS, 2025, p. 1431).

Nos últimos anos, a herança digital ganhou relevância no direito sucessório. A expansão das criptomoedas e de outros ativos digitais tornou mais complexa a organização da sucessão, enquanto empresas como Google e Facebook passaram a oferecer mecanismos para a gestão de contas após a morte. Paralelamente, diferentes países vêm discutindo medidas para regulamentar o acesso e a transmissão desses bens e conteúdos digitais.

Nesse contexto, atualmente, Boaventura (2023, p. 20) conceitua herança digital como o "conjunto de bens digitais que uma pessoa deixa após sua morte, incluindo contas online, arquivos digitais, mídias sociais, criptomoedas, documentos armazenados na nuvem, entre outros". Assim como ocorre com os bens materiais, esses ativos podem ser transferidos aos herdeiros ou geridos de acordo com a vontade do falecido.

Tanto é assim que, para o Direito, "bens são coisas com interesse econômico e/ou jurídico, ou seja, são aqueles suscetíveis de relevância no mundo jurídico" (GONÇALVES; FAZIO, 2020, p. 95). Dessa forma, mesmo que determinados bens não possuam valor econômico, eles devem ser protegidos pelo ordenamento jurídico em virtude da existência de relações jurídicas.

Dessa forma, Erica Wilkens e Luiz Ferreira (2008, p. 72-73), definem os bens incorpóreos:

> Uma nova categoria de bens surge com o comércio eletrônico e a Internet. Esses bens são oferecidos por meio da rede, através de downloads, e existem de maneira virtual, ou seja, são incorpóreos no que diz respeito à sua materialidade. Exemplos incluem livros eletrônicos, programas de computador, músicas, filmes, jogos, entre outros. Vale destacar que tanto a venda quanto a entrega desses bens são realizadas de forma totalmente eletrônica.

Bens digitais de natureza existencial, como aqueles relacionados à identidade pessoal, intimidade e privacidade (ex.: WhatsApp), fazem parte dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, os quais não podem ser violados, salvo autorização expressa do de cujus. Pode haver conflitos relacionados a esses bens, o que exige uma ponderação cuidadosa. Alguns direitos da personalidade continuam a existir após a morte, permitindo que a pessoa, enquanto viva, autorize o gerenciamento de seu acervo digital por meio de uma declaração pública. O problema, no entanto, surge quando o titular não expressa sua vontade em vida (GONÇALVES; FAZIO, 2020, p. 99).

O patrimônio digital é constituído por ativos intangíveis, como e-mails, fotos, vídeos e perfis em redes sociais. Esses ativos podem ter valor financeiro, como as criptomoedas e contas monetizadas, ou valor emocional, como fotos e mensagens. Por essa razão,a herança digital é uma realidade nos dias atuais (ADOLFO; KLEIN, 2021).

Um dos principais pontos de tensão no âmbito da herança digital reside no conflito entre o direito à privacidade do falecido e o direito dos herdeiros de acessarem e administrarem o seu patrimônio digital. Muitas informações essenciais para a gestão do espólio, como senhas bancárias, contratos e instruções sobre investimentos, podem estar armazenadas em contas de e-mail e outros serviços digitais. A intransmissibilidade das comunicações privadas, contudo, pode criar uma barreira intransponível para os herdeiros, gerando prejuízos de ordem patrimonial e dificultando o cumprimento da vontade do falecido (CRUZ; SILVA, 2025).

Nesse sentido, é importante destacar que o Código Civil brasileiro, até o momento, não trata de forma específica a herança digital. Além disso, normas como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Marco Civil da Internet também não estabelecem diretrizes claras sobre o tema. Essa ausência de regulamentação tem gerado grandes desafios para o tratamento jurídico da herança digital.

3 Planejamento sucessório e holding familiar

O direito das Sucessões é um tema que lida com a morte, ou seja, algo que a sociedade em geral não gosta de tratar. Entretanto, é uma das únicas certezas que se tem na vida, de que todos irão morrer. A composição da sociedade atual faz com que o tema tenha relevância na atualidade. Os principais fatores que estão proporcionando tais reavaliações do Direito das

Sucessões decorrem de transformações das famílias e dos bens, ou seja, são oriundos de questões sociais e econômicas (TEIXEIRA, 2019, p. 29).

Nas palavras de Silvio de Salvo Venosa (2013, p. 13) "genericamente, ou em sentido amplo, a palavra sucessão significa transmissão, o que pode decorrer de ato inter vivos ou mortis causa". Sucessão entre vivos ocorre quando uma pessoa substitui outra em um negócio jurídico, por exemplo, enquanto a causa mortis se dá após o falecimento de alguém, em que seus herdeiros são chamados a substituir o morto em suas relações jurídicas.

Com efeito, toma-se como sucessão, os detentores do direito por testamento particular ou em casos de omissão, se dá pela determinação da lei, que passa a presumir a vontade do falecido. Mas caso a parte opte por já deixar resolvidas as questões sucessórias, existe a possibilidade de se utilizar de instrumentos jurídicos, para decidir como o seu patrimônio será destinado no futuro aos seus herdeiros. Sendo assim, constituir um planejamento sucessório, como a *holding* familiar, ganha notoriedade ao se tratar de forma ativa e sem surpresa aos herdeiros/sucessores.

Planejar significa organizar um roteiro para alcançar um objetivo, e quando a temática é a nossa vida, o planejamento se traduz em um ato de amor, se vislumbrado sob a perspectiva de nos organizar para vivermos a nossa finitude de forma mais viva, plena e proveitosa. O planejamento patrimonial se atrela à proposta da melhor organização para a fruição dos frutos produzidos em vida, de forma a promover efetividade e maximização de resultados para garantir segurança na nossa melhor idade (AMORELLI, 2025, p. 7-8).

É essencial pensar que no futuro, quando não mais se está fisicamente presente entre as pessoas amadas e admiradas, que seja possível planificar a transferência do patrimônio pessoal de uma forma racional e segura, respeitados os comandos da legislação vigente. Com um adequado planejamento patrimonial é factível reduzir desacertos pessoais, e afastar desinteligências e dissensões sucessórias, não só para minimizar conflitos familiares com suas inevitáveis perdas materiais, tão comuns em um cenário de desordem sucessória, como buscar evitar uma descontrolada subversão emocional (MADALENO, 2013, p. 190).

A *holding* familiar constitui-se essencialmente como uma sociedade empresária que tem por objeto social a participação em outras empresas ou sociedades, conforme previsto na Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76). Trata-se de uma estrutura jurídica que centraliza a gestão e o controle de bens e empresas pertencentes a uma família, funcionando como uma sociedade controladora que detém quotas ou ações de outras sociedades

ou que concentra o patrimônio familiar sob sua titularidade (FREITAS, 2020).

O planejamento sucessório é um dos fundamentos que envolvem a criação de uma *holding* familiar, pois, permite a organização prévia e cuidadosa da transferência do patrimônio aos herdeiros e, sobretudo, garante uma sucessão eficiente na condução dos negócios de uma eventual empresa que faça parte do conjunto de bens, deixando aos patriarcas a responsabilidade de determinar em vida o destino de seu patrimônio (RIBEIRO; BARROSO; QUEIROZ, 2023, p. 5).

Quando se diz em *holding* familiar, estamos tratando de uma empresa que detém o controle patrimonial de uma ou mais pessoas físicas de uma mesma família com bens e participações societárias em seus nomes. Em outras palavras, o patrimônio é gerenciado e administrado por uma sociedade composta pelos membros da família (CAMARGO, 2017). A *holding* familiar insere-se nesse contexto como instrumento de organização patrimonial e sucessória. Sua utilização permite concentrar determinados bens e participações societárias em uma pessoa jurídica, fazendo com que os integrantes da família passem a participar da estrutura societária mediante quotas ou ações.

Portanto, não se restringe à constituição de uma pessoa jurídica. Sua utilização no planejamento sucessório pressupõe uma organização patrimonial anterior e a definição das regras pelas quais o patrimônio será administrado e posteriormente transmitido.

Essa característica torna a *holding* particularmente relevante quando se considera a existência de patrimônios compostos por bens de diferentes naturezas. A evolução tecnológica acrescenta ao patrimônio familiar ativos que não possuem existência física, mas que podem apresentar valor econômico, cultural ou pessoal.

4 O PL 04/2025 e a regulamentação do patrimônio digital

Diante das transformações sociais decorrentes do avanço tecnológico, novas demandas passaram a ser apresentadas ao direito, especialmente no que se refere à concepção de patrimônio. A expansão da internet possibilitou o surgimento de novos bens e formas de manifestação patrimonial, trazendo questionamentos sobre a transmissão dos bens digitais e de sua destinação após a morte de seu titular.

O Senador Rodrigo Pacheco apresentou ao Congresso o PL n. 4º do 2025 (BRASIL, 2025), resultado de discussões feitas por uma comissão de juristas.

A proposta legislativa trata da herança digital no Capítulo V – Patrimônio Digital, detalhando a inclusão desse conceito no Código Civil.

O projeto define o patrimônio digital como o conjunto de ativos intangíveis existentes em formato digital, de natureza econômica, pessoal ou cultural, abrangendo dados financeiros, contas em redes sociais, criptomoedas, NFTs, milhagens, contas de jogos e conteúdos digitais.

Quanto à transmissão hereditária, prevê a possibilidade de disposição desses ativos por testamento, incluindo senhas e códigos de acesso. Também estabelece que os direitos da personalidade projetados após a morte, como privacidade, intimidade, imagem, nome e honra, devem ser preservados.

O acesso dos herdeiros às mensagens privadas do falecido é restringido, admitindo-se exceções mediante disposição de última vontade ou autorização judicial, especialmente quando necessária à preservação de direitos.

Na ausência de manifestação do titular, os sucessores poderão requerer a exclusão da conta digital ou sua conversão em memorial. O projeto também permite a nomeação de um administrador digital, por testamento, codicilo ou decisão judicial, para gerir os bens digitais durante o inventário.

Por fim, estabelece a prevalência da vontade do titular sobre cláusulas contratuais que impeçam a disposição de seus próprios dados e informações digitais.

A previsão é relevante para o presente estudo porque aproxima a sucessão digital da ideia de administração organizada do patrimônio.

Se o planejamento sucessório tem como uma de suas funções antecipar a organização patrimonial, a possibilidade de definição de responsável pela administração dos bens digitais permite estabelecer uma ponte entre a disciplina proposta pelo PL 04/2025 e os instrumentos de organização patrimonial já existentes.

5 A holding familiar como instrumento de planejamento sucessório dos bens digitais

A transição para uma sociedade amplamente conectada e a expansão do ambiente virtual alteraram profundamente a estrutura das relações econômicas e familiares, transformando o espaço cibernético em um vetor de projeção da personalidade e de acúmulo de riqueza imaterial.

Se tradicionalmente a sucessão *causa mortis* concentrava-se na partilha de bens corpóreos e imobiliários, a emergência do patrimônio digital exige instrumentos capazes de conferir governança a ativos intangíveis de elevado

valor econômico e existencial, superando a crônica omissão legislativa que marcou o ordenamento jurídico brasileiro nas últimas décadas.

Trata-se de proteger seus bens materiais, de forma a transmitir para as outras gerações, todo o trabalho árduo de uma vida inteira, com isso, para que não se torne uma realidade o ditado popular "pai rico, filho nobre, neto pobre", escolher bem a quem sucederá, carece de uma educação financeira em vida para os seus sucessores.

A criação da *holding* familiar, além do controle de seus bens, também tem a vantagem nos aspectos fiscais, como elucida Bergamini, citado por Cristian Rodrigues França (2014).

> A propriedade de bens em nome de uma pessoa física oferece uma série de riscos e custos elevados quando comparados à sua incorporação a uma pessoa jurídica […] Enfim, a opção pela constituição de uma pessoa jurídica que controle o patrimônio da pessoa física – *Holding* Patrimonial – implica em vantagens concretas, posto que os bens da pessoa física, que é apenas titular de quotas, passam para a pessoa jurídica, havendo, assim, vantagens para seus titulares, principalmente no que concerne a impostos […].

Vale compreender que a constituição de uma sociedade pode ter como principal referência o mútuo reconhecimento entre seus sócios. São sócios porque se identificam e se aceitam reciprocamente. São sociedades *intuitu personae*, isto é, sociedades contratadas em função das pessoas. É o caso, por exemplo, das chamadas empresas familiares, ou seja, da sociedade *intuitu familiae*, em que a constituição da pessoa jurídica tem por objetivo abrigar pessoas de uma mesma família para a condução de suas atividades econômicas; é o que se passa com a *holding* familiar, por exemplo (MAMEDE, 2018, p. 55).

Desse modo, a constituição da *holding* familiar permite ao titular organizar, ainda em vida, a administração e a futura transmissão de seu patrimônio. Embora a sucessão possa envolver a doação de quotas aos herdeiros, é possível estabelecer, no contrato social, regras quanto à administração da sociedade e à forma de condução do patrimônio, permitindo maior organização da sucessão e preservando, conforme a estrutura adotada, o controle dos bens pelo titular durante sua vida.

Outrossim, no contrato de *holding*, o sucedido/doador pode especificar qual sucessor (o mais apto, ou um administrador capacitado estranho à relação) irá gerir os bens, bem como quais regras devem ser obedecidas nesta administração patrimonial, eliminando-se, assim, litígios sobre a administração da herança, antes de ocorrida a efetiva entrega dos bens a cada sócio/herdeiro (FREITAS; VALE, 2019).

Portanto, a *holding* familiar visa facilitar o processo sucessório, evitando a paralisação do patrimônio em inventários judiciais prolongados e custosos, além de possibilitar a inserção de cláusulas protetivas contra a dilapidação patrimonial, como as de incomunicabilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade, garantindo a perpetuidade do patrimônio ao longo das gerações (FREITAS, 2020).

As *holdings* familiares também oferecem significativas vantagens tributárias que justificam sua crescente utilização no planejamento sucessório brasileiro. A estruturação societária permite a aplicação de regimes tributários mais favoráveis, especialmente através da tributação pelo lucro presumido ou do Simples Nacional, quando aplicável, resultando em menor carga tributária sobre os rendimentos patrimoniais. Além disso, a distribuição de lucros aos sócios é isenta de imposto de renda na fonte e na declaração de ajuste anual, desde que originados de lucros já tributados na pessoa jurídica, proporcionando economia fiscal substancial em comparação com a tributação direta dos rendimentos na pessoa física (BISON; JURUBEBA, 2024).

Porém, a *holding* familiar é instrumento de organização patrimonial. Os bens digitais estritamente existenciais, por sua vez, não integram o patrimônio transmissível na *holding* familiar, devendo obedecer aos instrumentos personalíssimos instituídos pelo titular ou disciplinados pelo PL 04/2025. Logo, não são suscetíveis de serem objeto de uma estrutura de *holding* enquanto bens patrimoniais.

Portanto, a *holding* familiar pode constituir instrumento de planejamento sucessório aplicável a bens digitais de caráter estritamente patrimonial, contribuindo para sua organização e transmissão de forma estruturada. Sua utilização contribui para a continuidade do patrimônio digital do titular, diminuindo a disputa entre herdeiros, além de estabelecer critérios previamente definidos para a administração e transmissão dos ativos digitais, conforme a vontade do instituidor.

6 Considerações finais

A mudança para uma sociedade cada vez mais conectada alterou a estrutura do patrimônio das famílias. Se, historicamente, a sucessão por falecimento se concentrou na transmissão de bens físicos e imóveis, o avanço da internet aumentou a presença e a importância dos bens digitais, tanto patrimoniais quanto existenciais. Nesse cenário, a falta de uma regra específica para a sucessão de certos ativos e conteúdos digitais mostra a necessidade de

adaptar os instrumentos legais às novas formas de patrimônio e às expressões da personalidade no ambiente virtual.

O Projeto de Lei nº 04/2025 é uma iniciativa de atualização do sistema sucessório frente a essas mudanças, ao sugerir regras para o patrimônio digital, a transmissão de ativos virtuais e a gestão de bens digitais após a morte. A proposta também dá mais importância à vontade do titular, ao criar mecanismos para a administração e destinação dos bens digitais, aproximando a herança digital das práticas de organização patrimonial e planejamento sucessório.

Nesse contexto, a *holding* familiar pode ser vista como uma ferramenta de planejamento sucessório para bens digitais de natureza patrimonial que podem ser organizados de forma societária. Tradicionalmente usada para centralizar e organizar o patrimônio familiar, sua estrutura pode ajudar a definir, ainda em vida, regras para a administração e a transmissão das participações e dos ativos relacionados. No ambiente digital, no entanto, essa utilização deve levar em conta a natureza de cada ativo e os limites dos direitos da personalidade, especialmente em relação à privacidade, à intimidade, à imagem e à proteção de dados pessoais.

Assim, a combinação entre o planejamento sucessório, as regras propostas pelo PL nº 04/2025 e a estrutura da *holding* familiar pode trazer mais organização e previsibilidade à sucessão do patrimônio digital. O uso desse instrumento, no entanto, deve ser definido de acordo com a natureza dos bens envolvidos, diferenciando aqueles com conteúdo patrimonial daqueles com caráter estritamente existencial.

A *holding* familiar, portanto, se revela como uma ferramenta importante para o planejamento sucessório dos bens digitais de natureza patrimonial. A centralização de criptoativos, canais monetizados, lojas virtuais e direitos autorais de conteúdo patrimonial sob uma estrutura societária pode facilitar a continuidade das atividades econômicas, a organização da sucessão e a racionalização dos processos necessários para a transferência do patrimônio, além de permitir estratégias de organização tributária, sempre respeitando os limites estabelecidos pela legislação.

Por outro lado, os bens digitais estritamente existenciais não seguem a mesma lógica patrimonial. O respeito à intimidade, à privacidade e à memória do falecido limita a aplicação da governança societária sobre dados pessoais, comunicações privadas e outros conteúdos de natureza pessoal. Sua destinação após a morte deve respeitar os instrumentos pessoais estabelecidos pelo titular e os procedimentos previstos na lei aplicável, incluindo testamentos, codicilos e, se necessário, a atuação de um administrador digital ou a conversão de contas em memorial.

Assim, a divisão entre a *holding* familiar, como ferramenta para organizar o patrimônio digital, e os métodos específicos para proteger os bens digitais permite criar um planejamento sucessório mais apropriado para as várias dimensões da vida digital. Mais do que tentar colocar todo o patrimônio digital em uma única estrutura, a solução requer reconhecer a natureza legal de cada ativo e respeitar, ao mesmo tempo, a possibilidade de organizar o patrimônio que tem valor econômico e a proteção dos direitos da personalidade e da vontade do proprietário.

Referências

ADOLFO, Luiz Gonzaga; KLEIN, Júlia Schroeder. **Herança digital**: diretrizes a partir do leading case do Der Bundesgerichtshof. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, v. 30, out./dez. 2021.

ALBUQUERQUE, Geovana Fernandes; DANTAS, Wellson Rosário Santos. **A herança digital no direito sucessório no cenário jurídico brasileiro**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 4, p. 1430-1444, 2025. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18704/10950 . Acesso em: 24 set. 2026.

AMORELLI, Carla (org.). **Planejamento Patrimonial e Sucessório - Perspectivas e Atualidades**. 1. ed. [S. l.]: Processo, 2025. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 28 set. 2026.

BERGAMINI, 2003 apud FRANÇA, Cristian Rodrigues. **Holding familiar e suas vantagens**. 1 abr. 2014. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-123/holding-familiar-e-suasvantagens/. Acesso em: 24 set. 2026.

BISON, Victória Pagane; JURUBEBA, Fernanda Matos Fernandes de Oliveira. **Planejamento tributário e Holding Familiar**: vantagens e desvantagens. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 10, n. 3, p. 1248-1261, 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i3.12964. Disponível em: . Acesso em: 24 set. 2026.

BOAVENTURA, Larissa Campos. **A herança digital e o direito à personalidade do de cujus**. Goiânia: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2023. Artigo apresentado à Pró-Reitoria de Graduação.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4/2025**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998. Acesso em: 28 set. 2026.

CAMARGO, Renata Freitas. **Holding familiar e a blindagem patrimonial**: tudo sobre o tipo de empresa que busca facilitar a sucessão patrimonial. 10 jul. 2017. Disponível em:https://www.treasy.com.br/blog/holding-familiar/. Acesso em: 25 set. 2026.

CRUZ, Lucas Eduardo Evangelista Francisco; SILVA, Odi Alexander Rocha. **O objeto jurídico da herança digital**: conflito entre o direito sucessório e o direito da privacidade. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 4, p. 1929-1943, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i4.18762. Disponível em: . Acesso em: 24 set. 2026.

FREITAS, Ciro Mendes. **Holding familiar como ferramenta de planejamento patrimonial e sucessório**. IBDFAM, 2 jul. 2020. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/1500/Holding+familiar+como+ferramenta+de+planejamen. Acesso em: 28 set. 2026.

FREITAS, Marcelo Augusto de; VALE, Homaile Mascarin do. **A importância da holding familiar no planejamento sucessório**. Revista Jus Navigandi, 20 out. 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/64359. Acesso em: 24 set. 2026.

GONÇALVES, Michele; FAZIO, Iracema. **A tutela jurisdicional na transmissão post mortem de bens digitais**. Revista de Ciências Jurídicas, v. 21, n. 2, p. 96-107, 2020.

MADALENO, Rolf. **Planejamento sucessório**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA, 9., 2013. Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito de Família: famílias: pluralidade e felicidade. [S. l.]: IBDFAM, 2013. p. 189-214.

MAMEDE, Gladston; MAMEDE, Eduarda Cotta, 2016 apud MAMEDE, Gladston. **Direito societário**: sociedades simples e empresárias. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

RIBEIRO, Lucas Gomes; BARROSO, Marcelly Eduarda; QUEIROZ, Rachel Tavora de Castro. **Holding familiar como forma de planejamento sucessório**. LIBERTAS DIREITO, [S. l.], v. 4, n. 2, 2023. Disponível em: . Acesso em: 28 set. 2026.

TEIXEIRA, Daniele Chaves. **Arquitetura do planejamento sucessório**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: direito das sucessões. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WILKENS, Érica Elisa Dani; FERREIRA, Luiz Felipe. **Aspectos conceituais da tributação de bens digitais**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, v. 7, n. 21, p. 71-84, ago./nov. 2008.

Capítulo 19

DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA NO MUNDO DIGITAL E O ESTABELECIMENTO DO ESTADO DE VIGILÂNCIA INFORMACIONAL

Luiz Sérgio Arcanjo dos Santos[1]

1 Introdução

Inaugurar uma democracia que se pretende democrática na contemporaneidade, o que está para ser construído, para a pós-contemporaneidade encontra-se cada vez mais distante. O Estado que vige, que é o dogmático, não permite abertura ao futuro e a construção de uma **democracia** que tenha por primazia gerar ganhos sistêmicos, vale dizer, promover índices crescentes de dignidade humana, se torna quase inalcançável, visto que em trajetória de um futuro incerto e insondável. Não há, posto isso, enfrentamento do desconhecido e o **mal-estar contemporâneo** em escala cada vez mais crescente instrumentaliza, de forma quase inescapável, os mecanismos de alienação, bem como os novos formatos de vigilância e dominação.

Novas estruturas de dominação em **ambiente digital** já se encontram estabelecidas por cujas relações repressivas instauram-se meios avançados de servilismo, sujeição e manipulação, haja vista o "aprisionamento" ocorrer de forma mais sofisticada: o "aprisionamento" no mundo virtual gerado por uma nova configuração estatal no uso de aprimorados meios de controle e opressão. É o **Estado Telemático**, por estudos pioneiros de Rosemiro Pereira Leal, por meio do qual o espaço liso, desterritorializado, sobrepõe-se ao espaço físico, territorializado, espaço estriado da existência cotidiana comum, Estado incentivador do aumento cada vez maior de censurável influência na

1 Pós-Doutorando em Direito pelo PPGD PUC Minas (2026). Doutor em Direito na área de concentração em Democracia, Constituição e Internacionalização pelo PPGD PUC Minas (2024). Mestre em Direito Processual pelo PPGD PUC Minas (2016). Pesquisador associado no Instituto Popperiano de Estudos Jurídicos (INPEJ). Pesquisador no Grupo de Estudos "Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia e Constituição" - linha de pesquisa "Democracia e minorias no Brasil" - da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Professor no Curso de Direito da PUC Minas Campus Coração Eucarístico. Membro do Corpo de Pareceristas da Revista Jurídica Inova Jur da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). Advogado. Presidente da Comissão de Direito Processual Civil da Subseção Barro Preto/BH da OABMG (triênio 2025/2027). Orcid iD: https://orcid.org/0000-0002-4921-6609. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8277330685367508.

vida humana por tecnologias, cada vez mais desenvolvidas, sustentadas por **algoritmos** que se capacitam a dependerem cada vez menos dos desígnios humanos, ou seja, seguem rota de aperfeiçoamento contínuo não sendo despropositado antever conquista de autonomia. Tem-se, pois, em vista disso, o mal-estar contemporâneo no mundo virtual.

Assiste-se à transformações por redes computacionais com consequências não somente imprevisíveis, mas, sobretudo, temerárias para a humanidade porque não mais se distingue a fronteira entre realidade, fantasia e ilusão, haja vista o **ciberespaço** (espaço virtual por meio do qual informações e dados circulam em oposição ao espaço físico) proporcionar o ingresso em um mundo paralelo que decreta a suspensão da realidade no espaço liso desterritorializado. O **coletivo digital** cria a sensação de segurança e proteção por uma rede convencionalizada de sentidos desenvolvida para a **fuga do real**. Projeta-se, imaginariamente, uma realidade tomada pelo vazio do real sustentada apenas pelas aparências nas quais o homem não percebe a **lógica** (dominação ideológica) **escravista** em que ainda é mantido confinado.

Desterritorializando-se, assim, o homem imagina se realizar no espaço virtual, espaço não estriado no qual compreende estar fora do alcance dos limites que são impostos no espaço físico de um mundo extremamente hostil e controlador alimentado pelo **Estado Dogmático**. A fuga para o **imaginário virtual contemporâneo** não somente não afasta sequelas irreparáveis da deterioração das relações humanas, mas, também, segue encaminhadora de um futuro incerto que pode ser provocador da ruína da própria espécie humana.

Tem por objetivo o texto que se apresenta no marco teórico da *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito*, sem pretensão de originalidade, haja vista a temática ser objeto de estudos avançados do autor da teoria mencionada em sua singular obra científica denominada *Processo como Teoria da Lei Democrática* na qual trata da proposição "Desprocessualização do direito no estado telemático" (LEAL, 2017, p.73), estabelecer problematizações de nova forma de Estado já ajustado por redes computacionais e sistemas governamentais de monitoramento e vigilância dos algoritmos, qual seja, **Estado Telemático** (expressão de criação de Rosemiro Pereira Leal), que se compreende representar extensão do **Estado Dogmático** (expressão, igualmente, de criação de Rosemiro Pereira Leal) nas suas formas repressivas e ideológicas.

O texto científico, diante disso, se estrutura em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. Ao abordar sobre *O Coletivo Digital e o Mal-Estar no Espaço Virtual*, a proposta é a de demonstrar como o

mundo digital, pelas novas tecnologias, sustenta a formação e transformação de pessoas em potenciais autômatos, ou seja, concebivelmente portadoras de comportamentos maquinalmente condicionados cujas decisões geralmente são tomadas da forma que coletivamente se apresentam. Esse é o mal-estar provocado pelo espaço virtual, espaço esse suscetível ao imaginário.

Ao que é exposto no capítulo *Desterritorialização como Espaço de Fuga do Real*, recorre-se, sobretudo, aos estudos científicos de Rosemiro Pereira Leal na obra *Processo como Teoria da Lei Democrática*, bem como na pesquisa de André Lemos sobre *Ciberaspaço e Tecnologias*, quais sejam, o **Estado Telemático** como "ESTADO opressor" que já se encontra como "dono do **espaço de fuga**" e a **vigilância** ocorrendo pelas "novas formas de controle informacional" (LEMOS, 2007, p. 279), respectivamente.

Em *O Vazio da Realidade da Lógica das Aparências*, título do capítulo que imediatamente se segue, procura-se demonstrar que o **ciberespaço** como espaço de fuga da territorialidade, no **Estado Telemático**, proporciona a dissociação com o mundo físico e criando a sensação, que não deixa de ser imaginária, de que o homem compreende estar no controle de seu destino. Longe disso. Não alcança a compreensão, ou não quer compreender que tudo são aparências por singularidades arquiteturais e estratégicas e que o **mundo digital** no qual se encontra, no mais sofisticado calabouço panóptico, o encarcera de tal modo que sua consciência é persuadida para que em indiferença se eternize.

Por fim, na exposição do capítulo denominado *O Inconsciente digital Contemporâneo e a Construção do Estado Telemático*, tem por proposta ofertar abertura em estudos continuados sobre a nova configuração do **Estado Dogmático**. Há uma transição, é o que se procura sustentar no texto que se divulga, para o que se denomina de **Estado Telemático**, ineditismo apresentado por Rosemiro Pereira Leal em suas pesquisas científicas inaugurando estudos avançados em **nível** do Direito, qual seja, **pré-instituinte** (pesquisa conjectural acadêmica) no marco teórico da *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito*.

Permanecem, em sendo assim, a opressão, dominação, vigilância e controle, mas agora em níveis de extensão muito mais sofisticados com o impulsionamento de padrões coletivos de comportamentos pelo *big data*, "imensos volumes de dados" (O'NEIL, 2020, p. 11). O **Estado Telemático**, posto isso, é o Estado portador de sofisticada técnica de escravização na contemporaneidade. Esse é o mal-estar contemporâneo regido por aprimorados discursos de linguagem de dominação estatal com utilização de tecnologias do mundo digital.

2 O coletivo digital e o mal-estar no espaço virtual

Há o surgimento, se é que já não existe há muito, de culto à integração coletiva além da banalidade da ausência do real, moldando, dessa forma, a consciência humana em chamado persuasivo ajustado para a servidão e submissão em "prisão digital que protocola minusiosamente nossa vida cotidiana" (HAN, 2022, p. 16). A instrumentalização do **coletivo digital**, pode-se afirmar, faz parte de técnicas de criação de mecanismos de alienação própria de Estados que não permitem abertura ao futuro para uma democracia contemporânea e pós-contemporânea.

A relação senhor-servo/senhor-escravo, desde Aristóteles, permamanece em novas formas de **escravismo**, estruturas inerentes ao próprio Estado agora mais aprimoradas porque partem da "criação tecnológica regulada e encampada pelo ESTADO soberano em seus poderes governativos que já pré-decidem com qual 'mídia' (*medium* linguístico) há de se comportar" (LEAL, 2017, p. 73-74) o homem, agora, no **Estado telemático**. Diz Rosemiro Leal que:

> […] o Estado como ponto arquimédico de equivalência entre senhor e servo em função do bem-comum e da paz social assumiu adjetivações que maquiaram o escravismo que, por natureza, segundo Aristóteles, é a essência da estatalidade. É possível, então, falar em Estado monárquico, aristocrático, oligárquico, democrático, porque em qualquer dos tipos de governo, a relação senhor-servo é imamente ao Estado.1

O espaço virtual no **Estado Telemático** não se afasta da condição de meio de escravismo aristotélico, haja vista a manutenção, há séculos, da fundação de uma razão universal da relação senhor-servo em qualquer que seja o paradigma de Estado. Em vista disso, o **mal-estar contemporâneo** e para o **pós-contemporâneo** mantém e conduz o homem como eterno prisioneiro em um "panóptico" (FOUCAULT, 2014, p. 195) digital, como descrito por Foucault, porque "o futuro se torna previsível e controlável" (HAN, 2023, p. 20), não necessariamente "visto como essencialmente aberto" (GIDDENS, 1991, p. 61) posto que ao homem não mais está sendo possível ser o protagonista do seu próprio destino.

O vigia de ontem, qual seja, o **Estado Dogmático**, aperfeiçoou suas formas e técnicas de controle, sujeição, dominação e vigilância, tornando-se mais opressor e com a característica do predomínio de manter-se "invisível" aos olhos do coletivo digital que voluntariamente se permite ser conduzido no

1 LEAL, Rosemiro Pereira. Processo legislativo e escravismo político, p. 885-902. In: SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de; RODRIGUES, Poliana Lino; (Orgs.). **Trinta anos de Constituição e 130 anos de Lei Áurea**: avanços e retrocessos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 888.

ambiente digital sem manifestação de resistência crítica. O vigia, posto isso, de hoje, é o **Estado Telemático**, Estado esse que se ergue por diferenciada e inovadora estruturação cujo poder computacional das *big techs* representa uma **trama complexa de algoritmos** a projetar "caixas-pretas impenetráveis" (O'NEIL, 2020, p. 51) obstando, dessa forma, abertura de estudos científicos para "processos de desalienação" (SOUZA LEITE, 2022, p. 11).

Na obra de sua autoria *O mal-estar na civilização digital*, Souza Leite apresenta a expressão "contemporâneo-digital" (SOUZA LEITE, 2022, p. 21) lançando questionamento ao leitor de presumível associação do homem, por ele classificado de tecnológico, à símbolos e representações. Esses símbolos e representações podem estar relacionados, pela leitura que se faz, à temática do *big data* para classificação, não em linguagem em discurso de conhecimento científico, qual seja, "conhecimento conjectural" (POPPER, 1972, p. 17), do que se pode compreender de dados e metadados em linguagem digital no Estado Telemático. Vale ressaltar que o **Estado Telemático**, tal como o Estado Dogmático, transita em espaços indemarcados nos quais a verdade absoluta é tida como regra.

Souza Leite diz que **algoritmos** têm por propósito, também, tornar o homem "um zumbi, um autômato" (SOUZA LEITE, 2022, p. 71), na medida em que a personalidade, pensamentos e até mesmo sentimentos vão sendo moldados pela "inteligência" de avançada tecnologia. Não somente isso, como descreve Foer Franklin. De acordo com o autor da obra *O mundo que não pensa: a humanidade diante do perigo real da extinção do homo sapiens*, os "algoritmos" (FOER, 2018, p. 107) são controladores do comportamento do homem, automatizando-o e retirando-lhe a capacidade de pensar. **Algoritmos** não têm, ressalta-se, de forma nenhuma, relação de afinidade com o crescimento do conhecimento científico por sustentação teorometodológica, destacando Rosemiro Leal que:

> A armadilha do **algoritmo** como amostragem de direção para o equacionamento da problemática humana bem contempla a chamada virada pragmático-linguística de Wittgenstein (jogos de linguagem) que se afirma atualmente pelos prodígios da robótica (cognominada virada tecnológica) a filtrar e selecionar observações (dados finitos) colhidas do mecanicismo realista, trancafiando-as em **algoritmos** como via de obtenção de respostas limitadas ao âmbito dos próprios dados colhidos e de óbvia apreensão pelo senso comum e senso comum do conhecimento, conferindo-lhes um caráter de valiosa autoajuda na diagnose da realidade com exclusão de hipóteses (populações marginalizadas ou sacerizadas) que possam transcendentalizar as amostragens, alçando-as a patamares de abstratalidades perturbadoras da certeza em si ou das probabilidades confiáveis pela regularidade da repetição dos fenômenos. Entrega-se todo o acervo do conhecimento acumulado do empirismo lógico a tutorias

> como plataformas do manejo virtual de dados e condutas necessárias, finitamente grafadas, à resolução computadorizada concebida em âmbito do conhecimento positivista, dito científico e irrebatível.[1]

Karl Popper há muito alertou para o que a humanidade nos tempos atuais vivencia: o homem está sendo moldado como se fosse uma "ferramenta" (POPPER, 1999, p. 205) para compor um todo enigmático. Um pesadelo como afirmado por ele. Isso é Aristotélico na medida em que "Na ordem da natureza, o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo, pois que o todo deve, forçosamente, ser colocado antes da parte" (ARISTÓTELES, 1960, p. 15). É o **Estado Dogmático**, este como posto de forma incisiva por André Del Negri como "fonte instaladora de males milenares" (DEL NEGRI, 2018, p. 35) revelando-se na sua configuração mais perversa e temerosa e que caminha para uma configuração mais aniquiladora sem causar espanto no homem como ser pensante. Tudo é normal porque é irreversível o avanço tecnológico em rede computacional o que não afasta uma ameaça em potencial, como alertado por Yuval Rarari, porque "a atividade incessante da nova rede computacional poderia aniquilar nossa privacidade e nos punir ou premiar não só por tudo o que dizemos e fazemos, mas até mesmo por tudo o que pensamos e sentimos" (HARARI, 2024, p. 313). Será que não há o que temer? Será que "podemos confiar que algoritmos tomem decisões sábias e criem um mundo melhor?" (HARARI, 2024, p. 20).

No mundo de hoje "as tensões internacionais estão aumentando, a cooperação global vem se tornando mais difícil, os países estão ampliando seus arsenais de aniquilação total, e não parece impossível que uma nova Guerra mundial aconteça" (RARARI, 2024, p. 9). Não há como negar que tudo isso não esteja acontecendo. Evidencia-se para todos. Surge, então, uma nova crença que é a do determinismo tecnológico a eximir o homem de suas responsabilidades. Para as consequências dos **avanços tecnológicos**, alertas são feitos em estudos avançados por pesquisas científicas em **nível pré-instituinte**, sem, contudo, o recebimento pela comunidade científica e acadêmica de sua devida importância.

Em sua Tese de Doutoramento, com segunda edição lançada no ano de 1999, ou seja, há 26 (vinte e seis) anos, Rosemiro Pereira Leal, autor da *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito*, afirmou que o "avanço da tecnologia é feito de modo a agravar a situação dos países pobres, porque estes aceitam inovações e automações generalizadas oriundas dos Estados-Comandantes do Primeiro Mundo, ocasionando intolerável aumento do grau

1 LEAL, Rosemiro Pereira. Processo e tecnologia: entre logística e lógica em tempos de pandemia, p. 287-295. In: SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; (Orgs.). **A pandemia e seus reflexos jurídicos**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020, p. 291-292.

de tutela externa de seus destinos" (LEAL, 1999, p. 82) alerta esse que se prolonga no contemporâneo. O **mundo digital** avança, e com novo formato de **controle social**, pela tecnologia computacional em velocidade impetuosa, não garantindo ao homem escapar de uma vigilância ainda mais brutal.

O **coletivo digital**, assim, sujeita-se a um "aprisionamento" perturbador por técnicas e estrutura de persuasão na formação de **sociedade digital** por uma configuração estatal no exercício do seu predomínio no **ciberespaço**, o Telemático, "sociedade" essa que cada vez menos dispõe de capacidade crítica[2] de pensamento. A "cultura" digital, em vista disso, é provocadora de "curto-circuito" que altera visceralmente e de forma negativa a capacidade de pensar criticamente, encaminhando o homem em direção ao "pântano da ignorância humana" (LEAL, 2023, p. 17).

O destino do homem, isso posto, torna-se incerto porque há o sequestro do futuro para a construção de um mundo alicerçado por Estado dotado de poder soberano de adestramento digital, **Estado do monitoramento** e da manipulação da consciência coletiva para formação de **consumidores digitais**, nova "versão do **escravismo**" (LEAL, 2023, p. 45) a exacerbar o mal-estar na contemporaneidade. Nota-se, dessa maneira, que o "Estado de monitoramento e o mercado se tornam um" (HAN, 2023, p. 75). Este é o mundo que se ergue em "trevas do obscurantismo" (MATOS, 2008, p. 456): o mundo do **Estado Telemático**.

3 Desterritorialização como espaço de fuga do real

No capítulo III, item 10, da obra *Processo como Teoria da Lei Democrática*, Rosemiro Pereira Leal, tratando da *desprocessualização do direito no estado telemático*, menciona estudos realizados por André Lemos sobre *Ciberespaço*. Diz Rosemiro Leal que:

> É de grande valia o ensino de André Lemos que, em excelente texto, sobre a territorialização e desterritorialização na cibercultura, ao lembrar o fato do blogueiro iraniano Hossein Derakhshan ter sido "barrado na entrada dos EUA após seu nome ser googleado pelos oficiais da imigração", observou que o iraniano foi "territorializado, controlado pela polícia americana", tendo em vista a sua criação de "novos formatos midiáticos", porque, nesses formatos, o iraniano criou "um espaço de liberdade no espaço estriado das redes telemáticas" onde fez restrições ao governo e, por isso, o seu território acabou "sendo utilizado como forma de controle e vigilância". Aqui o ESTADO opressor (status espacial-de-significados-equívocos) já é dono do espaço de fuga do seu próprio prisioneiro que é

2 Crítica no marco teórico da *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito* é a indicação da aporia na estrutura do discurso do conhecimento científico.

> o homem originalmente despojado de uma linguagem dis-cursiva em seu habitat humano-natural.1

André Lemos, pois, na exposição de Rosemiro Leal, evidencia como o **Estado Telemático** controla o espaço físico, espaço estriado, estando sob seu domínio o espaço eletrônico, espaço liso. Diz Lemos que o "ciberespaço é efetivamente desterritorializante, mas essa dinâmica não existe sem novas reterritorializações" (LEMOS, 2007, p. 18), certificando com isso, é o que se pode compreender dessa afirmação, que ocorre uma espécie de retroalimentação entre reterritorialização e desterritorialização, processo de controle que não se permite, ou não se possibilita, autonomia ou autossuficiência.

André Lemos cita em sua pesquisa científica Gilles Deleuze e Félix Guattari, além de outros autores como Harvey, Giddens e Foucault, atribuindo-lhes, a Deleuze e Guattari, o vocábulo *agenciamentos*. Embora Lemos não explique o significado desse termo no contexto da produção do seu trabalho científico, pode-se pressupor que ao desenvolver o tema tratando de territorialização e desterritorialização, está-se referindo ao vazio, ao imaginário, a ser preenchido pelas aparências oferecidas por um mundo sem existência no real para sustentação da "possibilidade de convergência" (DELEUZE; GUATTARI, 2011, p. 18) em manter vínculo, uma afinidade, entre divergência e convergência por amalgamento (fusão) de espaço/tempo. Identifica-se, desse modo, a força do poder soberano pelo predomínio da **vigilância digital** exercido pelo **Estado Telemático**.

Deleuze e Guattari ao tratarem da reterritorialização e desterritorialização informam haver, pelos seus movimentos, na linha de fuga, subordinação recíproca exemplificando a relação de um objeto, o livro, e o espaço real, "Hoje, o real, como palavra, como vocábulo, é utilizado essencialmente de maneira intimidante" (BADIOU, 2017, p. 7), no qual ocupa. Exemplificam que:

> […] o livro não é a imagem do mundo segundo uma crença enraizada. Ele faz rizoma com o mundo, há evolução aparalela do livro e do mundo, o livro assegura a desterritorialização do mundo, mas o mundo opera uma reterritorialização do livro, que se desterritorializa por sua vez em si mesmo no mundo (se ele é disto capaz e se ele pode).2

A imagem, a projeção, do que se pode compreender do exposto pelos autores, é a linha de fuga do que se encontra territorializado cujo termo, por

---

1 LEAL, Rosemiro Pereira. **Processo como Teoria da Lei Democrática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 73.

2 DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia 2. Tradução de Ana Lúcia de Oliveira, Aurélio Guerra Neto e Celia Pinto Costa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 28.

eles empregado, é o rizoma, ou seja, raízes, afirmando André Lemos de que "O processo de territorialização se dá aqui pelo apego a terra" (LEMOS, 2007, p. 281). Territorialização e desterritorialização, no contexto do trabalho científico que se apresenta, é o fenômeno para o que descreve dos espaços físicos e virtuais e "rizoma" e "terra", vocábulos lançados por Deleuze e Guattari e Lemos, respectivamente, são metáforas para designação do espaço estriado, territorializado, em oposição ao espaço liso, desterritorializado, esse a desconhecer demarcações, limites e fronteiras.

Territorialização e desterritorialização, respectivamente, espaço estriado e espaço liso, não se excluem mutuamente podendo ocorrer, entretanto, predominância da desterritorialização por um processo de fuga para uma realidade imaginária que ingenuamente busca o homem em não ser alcançado pelas formas de vigilância, controle e poder de um Estado, o telemático, cujos tentáculos tornam-se infindáveis no **ciberespaço** que "sofre a vigilância estriada do espaço ESTATAL" (LEAL, 2017, p. 74).

À vista disso e por um presente que se nega a discutir, cientificamente, as consequências que podem ser trágicas pela forma que o homem e o mundo estão sendo moldados pelos avanços tecnológicos em velocidade espantosa, gerando, inclusive, uma nova forma de Estado, qual seja, o **Estado Telemático**, tanto mais incerto e até mesmo imponderável se torna o futuro para a raça humana.

4 O vazio da realidade da lógica das aparências

Em *O mal-estar na civilização digital*, Pedro Souza Leite diz que o homem está "preso à cegueira das sombras" (SOUZA LEITE, 2022, p. 31) porque se recusa a continuar em perceber a realidade tal como o mundo a impõe. Seus olhos não mais querem avistá-la na forma hostil em que se estabeleceu. Torna-a, portanto, vazia por gestos de resignação e renúncia ao que se apresenta manifestamente existente de particularidades demasiadamente angustiantes, aflitivas, bem como trágicas. O mundo é percebido porque se contrapõe ao homem, significando com isso que "temos contato com a realidade pela resistência que ela nos oferece em ser conhecida ou dominada" (SOUZA LEITE, 2022, p. 36). O que se busca, com as facilidades que o **mundo digital** oferece, é não mais o enfrentamento de quaisquer formas de barreiras do mundo estriado, qual seja, territorializado, promovendo, todavia, movimento em direção à "tecnização robotizadora da vida com exclusão da **existência humana**" (LEAL, 2020, p. 292). Desterritorializar, posto isso, significa encerrar-se em ambiente quimérico para uma existência sem

enfrentamentos de adversidades inevitavelmente estabelecidas pelo mundo perceptível.

A ilusão de integrar ao universo paralelo, o **mundo virtual** por meio da *second life*, oferece múltiplos aspectos para representação no espaço liso, espaço esse desprovido de fronteiras, porque "[…] na realidade virtual o mundo exterior e todos os seus habitantes efetivamente deixam de existir" (tradução livre) (WEISER, 1991, p. 104). Em vista disso, contudo, não percebe o homem que está se lançando a um cativeiro dos mais perversos, alimentando um enigmático Estado manipulador da consciência humana. Diz Souza Leite que:

> Vivemos numa sociedade da informação onde a maioria de nossas ações no mundo virtual, ou no mundo físico infiltrado pela computação ubíqua, são traduzidas em dados digitais. Dessa forma, podemos afirmar que tais dados a nosso respeito alimentam uma sofisticada indústria de vigilância, que evoluiu a ponto de ter acesso a nossa vida mental inconsciente.1

O **Estado Telemático** se faz apresentar em nova forma de enigmática esfinge por cujo ultimato arremessa o homem – anestesiado pelas maravilhas do mundo digital imaginando ser um natural "curso evolutivo da humanidade" (FREUD, 2011, p. 88) e submetido à **lógica das aparências –** em infindável abismo pela incompreensão de sua existência. Há o vazio, posto isso, da realidade na medida em que o homem já se tornara prisioneiro no mundo virtual no qual encontrando-se desterritorializado recusa-se retornar ao mundo real, mundo esse expressado pela violência, repressão e vigilância, essa cada vez mais sofisticada cuja "maquinaria de poder" (FOUCAULT, 2014, p. 135) constrange, oprime e coage para disciplinar e manipular.

Há lógica ou lógicas das aparências no **Estado Telemático**, herdeiro que se torna do **Estado Dogmático**, visto que favorece percurso em "n" juízos lógicos sem demarcação teorometodológica. Que lógica ou lógicas são essas? Rosemiro Pereira Leal empreendeu estudos avançados de dezoito **juízos lógicos**, dentre eles os juízos ideológicos de certezas absolutas, juízos de uma racionalidade posta como meio universal - *epagoge grega* aristotélica, ou seja, "juízo lógico que instala o **dogma** de que o *real é racional* em si, cabendo ao homem apenas achar essa *racionalidade* como meio universal de distinguir o verdadeiro e o falso (apofântico) para a fixação analítica da verdade pelo princípio da não-contradição" (LEAL, 2023, p. 64), juízos de sustentação do realismo metodológico, juízos na crença no historicismo reforçando heranças do passado do sofrimento humano persistindo no presente, e tantos

1 SOUZA LEITE, Pedro Colli Badino de. **O mal-estar na civilização digital**. São Paulo: Blucher, 2022, p. 179.

outros merecedores de aprofundados e irrenunciáveis estudos em **nível pré-instituinte** (pesquisa conjectural acadêmica).

Transita-se no **Estado Dogmático** e agora no **Estado Telemático** com desenvoltura em várias lógicas. Todas elas, no percurso do historicismo, encerradas em verdades absolutas. E no Estado Democrático no marco teórico da *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito*? Sem que haja estabelecimento de estudos continuados por pesquisas avançadas em **nível pré-instituinte**, as "masmorras" nas quais os homens se encontram vão se tornando cada vez mais inescapáveis.

5 O inconsciente digital contemporâneo e a construção do estado telemático

A **revolução digital** tem provocado profundas e irreversíveis mudanças no mundo tornando-o, pela possibilidade da ascensão de **impérios digitais**, cada vez mais inseguro para a sobrevivência humana, considerando, também, para essa insegurança, os esforços das nações controladoras de avançadas tecnologias na produção de verdadeiros arsenais digitais em escala inimaginável. O pensamento que prepondera é o cibernético por uma linguagem técnica computacional programável e não revelável elevando o homem a um mero autômato (homem máquina). A "tecnologia algorítmica altamente desenvolvida" (SOUZA LEITE, 2022, p. 13) pode não estar em ambiente tão bem controlado como provavelmente se é imaginado, sobretudo pela ascensão irrefreada de **avançada tecnologia** nomeada de Inteligência Artificial (IA). Não há o temor pelo desconhecido. E o desconhecido que se avizinha pode não ser um ambiente favorável que o homem aguarda para garantir-lhe sobrevivência no mundo, visto que o cenário que se apresenta nos dias atuais pode ser provocador de exclusão, aprisionamento digital e aniquilação sem precedentes.

Posto isso, o **mal-estar contemporâneo** transita em condições de angústias existenciais para a humanidade frente ao avanço e desenvolvimento tecnológico que pode ser gerador não somente do aumento do sofrimento humano, mas da própria sobrevivência do homem no planeta. O discurso que se privilegia é o da realidade virtual em ambiente digital, contribuindo para formação de uma "sociedade de controle digital" (HAN, 2023, p. 71) que em nada de democrático se aproxima. O **Estado Telemático**, dessa maneira, no exercício de controle sobre o comportamente das massas digitais, acessível a ele se torna exercer o controle sobre o "inconsciente coletivo" (HAN, 2023, p. 74).

Byung-Chul Han, à vista disso, vai dizer, em sua obra *Psicopolítica. O neoliberalismo e as novas técnicas de poder*, que as sociedades digitais são inauguradas pelo *big data*[1] e as pessoas dessa "sociedade" constituída pela nova configuração estatal, qual seja, **Estado Telemático**, "são tratadas e comercializadas como pacotes de dados que podem ser exploradas economicamente" (HAN, 2023, p. 75), afirmando Han, dessa forma, que no **mundo digital** operado pelos **algoritmos** as pessoas são enclausuradas em redes de dados informacionais já moldados para constituição de padrões coletivos comportamentais. O *big data*, dessa forma, cria **"presídios" digitais** [substituição ao panóptico de Bentham porque se atualmente "vivemos num mundo onde toda nossa vida é pesquisável, e nossos desejos, compreendidos, vivemos então num novo tipo de panóptico" (SOUZA LEITE, 2022, p. 193)] para controle da padronização da vida humana transformando o homem em "*máquina de desempenho*" (HAN, 2017, p. 70) computacional.

Isso posto, criam-se padrões de previsibilidade do comportamento humano estabelecidos pelo *big data* no qual há o imperativo da incontestabilidade no **Estado Telemático**, herdeiro do **Estado Dogmático**, na sustentação do conhecimento absoluto. Aqui se revela a "**lógica hegeliana**" (POPPER, 1987, p. 46) na sua forma mais inexpugnável para o dogmático. Por isso esquiva-se na busca do avanço do conhecimento científico privilegiando, sobretudo nos centros de ensino que se enaltecem como de excelência acadêmica, a repetição do idêntico como demonstrado na obra *Dialética do esclarecimento* de Adorno e Horkheimer.

6 Considerações finais

Com o aparelhamento do que se pode denominar de **coletivo digital**, vale dizer, um compartilhamento social já prenunciado por conjunto de dados computacionais ou universalidade por convenção (convencionalismo) de novos **aparatos digitais**, inalcançavel pode se tornar a inauguração de democracia na contemporaneidade e pós-contemporaneidade que permita abertura ao futuro para afastar operacionalização de Estados com pretensões de manipulação, alienação e até mesmo acolhimento de novas modalidades de **escravismo**. Esse, no **Estado Telemático**, herdeiro do **Estado Dogmático**, ambas expressões de criação de Rosemiro Pereira Leal em estudos avançados

1 O Big Data e a inteligência artificial levam o regime da informação a um lugar em que é capaz de influenciar nosso comportamento num nível que fica embaixo do limiar da consciência. O regime da informação se apodera das camadas pré-reflexivas, emotivas, do comportamento antepostas às ações conscientes. (HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Tradução de Gabriel S. Philipson. Petrópolis: Vozes, 2022, p. 23).

na *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito*, em sua nova modalidade recebendo a nomeação de **escravismo digital** pelo cada vez mais influente **mundo virtual**.

Essa ascendência de um mundo virtual condutor do coletivo digital prioriza o **espaço liso** que é o **espaço eletrônico** em detrimento do **espaço estriado** que é o **espaço físico**, espaço esse da realidade cotidiana, **espaço territorializado**, que o homem dele tenta se desvencilhar ingressando no espaço de sustentação das aparências, **espaço desterritorializado**, no qual o imaginário do usuário "digitalizado" ingenuamente acredita dispor de total liberdade. O **espaço computacional** criado pela arquitetura digital alimentada por **algoritmos** possibilita e até mesmo torna inevitável surgimento de nova modalidade de Estado, qual seja, o **Estado Telemático**, esse aperfeiçoando formas de vigilância e controle pelos "vestígios (pegadas) digitais" fatalmente deixados pelo homem ao longo da sua caminhada no **ciberespaço**.

Dessa forma, estabelece-se o *mal-estar na civilização digital* porque não se pode esperar que o mundo se torne menos hostil do que atualmente se encontra. O homem não mais se dispõe ao enfrentamento das barreiras que o espaço territorializado institui. O mundo digital, o **espaço de fuga**, surge como lugar aprazível que por meio da *second life*, que o homem quer acreditar, em espaço desterritorializado um mundo de imensuráveis possibilidades de ergue. Possível se torna, consequentemente, surgimento de **impérios digitais** em um mundo computacional que tem nos **algoritmos**, estes cada vez mais complexos, fontes de sustentação. As "sociedades" de vigilância digital, à vista disso, bem como pela ascensão irrefreada de avançada tecnologia, qual seja, a IA (Inteligência Artificial), que não se garante não possa tornar-se fora de controle pela alarmante velocidade com que se desenvolve, seguem por trajetórias sombrias ameaçadoras à sobrevivência humana. O **Estado Telemático** começa a ocupar seu espaço no mundo, se já não o ocupou, lançando enigma, como a esfinge da mitologia grega, para que o homem o decifra.

O **mal-estar contemporâneo** a emergir no mundo em ambiente digital oportunizando surgimento de Estados detentores de meios de estruturação de linguagem computacional, manifesta-se do inevitável avanço de uma **revolução digital** cuja destinação, se para o bem ou para o mal, torna-se enigmático para a humanidade. O mundo que surge, o digital, bem como as "sociedades" que o compõe, são estruturados por avançados e complexos meios que são desapercebidos pelo homem. **Algoritmos** e o *big data* agem silenciosamente, imperceptíveis, quase, não somente originando um novo mundo mas, sobretudo, moldando padrões coletivos de comportamentos e

intervindo na formação de "sociedades" por via de **controle digital,** tornar subjugado o **inconsciente coletivo** para "aprisionamento" em uma rede inescapável de domínio estatal.

Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio e Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 6. ed. São Paulo: Atena, 1960.

BADIOU, Alain. **Em busca do real perdido**. Tradução de Fernando Scheibe. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

DEL NEGRI, André. **O avesso do Estado**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia 2. Tradução de Ana Lúcia de Oliveira, Aurélio Guerra Neto e Celia Pinto Costa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

FOER, Franklin. **O mundo que não pensa**: a humanidade diante do perigo real da extinção do homo sapiens. Tradução de Debora Fleck. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

GIDDENS, Antony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

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

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. O neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. 10 ed. Belo Horizonte: Âyiné, 2023.

HARARI, Yuval Noah. **Nexus**: uma breve história das redes de informação,

da Idade da Pedra à inteligência artificial. Tradução de Berilo Vargas e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Soberania e mercado mundial**: a crise jurídica das economias nacionais. 2. ed. São Paulo: LED, 1999.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Processo como Teoria da Lei Democrática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LEAL, Rosemiro Pereira. Processo legislativo e escravismo político, p. 885-902. In: SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de; RODRIGUES, Poliana Lino; (Orgs.). **Trinta anos de Constituição e 130 anos de Lei Áurea**: avanços e retrocessos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LEAL, Rosemiro Pereira. Processo e tecnologia: entre logística e lógica em tempos de pandemia, p. 287-295. In: SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; (Orgs.). **A pandemia e seus reflexos jurídicos**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Temas de processo neoinstitucional e democracia**. Teresina: EDUFPI, 2023.

LEAL, Rosemiro Pereira. Processo atual e a tropologização e robotização jurisdicionais – uma incursão pela relação corpo-mente. **Revista brasileira de direito processual**. Belo Horizonte, ano 31, n. 121, jan./mar., p. 13-28, 2023.

LEMOS, André. Ciberespaço e tecnologias móveis. Processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura. In: MÉDOLA, Ana Sílvia Lopes Davi; ARAUJO, Denize Correa; BRUNO, Fernanda (Orgs.). **Imagem, visibilidade e cultura midiática**. Livro da XV COMPÓS. Porto Alegre: Sulina, 2007.

MATOS, Olgária. O mal-estar na contemporaneidade: performance e tempo. **Revista do Serviço Público**. Vol. 59, n. 4, p. 455-468, out.-dez. Brasília, 2008.

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

POPPER, Karl Raimund. **Conjecturas e Refutações**. Tradução de Sérgio Bath. 4. ed. Brasília: UNB, 1972.

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, Tomo 2, 1987.

POPPER, Karl Raimund. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999.

SOUZA LEITE, Pedro Colli Badino de. **O mal-estar na civilização digital**. São Paulo: Blucher, 2022.

WEISER, Mark. The Computer for the 21 st Century: Specialized elements of hardware and software, connected by wires, radio waves and infrared, will be so ubiquitous that no one will notice their presence. **Scientific American Article**. P. 94-104, September, 1991.

Capítulo 20

TECNOLOGIAS, PRODUTOS E TOMADA DE DECISÃO NO DIREITO BRASILEIRO: PROTEÇÃO DE DADOS, RESPONSABILIDADE E GOVERNANÇA ALGORÍTMICA

Daniel Ribeiro Petrocelli[1]

1 Introdução

Tecnologias digitais deixaram de ser apenas instrumentos auxiliares de atividades econômicas e passaram a integrar a própria estrutura de produtos e serviços. Plataformas digitais, sistemas de recomendação, mecanismos de autenticação, modelos de inteligência artificial, ferramentas de análise de crédito e soluções de automação podem coletar dados, estabelecer perfis, selecionar conteúdos, calcular riscos e influenciar decisões com efeitos concretos sobre pessoas naturais.

Essa realidade produz uma aproximação necessária entre três temas: tecnologias, enquanto meios técnicos de tratamento e processamento de informações; produtos, compreendidos tanto em seu sentido tradicional quanto como bens e serviços digitais; e tomada de decisão, entendida como a escolha ou classificação produzida por pessoas, organizações ou sistemas automatizados.

O problema jurídico não está na utilização da tecnologia em si. A questão central é determinar sob quais condições seu desenvolvimento, sua comercialização e seu emprego são compatíveis com a dignidade da pessoa humana, a privacidade, a liberdade, a igualdade, a defesa do consumidor e o devido processo decisório.

No Brasil, não existe uma única lei capaz de disciplinar todas as consequências da transformação digital. A Constituição Federal fornece

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.

fundamentos e direitos; o Código de Defesa do Consumidor regula relações de mercado; o Marco Civil da Internet estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da rede; e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), disciplina operações realizadas com dados pessoais. Em setores específicos, também incidem normas próprias, atos regulatórios e regras de governança institucional.

Este artigo examina esse sistema de forma integrada. O objetivo não é afirmar que toda decisão algorítmica seja ilícita, nem presumir que toda tecnologia produza discriminação ou dano. O propósito é identificar os deveres jurídicos que devem orientar o ciclo de vida tecnológico: concepção, desenvolvimento, oferta, utilização, monitoramento e revisão.

Essa abordagem também exige distinguir a tecnologia como ferramenta da tecnologia como infraestrutura de poder. Um aplicativo de entrega, por exemplo, pode apenas organizar pedidos, mas também pode definir a visibilidade de estabelecimentos, ajustar preços, ranquear trabalhadores e registrar padrões de consumo.

Em cada camada, decisões aparentemente operacionais podem produzir efeitos jurídicos: remuneração, acesso ao mercado, formação de reputação ou tratamento desigual. A análise jurídica deve, por isso, considerar não apenas a interface visível ao usuário, mas o conjunto de fluxos de dados, contratos, parâmetros e intervenções humanas que sustentam o produto.

No plano constitucional, a proteção de dados pessoais foi incorporada expressamente ao rol de direitos fundamentais pelo art. 5º, LXXIX, da Constituição. O dispositivo reforça que o debate não se limita à esfera contratual ou consumerista.

A coleta e o uso de informações podem atingir intimidade, honra, imagem, liberdade e igualdade, previstos no mesmo artigo, além do livre desenvolvimento da personalidade. A relevância constitucional impõe interpretação que preserve simultaneamente inovação, atividade econômica e proteção efetiva das pessoas afetadas.

2 Tecnologia e transformação jurídica dos produtos

A noção jurídica de produto não pode ser limitada ao objeto físico. Um produto contemporâneo pode conter software, operar mediante processamento remoto, depender de dados pessoais ou ser disponibilizado juntamente com serviços digitais. Da mesma forma, muitas relações econômicas são estruturadas como prestação contínua de serviços, ainda que a experiência do usuário seja apresentada como acesso gratuito.

Essa transformação tem consequências para a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. O CDC assegura ao consumidor o direito à informação adequada e clara sobre produtos e serviços, inclusive quanto a riscos e características relevantes (BRASIL, 1990, art. 6º, III). A oferta também vincula o fornecedor e deve apresentar informações corretas, claras, precisas e ostensivas (BRASIL, 1990, arts. 30 e 31).

Em ambientes digitais, o dever de informação alcança aspectos que tradicionalmente não apareciam em produtos físicos. Podem ser relevantes, por exemplo: a existência de coleta e utilização de dados pessoais; a finalidade do tratamento; a utilização de mecanismos de personalização; a existência de classificação ou perfilização; os critérios relevantes para concessão ou recusa de determinado serviço; as limitações, riscos e condições de funcionamento de sistemas automatizados; a possibilidade de revisão ou contestação de resultados.

O dever de informar não exige necessariamente a divulgação integral do código-fonte ou de segredos comerciais. Exige, contudo, informação inteligível e suficiente para que o consumidor compreenda a natureza da relação, os efeitos previsíveis do serviço e as condições relevantes para o exercício de seus direitos.

O Marco Civil da Internet complementa essa proteção. Seu art. 7º assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada, o sigilo das comunicações, a proteção dos dados pessoais e o fornecimento de informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de dados. O mesmo dispositivo reconhece a aplicação das normas de defesa do consumidor às relações estabelecidas na internet (BRASIL, 2014).

A tecnologia, portanto, não constitui uma zona de imunidade jurídica. A forma digital de um produto ou serviço não elimina deveres de transparência, segurança, boa-fé, qualidade e responsabilidade.

Um exemplo ajuda a delimitar esse dever. Se uma plataforma oferece um serviço de avaliação de risco, não basta afirmar genericamente que utiliza "tecnologia avançada". O consumidor precisa saber qual é a finalidade da avaliação, se o resultado interfere na contratação, quais dados podem ser corrigidos e por qual canal uma decisão pode ser questionada.

A informação deve acompanhar o momento em que produz efeitos, e não aparecer apenas em política extensa, desproporcionalmente difícil de localizar ou compreender. A clareza, nesse contexto, é requisito de funcionamento legítimo do produto.

3 A LGPD e o tratamento de dados como elemento estruturante

A LGPD aplica-se a operações de tratamento de dados pessoais realizadas por pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, independentemente do meio utilizado e do país de localização da sede, desde que presentes as hipóteses legais de incidência (BRASIL, 2018, artigos. 3º e 4º).

A lei define tratamento de maneira ampla, abrangendo operações como coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação e avaliação de informações. Consequentemente, sistemas tecnológicos podem estar sujeitos à LGPD desde a fase de treinamento e configuração até sua operação cotidiana.

Os fundamentos da proteção de dados incluem a privacidade, a autodeterminação informativa, o desenvolvimento econômico e tecnológico, a inovação, a livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor, os direitos humanos e o livre desenvolvimento da personalidade (BRASIL, 2018, art. 2º). A própria estrutura da lei demonstra que proteção de dados e inovação não são objetivos necessariamente incompatíveis.

O tratamento deve observar, entre outros, os princípios da finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização com prestação de contas (BRASIL, 2018, art. 6º).

Esses princípios produzem efeitos diretos sobre produtos e serviços tecnológicos. O princípio da finalidade impede que os dados sejam utilizados para propósitos incompatíveis com aqueles informados ou juridicamente autorizados. O princípio da necessidade exige limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades.

O princípio da transparência demanda informações claras e acessíveis. O princípio da não discriminação impede que o tratamento seja utilizado para fins ilícitos ou abusivos. Já a responsabilização e prestação de contas exige demonstração, pelo agente de tratamento, da adoção de medidas capazes de comprovar a conformidade e a eficácia de suas práticas.

A existência de base legal também é indispensável. O consentimento é apenas uma das hipóteses autorizadoras. A LGPD prevê, entre outras, o cumprimento de obrigação legal ou regulatória, a execução de contrato, o exercício regular de direitos, a proteção da vida, a tutela da saúde, o legítimo interesse e a proteção do crédito, observadas as condições legais (BRASIL,

2018, art. 7º). Para dados pessoais sensíveis, as exigências são mais rigorosas (BRASIL, 2018, art. 11).

Não se deve confundir a existência de base legal com autorização geral para qualquer uso tecnológico. Mesmo quando o tratamento é juridicamente possível, continuam aplicáveis os princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança e não discriminação.

A titularidade dos dados também produz consequências práticas. O art. 18 da LGPD assegura direitos como confirmação da existência de tratamento, acesso, correção, eliminação de dados tratados com consentimento e informação sobre entidades com as quais houve compartilhamento, observados os limites legais.

Em um produto tecnológico, esses direitos precisam ser convertidos em procedimentos efetivos: identificação do solicitante, prazos, registro do atendimento, resposta compreensível e correção coordenada nas bases que alimentam o sistema. Um botão de atendimento que não permita acompanhar a solicitação não satisfaz, por si só, a lógica de acesso e controle prevista na lei.

4 Decisões automatizadas e perfilização

A tomada de decisão automatizada ocorre quando um sistema utiliza dados e regras, modelos estatísticos ou técnicas de inteligência artificial para produzir um resultado que influencia os interesses de uma pessoa. Entre os exemplos possíveis estão a análise de crédito, a prevenção a fraudes, a seleção de candidatos, a definição de preços, a personalização de ofertas e a priorização de atendimentos.

O art. 20 da LGPD assegura ao titular o direito de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado que afetem seus interesses, inclusive decisões destinadas a definir perfis pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou aspectos de sua personalidade. O controlador deve fornecer informações claras e adequadas sobre os critérios e procedimentos utilizados, respeitados os segredos comercial e industrial.

A norma não estabelece que toda decisão automatizada seja inválida. Tampouco garante, em qualquer hipótese, o direito a uma explicação integral de cada componente técnico do sistema. O que a lei estabelece é um regime de revisão, informação e controle destinado a impedir que resultados automatizados permaneçam imunes à contestação.

A redação vigente do art. 20 também prevê que, quando o fornecimento de informações for recusado com fundamento em segredo comercial ou industrial, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados poderá realizar

auditoria para verificar aspectos discriminatórios do tratamento automatizado (BRASIL, 2018, art. 20, § 2º).

Há, portanto, uma tensão jurídica que deve ser administrada de modo equilibrado. De um lado, a proteção de segredos empresariais e da propriedade intelectual. De outro, a necessidade de permitir que o titular compreenda as razões relevantes de uma decisão que o prejudicou e possa contestá-la de maneira efetiva.

Uma explicação adequada não precisa ser uma exposição técnica incompreensível. Deve indicar, em linguagem acessível, quais categorias de dados foram relevantes, qual foi a finalidade do tratamento, quais critérios influenciaram o resultado e quais mecanismos de revisão estão disponíveis. A suficiência da explicação dependerá do impacto da decisão e da vulnerabilidade da pessoa afetada.

A discriminação algorítmica pode ocorrer mesmo sem uma intenção discriminatória explícita. Ela pode resultar de dados incompletos, bases historicamente desiguais, variáveis indiretas, generalizações inadequadas ou correlações estatísticas que reproduzam desigualdades sociais. Por esse motivo, o princípio da não discriminação deve ser acompanhado de avaliações periódicas, testes de desempenho, documentação, auditoria e mecanismos de correção.

A literatura acadêmica brasileira tem destacado que sistemas de inteligência artificial podem reproduzir vieses presentes nos dados ou nas escolhas de seus desenvolvedores. Também tem chamado atenção para os riscos de opacidade e para a necessidade de supervisão humana em decisões que afetem direitos fundamentais. Essas preocupações são especialmente importantes quando a tecnologia é utilizada em relações de trabalho, crédito, seguros, saúde, segurança pública ou prestação de serviços essenciais.

Em termos metodológicos, a avaliação de discriminação não deve observar somente a acurácia média do sistema. É necessário verificar se erros e recusas se distribuem de modo desproporcional entre grupos relevantes, se determinadas variáveis funcionam como substitutos de características protegidas e se a base histórica reproduz exclusões anteriores.

Também importa examinar o resultado individual: uma taxa global satisfatória pode ocultar falhas graves em um grupo menor. Testes antes da implantação, monitoramento após a entrada em operação e revisão de amostras são medidas compatíveis com os deveres de prevenção e prestação de contas.

5 Produtos digitais, consumo e responsabilidade civil

A relação entre tecnologia e responsabilidade civil deve ser examinada conforme a natureza da relação jurídica, o dano, a conduta, o nexo causal e o regime normativo aplicável.

Nas relações de consumo, o CDC prevê, como regra, a responsabilidade objetiva pelo fato do produto ou do serviço, independentemente da existência de culpa, ressalvadas as hipóteses legais de exclusão (BRASIL, 1990, artigos. 12 e 14). Produtos e serviços digitais podem apresentar defeitos de segurança, falhas de informação, indisponibilidade indevida, vulnerabilidades ou resultados incompatíveis com a legítima expectativa do consumidor.

A LGPD disciplina a responsabilidade e o ressarcimento de danos decorrentes de violação à legislação de proteção de dados. O controlador ou operador que causar dano patrimonial, moral, individual ou coletivo em razão do tratamento de dados em violação à lei pode ser obrigado a repará-lo (BRASIL, 2018, art. 42). O tratamento é considerado irregular quando deixa de fornecer a segurança que o titular dele pode esperar, consideradas as circunstâncias relevantes (BRASIL, 2018, art. 44).

A própria LGPD determina que os tratamentos de dados pessoais realizados no âmbito das relações de consumo permanecem sujeitos às regras de responsabilidade previstas na legislação pertinente (BRASIL, 2018, art. 45). Desse modo, a aplicação da LGPD não elimina o CDC nem substitui automaticamente seus regimes de responsabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp 2.121.904-SP, julgado pela Terceira Turma em 11 de fevereiro de 2025, reconheceu a relevância da distinção entre dados pessoais comuns e dados pessoais sensíveis em relação de consumo e tratou da responsabilidade decorrente de vazamento de dados sensíveis em contrato de seguro.

O precedente deve ser utilizado com precisão: ele não significa que todo incidente envolvendo qualquer dado pessoal gere automaticamente dano moral indenizável. A análise depende da natureza dos dados, das circunstâncias do caso e dos requisitos da responsabilidade civil.

Em matéria tecnológica, também é importante diferenciar: uma decisão desfavorável, porém lícita e adequadamente fundamentada; uma decisão baseada em dados inexatos ou desatualizados; uma decisão produzida por tratamento discriminatório; uma falha de segurança que permita acesso indevido a dados; uma decisão que não ofereça canal efetivo de revisão; um defeito de produto ou serviço que cause dano ao consumidor.

A simples utilização de algoritmo não prova ilicitude. Entretanto, a complexidade técnica do sistema não impede a responsabilização quando o agente não consegue demonstrar a regularidade do tratamento, a adoção de medidas de segurança, a qualidade dos dados ou a adequação dos mecanismos de revisão.

Em incidentes de segurança, a análise deve considerar também a capacidade de resposta. A LGPD prevê comunicação à autoridade nacional e aos titulares quando o incidente puder acarretar risco ou dano relevante, conforme o art. 48. Isso exige plano previamente definido, preservação de registros, contenção do evento e avaliação dos efeitos concretos. A resposta tardia ou meramente genérica pode ampliar o dano, dificultar a defesa dos titulares e revelar deficiência de governança. A prevenção, portanto, não termina na instalação de controles: inclui preparação para detectar, comunicar e reparar.

6 Tomada de decisão no Poder Público e no Judiciário

A utilização de tecnologia pela Administração Pública está submetida aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além dos direitos fundamentais e das regras específicas da LGPD aplicáveis ao Poder Público.

A LGPD exige que o tratamento realizado pelo Poder Público atenda à finalidade pública, à persecução do interesse público e à execução de competências legais ou atribuições do serviço público (BRASIL, 2018, artigos. 23 a 30). O uso de sistemas automatizados não autoriza a Administração a substituir a fundamentação jurídica, a motivação administrativa ou a possibilidade de controle.

No Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 332/2020 estabeleceu diretrizes para ética, transparência e governança no desenvolvimento e uso de inteligência artificial. O CNJ relaciona a adoção de sistemas de IA ao respeito aos direitos fundamentais, à não discriminação, à segurança, à rastreabilidade, à auditabilidade, ao controle do usuário e à prestação de contas.

A norma é relevante porque reconhece que soluções de IA podem auxiliar a atividade judicial, mas não devem ser tratadas como autoridades autônomas. A decisão jurisdicional continua sendo ato de responsabilidade institucional e humana, sujeito à Constituição, às leis, ao contraditório, à motivação e aos mecanismos de impugnação.

Nesse contexto, a utilização de sistemas de inteligência artificial deve permanecer vinculada a uma finalidade de apoio, sem transferir ao sistema a competência decisória própria do magistrado.

A ferramenta pode contribuir para a organização de informações, a identificação de padrões, a pesquisa de precedentes ou a gestão de tarefas repetitivas, mas seus resultados precisam ser analisados criticamente antes de influenciar a prestação jurisdicional. A autoridade da decisão não decorre da precisão presumida do sistema, mas da fundamentação jurídica construída pelo julgador responsável.

Também é indispensável assegurar mecanismos de supervisão, rastreabilidade e revisão. As partes devem poder compreender, nos limites juridicamente cabíveis, quando uma solução tecnológica foi utilizada e contestar eventuais erros, omissões ou vieses que tenham afetado o resultado.

Assim, a adoção da inteligência artificial no Judiciário somente se mostra compatível com o Estado de Direito quando preserva a independência judicial, a igualdade entre as partes e a possibilidade efetiva de controle sobre a decisão.

A governança tecnológica deve abranger, pelo menos: identificação da finalidade do sistema; definição das responsabilidades institucionais; documentação das bases de dados e dos modelos utilizados; avaliação de riscos e impactos; testes de segurança, precisão e não discriminação; controle de versões e alterações; registro de eventos adversos; supervisão humana proporcional ao risco; canais de contestação; revisão periódica e possibilidade de interrupção.

O sistema que apenas fornece apoio informacional não possui necessariamente o mesmo risco de uma solução que classifica pessoas, sugere sanções, nega benefícios ou influencia diretamente uma decisão. A intensidade da governança deve acompanhar o potencial de impacto sobre direitos.

Essa gradação pode ser organizada em níveis de impacto. Uma ferramenta de busca interna, sem efeitos sobre terceiros, tende a exigir controles distintos daqueles aplicáveis a um sistema que define prioridade em fila de atendimento público. No segundo caso, a instituição deve registrar a finalidade, as fontes dos dados, a versão do modelo, os responsáveis pela validação e as hipóteses de intervenção humana.

Se o resultado puder restringir liberdade, renda, saúde, crédito ou acesso a benefício, a decisão não deve depender de um indicador isolado nem ser apresentada como inevitável.

7 Produtos tecnológicos e dever de governança

A governança deve começar antes da comercialização ou implantação do produto. O art. 46 da LGPD exige medidas técnicas e administrativas capazes de proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados e situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão. Essas medidas devem ser observadas desde a fase de concepção do produto ou serviço até sua execução.

Essa orientação aproxima a proteção de dados da ideia de privacidade e segurança desde a concepção. Não basta corrigir vulnerabilidades depois de um incidente. É necessário incorporar controles ao desenho do produto, limitar acessos, reduzir a coleta, definir períodos de retenção, proteger credenciais e manter registros de operações.

O relatório de impacto à proteção de dados pessoais pode ser instrumento relevante para operações de maior risco. Nos termos do art. 38 da LGPD, a ANPD pode determinar sua elaboração, inclusive quando envolver dados sensíveis. O relatório deve descrever os tipos de dados tratados, a metodologia utilizada, as medidas de segurança e a análise dos riscos e mecanismos de mitigação.

O art. 50 da LGPD também incentiva a formulação de regras de boas práticas e governança. Programas eficazes não devem consistir apenas em documentos formais. Devem incluir atribuição de responsabilidades, treinamento, procedimentos de resposta a incidentes, avaliação de fornecedores, auditoria, revisão de sistemas e mecanismos de atendimento aos titulares.

A governança também desempenha função preventiva e organizacional. Por meio da definição de políticas internas, responsabilidades, fluxos de aprovação e critérios de monitoramento, a organização consegue identificar antecipadamente situações capazes de comprometer a segurança, a privacidade, a isonomia ou a confiabilidade de seus produtos e serviços. Essa estrutura permite que decisões relevantes não sejam tomadas exclusivamente com base em conveniências técnicas ou econômicas, mas considerem os impactos jurídicos e sociais decorrentes do uso da tecnologia.

Além disso, mecanismos de governança contribuem para demonstrar como determinada decisão foi concebida, implementada e supervisionada. Registros de acesso, avaliações de impacto, relatórios de auditoria, históricos de alteração dos sistemas e documentos relativos aos critérios utilizados podem ser essenciais para esclarecer responsabilidades em caso de incidente ou controvérsia.

A documentação, entretanto, deve refletir práticas efetivamente adotadas, e não servir apenas como formalidade destinada a produzir uma aparência de conformidade.

A governança deve abranger igualmente os fornecedores e parceiros envolvidos no desenvolvimento ou na operação da solução tecnológica. Quando uma organização terceiriza o armazenamento de dados, a análise automatizada ou a manutenção de um sistema, não desaparecem seus deveres de diligência e supervisão.

É necessário avaliar a capacidade técnica dos contratados, estabelecer obrigações de segurança e confidencialidade, prever mecanismos de comunicação de incidentes e definir procedimentos para auditoria, correção de falhas e encerramento adequado do tratamento de dados.

Por fim, a governança precisa ser dinâmica e proporcional aos riscos identificados. Sistemas que influenciam concessão de crédito, contratação, acesso a serviços essenciais ou exercício de direitos fundamentais exigem controles mais rigorosos do que ferramentas de baixo impacto.

A revisão periódica dos modelos, dos dados utilizados e dos resultados produzidos é indispensável, pois alterações no contexto social, na legislação ou no comportamento dos usuários podem tornar inadequadas soluções que anteriormente pareciam suficientes.

Dessa forma, a governança se consolida como processo contínuo de avaliação, correção e aperfeiçoamento, sem afastar a responsabilidade jurídica pelos danos eventualmente causados.

Entre as evidências úteis estão inventário de tratamentos, matriz de riscos, atas de aprovação, testes de segurança, avaliações de impacto, registros de alterações e relatórios de incidentes. Esses documentos não servem apenas para uma fiscalização posterior. Eles permitem reconstruir por que determinada solução foi escolhida, quais alternativas foram consideradas e quais limites foram estabelecidos.

A documentação deve ser proporcional ao risco, protegendo segredos empresariais sem transformar o funcionamento do produto em uma decisão impossível de auditar.

8 Conclusão

A relação entre tecnologias, produtos e tomada de decisão revela uma mudança estrutural na experiência jurídica contemporânea. Produtos digitais podem coletar e processar dados; sistemas automatizados podem classificar

pessoas e influenciar oportunidades; serviços tecnológicos podem produzir efeitos semelhantes aos de decisões humanas tradicionais.

No Direito brasileiro, essa transformação é enfrentada por um sistema normativo articulado. A Constituição protege direitos fundamentais; o CDC exige informação, segurança e responsabilidade nas relações de consumo; o Marco Civil da Internet disciplina direitos e deveres no ambiente digital; e a LGPD estabelece princípios, bases legais, direitos dos titulares, deveres de segurança, revisão de decisões automatizadas e regras de responsabilização.

A tecnologia não é juridicamente neutra quando seus efeitos recaem sobre pessoas. Seu uso deve ser compatível com finalidade legítima, necessidade, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e prestação de contas. Quanto maior o impacto potencial da decisão, maior deve ser a exigência de documentação, supervisão humana, explicação e revisão.

Esse critério de proporcionalidade é especialmente relevante para pequenas empresas e para fornecedores que dependem de soluções de terceiros. A contratação de uma ferramenta pronta não transfere integralmente o risco jurídico para o desenvolvedor.

O agente que decide utilizar o sistema continua responsável por verificar finalidade, adequação, segurança, qualidade dos dados e meios de atendimento aos titulares. Contratos devem distribuir tarefas de modo claro, prever auditorias e estabelecer procedimentos para suspensão, correção e comunicação de incidentes.

A solução juridicamente adequada não está em rejeitar a inovação nem em aceitar a automação sem controle. Está em desenvolver produtos e sistemas submetidos a governança proporcional ao risco, com proteção de direitos desde a concepção, controle contínuo e responsabilização efetiva.

Nesse modelo, a eficiência tecnológica é admissível e desejável, mas permanece subordinada à dignidade humana, à igualdade, à defesa do consumidor e ao Estado de Direito.

Referências

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

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

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 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016**. Regulamenta o Marco Civil da Internet. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original191707202008255f4563b35f8e8.pdf. Acesso em: 9 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ética e transparência**. Brasília, DF: CNJ, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/. Acesso em: 9 set. 2026.

Capítulo 21

A PERSPECTIVA DE GÊNERO COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PROTOCOLO DO CNJ SOB A ÓTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Stefanny Leite Costa[1]
Allana Myrela Lima Sousa[2]
Cássius Guimarães Chai[3]

1 Introdução

O constitucionalismo moderno ocidental estruturou-se sob a pretensão de universalidade que, historicamente, coexistiu com exclusões concretas das mulheres da cidadania política e dos espaços de produção e aplicação do Direito. A crítica do constitucionalismo feminista evidencia que a figura abstrata do sujeito de direito não é socialmente neutra quando desconsidera as experiências de subordinação e as assimetrias persistentes. Sob essa perspectiva, a dogmática jurídica pode reproduzir padrões androcêntricos ao transformar uma experiência situada em parâmetro geral de normalidade.

No âmbito da prestação jurisdicional, a abstração do contexto pode produzir consequências relevantes. Quando condicionantes sociais,

1 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). Pesquisadora vinculada ao Peregrinus (DGP/CNPq/UFMA). Estagiária da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão (SJMA/TRF1). Membro extensionista do Grupo de Estudos em Direito, Identidade e Cidadania (GEDIC/UFMA). Secretária-Geral do Centro Acadêmico I de Maio (CAIM/ DIREITO/UFMA). Coordenadora de Pesquisa da Federação Nacional dos Estudantes de Direito (FENED). https://orcid.org/0009-0004-8473-3232. http://lattes.cnpq.br/5425618478412791. stefanny.lc@discente.ufma.br

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Estagiária do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. Diretora Financeira do Centro Acadêmico I de Maio (CAIM/DIREITO/UFMA). http://lattes.cnpq.br/7546347815992097. allana.myrela@discente.ufma.br.

3 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Cardozo School of Law (NY) e Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Professor titular do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direitos e Garantias Fundamentais PPGD/FDV. Professor Titular da Universidade Federal do Maranhão. Graduação e Mestrado Profissional em Administração Pública e do Mestrado em Engenharia Aeroespacial. Promotor de Justiça, titular da 1ª Promotoria Regional da Defesa da Ordem Tributária e Econômica – MPMA. Membro do IBCCrim, da International Association of Penal Law (AIDP), da International Criminology Society (ICS). cassius.chai@ufma.br

econômicas e culturais são juridicamente pertinentes e, ainda assim, ignoradas, a decisão corre o risco de reproduzir estereótipos, revitimizar mulheres e reduzir a efetividade da proteção de direitos fundamentais. A exigência de imparcialidade, portanto, não se confunde com indiferença diante de desigualdades comprovadamente relevantes para a interpretação, a prova ou o procedimento.

Diante desse problema epistemológico e institucional, o constitucionalismo feminista (Bonatto; Fachin; Barboza, 2022) recoloca a igualdade em sua dimensão material como diretriz hermenêutica. No texto constitucional brasileiro, essa leitura decorre da articulação entre os objetivos de não discriminação e promoção do bem de todos, previstos no art. 3º, IV, e as garantias de igualdade do art. 5º, caput e I, da Constituição de 1988. A igualdade constitucional exige reconhecer desigualdades fáticas juridicamente relevantes e impedir que a aplicação aparentemente uniforme da norma produza ou reforce discriminações.

Alinhado a essas exigências constitucionais e convencionais, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Resolução nº 492/2023. O ato estabeleceu, para a adoção da perspectiva de gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do Protocolo elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ nº 27/2021 e tornou obrigatória a capacitação de magistradas e magistrados em direitos humanos, gênero, raça e etnia, sob perspectiva interseccional. O Protocolo oferece fundamentos e ferramentas para identificar estereótipos e desigualdades relevantes em diferentes áreas da jurisdição.

Diante desse cenário normativo e institucional, o presente trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que modo a aplicação obrigatória das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero contribui para concretizar a igualdade material e proteger direitos fundamentais de mulheres expostas à violência baseada em gênero?

Para responder a essa indagação, o estudo fixa como objetivo geral analisar como a incorporação da perspectiva de gênero nos julgamentos pode reduzir padrões discriminatórios na prestação jurisdicional e densificar a igualdade material. Como objetivos específicos, busca-se: i) examinar os fundamentos constitucionais e convencionais da perspectiva de gênero e sua relação com a imparcialidade judicial; ii) analisar a recepção das diretrizes do CNJ pelo STF e pelo STJ em controvérsias envolvendo violência contra a mulher; e iii) identificar limites institucionais e problemas de competência relevantes para a efetivação dessas diretrizes nas instâncias ordinárias.

A pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, articulando a teoria dos direitos fundamentais com análise crítico-dogmática do Direito Constitucional e das teorias feministas do Direito. Parte-se da hipótese de que a perspectiva de gênero, quando empregada como método de identificação de desigualdades e estereótipos juridicamente relevantes, integra a concretização da igualdade e da não discriminação sem afastar a imparcialidade judicial. A abordagem é qualitativa e se organiza em dois eixos: a) revisão bibliográfica da doutrina nacional sobre constitucionalismo feminista, hermenêutica e direitos humanos das mulheres; b) análise documental e jurisprudencial da Resolução CNJ nº 492/2023, do Protocolo e de precedentes, orientações jurisprudenciais e decisões representativas do STF e do STJ entre 2022 e 2026.

2 A superação da neutralidade abstrata e o constitucionalismo feminista

A igualdade perante a lei, quando compreendida apenas em sua dimensão formal, é insuficiente para enfrentar as desigualdades estruturais que condicionam o acesso e a resposta do sistema de justiça. No constitucionalismo contemporâneo, tratar situações marcadas por assimetrias relevantes de forma igual pode perpetuar resultados discriminatórios. A literatura do constitucionalismo feminista propõe, por isso, que a interpretação jurídica considere os efeitos concretos das normas e das práticas institucionais sobre as relações de gênero (Bonatto; Fachin; Barboza, 2022).

A imparcialidade judicial, pressuposto do devido processo legal, não exige cegueira diante do contexto. O que se veda é a predisposição em favor de uma parte ou de um resultado. A consideração de assimetrias de gênero comprovadamente relevantes pode, ao contrário, ser necessária para assegurar tratamento processual não discriminatório e adequada valoração da prova. Nessa chave, a perspectiva de gênero opera como método de controle de estereótipos e não como autorização para substituir a prova por presunções gerais.

A crítica feminista ao Direito sustenta que a pretensão de neutralidade pode universalizar experiências masculinas e naturalizar relações de poder. Ao desconsiderar assimetrias materiais pertinentes ao caso concreto, a interpretação corre o risco de reproduzir o status quo sob aparência de igualdade formal. A perspectiva de gênero busca tornar visíveis essas condicionantes e submeter sua relevância a controle argumentativo, especialmente na interpretação normativa, na produção e valoração da prova e na condução do procedimento.

A aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero não se apresenta, após a Resolução CNJ nº 492/2023, como simples faculdade metodológica. O caráter vinculante decorre das diretrizes institucionalmente estabelecidas pelo CNJ, enquanto sua fundamentação material se conecta à igualdade constitucional e às obrigações internacionais de prevenção da discriminação e da violência contra a mulher. Não se trata de afirmar que tratados anteriores à Emenda Constitucional nº 45/2004 possuam, por esse único fundamento, hierarquia constitucional, mas de reconhecer sua força normativa no ordenamento e sua relevância interpretativa para a proteção de direitos humanos.

Essa fundamentação convencional encontra apoio, entre outros instrumentos, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e na Convenção de Belém do Pará. A CEDAW determina a adoção de medidas destinadas a modificar padrões socioculturais baseados em ideias de inferioridade, de superioridade ou em papéis estereotipados entre os sexos. A Convenção de Belém do Pará prevê, de modo convergente, medidas para enfrentar padrões culturais que legitimem ou agravem a violência e para capacitar o pessoal do judiciário e demais agentes responsáveis pela aplicação da lei.

Julgar com perspectiva de gênero, portanto, significa incorporar um controle hermenêutico e probatório voltado à identificação de estereótipos, desigualdades e relações de poder juridicamente relevantes. A obrigatoriedade do método não significa dever de decidir em favor de uma parte nem dispensa a fundamentação baseada nos fatos e no direito aplicável. Seu propósito é impedir que aparentes neutralidades ocultem discriminações e assegurar que a decisão seja justificável também sob o parâmetro da igualdade e da não discriminação.

3 A recepção da perspectiva de gênero na jurisprudência dos tribunais superiores

A Resolução nº 492/2023 passou a integrar expressamente o repertório normativo utilizado pelo STF e pelo STJ em temas relacionados à violência e à discriminação de gênero. A recepção jurisprudencial, contudo, deve ser descrita com precisão: há precedentes e orientações que incorporam a perspectiva de gênero, mas isso não autoriza afirmar, sem qualificação, que todos os seus efeitos processuais e jurisdicionais estejam definitivamente estabilizados e aplicados uniformemente.

No Supremo Tribunal Federal, o marco mais recente é o julgamento do ARE 1.537.713/MG, Tema 1.412 da Repercussão Geral, relatado pelo Min. Edson Fachin. Em 19 de agosto de 2026, o Plenário, por unanimidade, reconheceu que as medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 se aplicam a toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente de sua ocorrência no âmbito doméstico, familiar ou em relação íntima de afeto. O STF também estabeleceu que a medida deve ser apreciada pelo juízo competente para examinar a situação de risco e disciplinou a atuação urgente do juízo materialmente incompetente quando houver risco imediato à integridade física ou psíquica da vítima. Em 27 de agosto de 2026 foram opostos embargos de declaração, ainda pendentes na data de fechamento deste texto.

A relevância do Tema 1.412 está, portanto, em afastar o contexto doméstico ou afetivo como limite exclusivo para a incidência das medidas protetivas quando a violência for baseada no gênero. A decisão alcança, entre outros, contextos comunitários, profissionais, institucionais, sociais e políticos. Ao mesmo tempo, o STF não aboliu as regras de competência: a tese distingue a necessidade de resposta protetiva imediata da definição do juízo materialmente competente e determina o encaminhamento dos autos ao juízo competente, com remessa à Vara Especializada em Violência contra a Mulher, onde houver, para ratificação ou reforma da decisão urgente.

No Superior Tribunal de Justiça, a Edição nº 231 do Jurisprudência em Teses, disponibilizada em 1º de março de 2024, reuniu entendimentos publicados até 16 de fevereiro daquele ano e destacou, entre outros pontos, a necessidade de devida diligência e de atenção à valoração da palavra da vítima no contexto de violência doméstica. Em 27 de agosto de 2026, decisão monocrática do ministro Antonio Carlos Ferreira ampliou medida protetiva para impedir que o investigado frequentasse o local de trabalho da vítima, evitando que a própria protegida suportasse o ônus de afastar-se de suas funções. O STJ informou expressamente que o número do procedimento não foi divulgado por tramitar sob segredo de justiça; por isso, não é juridicamente seguro atribuir essa decisão a recurso especial numerado.

4 Gargalos de gestão institucional e competência nas instâncias ordinárias

Apesar do avanço normativo e da expansão jurisprudencial recente, a implementação cotidiana da Resolução CNJ nº 492/2023 nas instâncias ordinárias enfrenta dificuldades de formação, gestão e coordenação

institucional. A análise dessas dificuldades exige distinguir evidências empíricas efetivamente disponíveis de generalizações sobre todo o Poder Judiciário.

Pesquisa empírica documental conduzida por Daniele Mendes de Melo (2025) junto às Escolas de Magistratura estaduais da Região Sudeste concluiu que a Resolução nº 492/2023 ainda não havia repercutido, de modo uniforme, quantitativa e qualitativamente, nos cursos de formação examinados. O estudo identificou a ausência de um modelo de gestão orientado a resultados como obstáculo relevante para a implementação da política judiciária.

Esses achados sustentam a necessidade de acompanhamento mais consistente da capacitação, mas não autorizam, por si sós, extrapolação automática para todas as regiões e ramos da Justiça. O problema empírico deve permanecer delimitado ao universo pesquisado. A contribuição do estudo está em mostrar que a oferta formal de cursos, desacompanhada de mecanismos de monitoramento e avaliação, pode ser insuficiente para demonstrar mudança institucional efetiva.

Em segundo lugar, o julgamento do Tema 1.412 torna mais precisa a discussão sobre competência. A ampliação do alcance das medidas protetivas para situações de violência de gênero fora do âmbito doméstico não significa que todas as controvérsias devam ser deslocadas, indistintamente, para uma única espécie de juízo. O STF fixou que a medida deve ser apreciada pelo juízo competente para a situação de risco e, diante de risco imediato, impôs ao juízo materialmente incompetente o dever de apreciar a proteção urgente antes de encaminhar os autos.

A consequência institucional é relevante: o problema não se resolve por encaminhamento automático de todos os casos às varas comuns, nem pela concentração indiscriminada em unidades especializadas. A tese do STF separa proteção imediata e definição de competência, permitindo resposta urgente sem transformar a perspectiva de gênero em regra autônoma de organização judiciária. Essa distinção reduz o risco de lacunas protetivas e preserva, ao mesmo tempo, a racionalidade da especialização jurisdicional.

Defende-se, assim, que as diretrizes do Protocolo possuem aplicação transversal na atividade jurisdicional, mas não substituem as normas constitucionais, legais e locais de competência. A perspectiva de gênero deve orientar o juízo competente e, nas situações de risco imediato previstas pelo Tema 1.412, também o juízo materialmente incompetente no momento da proteção urgente. A distribuição definitiva do feito entre varas especializadas, comuns ou ramos distintos do Judiciário deverá seguir a matéria, a organização judiciária aplicável e as teses vinculantes pertinentes.

5 Considerações finais

A Resolução nº 492/2023 representa uma inflexão institucional relevante ao estabelecer diretrizes obrigatórias para a adoção da perspectiva de gênero nos julgamentos e ao associá-las à capacitação da magistratura. Seu fundamento não está em presumir parcialidade das decisões tradicionais, mas em reconhecer que estereótipos e desigualdades podem interferir na interpretação, na prova e no procedimento, comprometendo a igualdade e a não discriminação.

A análise do Tema 1.412 do STF, da Edição nº 231 do Jurisprudência em Teses e da decisão divulgada pelo STJ em 27 de agosto de 2026 demonstra convergência entre o dever institucional estabelecido pelo CNJ e uma jurisprudência que passou a incorporar expressamente a perspectiva de gênero. Esses materiais sustentam a compreensão da perspectiva de gênero como diretriz hermenêutica vinculada à igualdade constitucional e às obrigações internacionais de direitos humanos. Não autorizam, contudo, afirmar que as cortes superiores tenham definido a perspectiva de gênero como regra autônoma de competência ou que todos os seus contornos processuais estejam definitivamente estabilizados.

Para que essa transformação institucional ultrapasse decisões paradigmáticas e se efetive no cotidiano jurisdicional, é necessário qualificar a formação, monitorar resultados e compatibilizar a proteção urgente com regras claras de competência. O Tema 1.412 oferece um parâmetro importante ao impedir que a incompetência material produza desproteção imediata, sem eliminar a posterior remessa ao juízo competente. A efetividade do Protocolo depende, portanto, tanto de capacidades institucionais quanto de precisão jurídico-processual.

Nesses limites, a perspectiva de gênero não configura privilégio setorial, mas instrumento de concretização da igualdade e de controle de discriminações na atividade jurisdicional. Sua legitimidade depende justamente de aplicação fundamentada, aderente aos fatos do caso, às normas de competência e ao dever de imparcialidade.

Referências

BONATTO, Marina; FACHIN, Melina Girardi; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Constitucionalismo feminista: para ler e interpretar o Direito (Constitucional) com as lentes de gênero. **Revista CNJ**, Brasília, v. 6, n. esp., p. 213-224, 2022. DOI: 10.54829/revistacnj.v6iesp.312.

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/312. Acesso em: 26 set. 2026.

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: 26 set. 2026.

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, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 18 de dezembro de 1979. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: CNJ; ENFAM, 2021. 132 p. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/748. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do Protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ nº 27/2021 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.537.713/MG**. Tema 1.412 da Repercussão Geral. Relator: Min. Edson Fachin. Mérito julgado pelo Tribunal Pleno em 19 ago. 2026. Embargos de declaração opostos em 27 ago. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1412. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses: Edição nº 231: Julgamentos com Perspectiva de Gênero IV**. Brasília, DF: STJ, 1 mar. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?livre=%40DOCN%3D%27000008694%27. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Medida protetiva não pode impor à vítima de crime sexual o ônus de se afastar do acusado**. Brasília, DF: STJ, 27 ago. 2026. Procedimento sob segredo de justiça, com número não divulgado. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/27082026-Medida-protetiva-nao-pode-impor-a-vitima-de-crime-sexual-o-onus-de-se-afastar-do-acusado.aspx. Acesso em: 26 set. 2026.

MALISKA, Marcos; PEREIRA, Ticiane Louise Santana. Por uma epistemologia constitucional feminista: da influência da doxa androcêntrica à adoção da perspectiva de gênero. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 22, n. 51, 2024. Publicado em 23 fev. 2025. DOI: 10.30899/dfj.v22i51.1415. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1415. Acesso em: 26 set. 2026.

MENDES DE MELO, Daniele. Impacto da Resolução CNJ 492 e desafios da capacitação de gênero em perspectiva interseccional na Região Sudeste. **Revista CNJ**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 107-124, 2025. DOI: 10.54829/revistacnj.v9i1.775. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/775. Acesso em: 26 set. 2026.

Capítulo 22

A INTEGRAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E PROCURADORIA MUNICIPAL NA PREVENÇÃO DE NULIDADES DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 236/2026

Carlos Lima da Silva[1]
Derlise Marchiori[2]

1 Introdução

A constituição e a cobrança do crédito tributário municipal costumam ser tratadas como momentos separados. À Administração Tributária atribuem-se a fiscalização, a apuração dos fatos e o lançamento; à Procuradoria, o controle jurídico, a inscrição e a cobrança, conforme a organização de cada Município. Essa divisão é necessária, mas a ausência de comunicação entre os órgãos pode fazer com que falhas surgidas na fase fiscal somente sejam descobertas depois da inscrição ou do ajuizamento da execução.

O crédito tributário percorre uma cadeia de atos interdependentes. O lançamento individualiza a obrigação e constitui o crédito; o processo administrativo permite sua revisão; a inscrição verifica sua aptidão para cobrança; e a certidão de dívida ativa representa o título que fundamentará medidas administrativas ou judiciais. A irregularidade de uma etapa pode repercutir nas seguintes, pois a certidão não corrige, por si mesma, vícios do procedimento que lhe deu origem.

O art. 142 do Código Tributário Nacional atribui privativamente à autoridade administrativa a constituição do crédito pelo lançamento e qualifica essa atividade como vinculada e obrigatória.[3] A Lei nº 6.830/1980, por sua

1 Advogado e Fiscal de Tributos Municipal. Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), pós-graduado em Direito Público e mestrando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), com pesquisa voltada à linguagem jurídico-administrativa aplicada à tributação municipal e ao ITBI.

2 Mestranda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Procuradora-Geral do Município de Lucas do Rio Verde/MT.

3 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Art. 142 e parágrafo

vez, define a inscrição como controle administrativo da legalidade destinado à apuração da liquidez e da certeza do crédito.[1] Há, portanto, competências distintas, mas funcionalmente relacionadas.

A Lei Complementar nº 236/2026 tornou essa relação ainda mais evidente. O novo § 2º do art. 201 do CTN determina que o controle de legalidade compreenda a certeza, a liquidez e a exigibilidade, constituindo direito do sujeito passivo e dever da Fazenda Pública credora. O § 3º exige que o órgão responsável pela constituição encaminhe as informações necessárias à inscrição e às cobranças administrativa e judicial.[2] O art. 194-A, § 3º, também determina que os órgãos de Administração Tributária e de representação judicial desenvolvam instrumentos de gestão e orientação periódica relacionados à legislação, aos precedentes, ao contencioso e à efetividade das medidas arrecadatórias.[3]

O problema investigado consiste em definir de que maneira a atuação coordenada entre Administração Tributária e Procuradoria Municipal pode prevenir nulidades na constituição, na inscrição e na cobrança, sem sobrepor as competências de cada órgão. Parte-se da hipótese de que uma cooperação permanente e institucionalizada, preservada a competência fiscal para lançar e a função jurídica relacionada ao controle e à cobrança, melhora a qualidade da dívida ativa e reduz execuções apoiadas em créditos defeituosos.

O estudo adota pesquisa bibliográfica e documental, com exame do CTN, da Lei de Execução Fiscal, da LC nº 236/2026 e de trabalhos sobre lançamento, dívida ativa e revisão da inscrição. Primeiro, analisa-se o percurso do crédito; em seguida, delimitam-se as atribuições institucionais; depois, examinam-se o controle da inscrição e os vícios administrativos; ao final, propõe-se um modelo de cooperação preventiva aplicável aos Municípios.

2 O percurso jurídico do crédito tributário da constituição à cobrança

A obrigação tributária principal surge com a ocorrência do fato gerador, enquanto o crédito, embora dela decorra, depende de constituição juridicamente adequada, conforme os arts. 113, § 1º, e 139 do CTN. A ocorrência de evento economicamente tributável não autoriza, isoladamente, a

único.

1 BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Art. 2º, § 3º.

2 BRASIL. Lei Complementar nº 236, de 4 de setembro de 2026. Art. 1º, na parte em que altera o art. 201 do Código Tributário Nacional.

3 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Art. 194-A, § 3º, acrescentado pela Lei Complementar nº 236/2026.

cobrança estatal: é necessário que seus elementos sejam vertidos em linguagem jurídica competente e individualizados em ato administrativo.

O lançamento ocupa posição central nesse percurso. Por meio dele, a autoridade verifica a ocorrência do fato gerador, determina a matéria tributável, calcula o montante, identifica o sujeito passivo e, quando cabível, propõe a penalidade. Trata-se da passagem da previsão geral e abstrata para uma norma individual e concreta. Rosa e Tenório assinalam que essa individualização fornece o fundamento para a posterior inscrição, caso não ocorra o pagamento.[4]

A consistência da exigência depende tanto da interpretação da legislação quanto da demonstração dos fatos. No âmbito municipal, o lançamento pode utilizar dados cadastrais, declarações, documentos fiscais, informações imobiliárias, diligências e sistemas mantidos por unidades diferentes. Divergências entre essas informações, deficiência da instrução ou ausência de demonstração dos critérios de cálculo comprometem a motivação e dificultam o controle posterior.

Depois da ciência, a impugnação tempestiva instaura o contencioso e suspende a exigibilidade do crédito. O processo administrativo não representa simples obstáculo à arrecadação: protege o contribuinte, permite a correção interna de ilegalidades e evita que créditos indevidos ingressem na dívida ativa. A decisão final deve enfrentar as alegações relevantes, confirmar, modificar ou cancelar a exigência e fornecer base inteligível ao órgão que receberá o crédito.

Conrado observa que a execução fiscal pressupõe crédito regularmente constituído e representado por certidão resultante da inscrição. As ocorrências da fase administrativa podem afetar a exigibilidade e a própria aptidão executiva do crédito.[5] A cobrança judicial não elimina defeitos anteriores; ao contrário, submete-os ao controle jurisdicional.

Encerrada a discussão sem pagamento, o crédito é encaminhado à inscrição. Essa passagem não deve ser vista como transferência automática de dados. A LC nº 236/2026 explicita que o controle abrange certeza, liquidez e exigibilidade e que o órgão de origem deve fornecer todas as informações necessárias. A formação da dívida ativa pressupõe, por isso, continuidade informacional entre os atos de constituição e cobrança.

Após a inscrição, a dívida regularmente constituída goza de presunção relativa de certeza e liquidez, nos termos do art. 204 do CTN. Essa presunção pode ser afastada por prova inequívoca e não sana lançamento substancialmente

4 ROSA, Íris Vânia Santos; TENÓRIO, Mariane Targa de Moraes. O PRDI como instrumento de ajustamento de cobrança, p. 2-4.

5 CONRADO, Paulo Cesar. Processo tributário. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 129-136.

defeituoso. A CDA deve reproduzir os elementos do crédito inscrito e guardar correspondência com o processo administrativo. Reconhecer essa unidade não confunde competências; apenas demonstra que o desempenho de cada função depende da integridade dos atos anteriores.

3 As competências da administração tributária e da Procuradoria Municipal

A prevenção de nulidades exige delimitação das competências dos órgãos envolvidos. A integração institucional não pressupõe transferência de atribuições nem autoriza um órgão a substituir o outro. Ela somente é legítima quando preserva a identidade funcional da Administração Tributária e da Procuradoria.

À Administração Tributária cabe fiscalizar, apurar os fatos, identificar o sujeito passivo, determinar a matéria tributável, calcular o tributo e formalizar o lançamento. A privatividade prevista no art. 142 do CTN impede que a constituição originária do crédito seja realizada por órgão desprovido de competência. A autoridade fiscal atua de maneira vinculada e deve instruir o procedimento com documentos que permitam compreender a origem, os fatos, o enquadramento, o cálculo e a ciência da exigência.

A Procuradoria desempenha função distinta. Sua atuação relaciona-se à consultoria jurídica, à representação do Município e, conforme a legislação local, ao controle necessário à inscrição e à cobrança. Ela recebe crédito anteriormente constituído e examina sua conformidade jurídica, inclusive quanto à competência da autoridade, à observância do procedimento, à fundamentação, à identificação dos sujeitos e aos requisitos do título.

Esse controle não constitui novo lançamento. A Procuradoria não substitui a autoridade fiscal na investigação dos fatos nem pode reconstruir diretamente a base de cálculo, alterar o sujeito passivo ou inovar os fundamentos da incidência. Identificado defeito que dependa de revisão dos elementos constitutivos, deve devolver o expediente ao órgão de origem, com indicação da irregularidade e da providência juridicamente possível. Rosa e Tenório ressaltam que esse retorno funciona como mecanismo para evitar a transformação de crédito irregular em título executivo.[1]

De modo correspondente, a Administração Tributária não assume a representação judicial nem decide, em nome do órgão responsável pela dívida ativa, sobre a permanência da inscrição. Pode fornecer esclarecimentos

1 ROSA; TENÓRIO, op. cit., p. 10-13.

técnicos, documentos e informações sobre o lançamento, sem substituir o juízo jurídico próprio da Procuradoria.

A preservação das competências não impede orientações jurídicas gerais. Pareceres normativos, notas técnicas, manuais, enunciados, reuniões e protocolos podem indicar a interpretação da legislação, os requisitos reconhecidos pelos tribunais e os vícios reiterados na cobrança. Essas orientações fornecem parâmetros para atos futuros, mas não representam lançamento nem decisão fiscal sobre casos concretos.

Ferraz, Nóbrega e Andrade demonstram, no contexto do PRDI federal, que solicitações genéricas podem levar o órgão fiscal a ultrapassar a função de apoio técnico e assumir decisão reservada ao controle da dívida inscrita. Propõem que as requisições sejam estruturadas mediante quesitos específicos, delimitando os elementos fáticos e técnicos necessários à análise.[2] A premissa é adaptável ao plano municipal, desde que observadas a legislação local e a distribuição de atribuições.

A cooperação é, assim, bilateral. A Procuradoria informa os motivos de devolução, as teses acolhidas pelos tribunais e os problemas encontrados nos títulos. A Administração Tributária fornece os elementos técnicos e probatórios necessários à compreensão da exigência. A separação define quem pratica cada ato; a integração organiza a informação necessária para que todos sejam juridicamente coerentes.

4 A inscrição em dívida ativa como controle de legalidade

A inscrição representa o ponto de transição entre a constituição administrativa e a cobrança. Nos termos do art. 201 do CTN, constitui dívida ativa tributária aquela proveniente de crédito regularmente inscrito depois de esgotado o prazo para pagamento. A inscrição não cria a obrigação nem substitui o lançamento; qualifica o crédito para sua cobrança sob o regime próprio da dívida ativa.

O art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/1980 define a inscrição como controle administrativo da legalidade. A LC nº 236/2026 aprofundou esse regime ao estabelecer que a análise da certeza, da liquidez e da exigibilidade é direito do contribuinte e dever da Fazenda credora, realizável a qualquer tempo, de ofício ou a requerimento.

2 FERRAZ, Luiz Henrique; NÓBREGA, Oscar de Oliveira; ANDRADE, Amanda Becerra de. Quem decide, afinal? Os desencontros entre PGFN e RFB na condução do PRDI. In: ALMEIDA, Anelize Lenzi Ruas de; QUEIROZ, Mary Elbe; NOLASCO, Rita Dias (coord.). A consensualidade no direito tributário. v. 2. São Paulo: NSM Editora; CENAPRET, 2026, p. 234-236.

A certeza refere-se à existência jurídica do crédito e à definição de seus elementos: origem, fato, fundamento, sujeitos e obrigação. A liquidez exige valor determinado ou objetivamente determinável, com demonstração da base, alíquota, acréscimos e período. A exigibilidade pressupõe a inexistência de causa atual que impeça a cobrança. Os três atributos devem coexistir: crédito quantificado contra sujeito estranho à relação não é certo; crédito existente cujo valor não possa ser conferido não é líquido; crédito certo e líquido submetido a suspensão não é exigível.

O controle depende dos elementos formados na atividade fiscal. Por isso, o art. 201, § 3º, exige o encaminhamento de todas as informações necessárias. A remessa de relação eletrônica contendo apenas o nome do devedor e o valor é insuficiente quando não permite reconstruir a exigência. A CDA reproduz o procedimento anterior e não transforma crédito defeituoso em obrigação válida.

A análise pode alcançar irregularidades formais e materiais, sem refazer o lançamento. Entre as primeiras estão competência, identificação, notificações e requisitos documentais. No plano material, verifica-se a existência de fundamento legal, a observância de decisões aplicáveis e a inexistência de extinção ou suspensão. Se a correção depender de mudança dos elementos essenciais, o expediente retorna à autoridade fiscal, que avaliará revisão, cancelamento ou novo lançamento, inclusive à luz da decadência.

O art. 203 do CTN admite saneamento, até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão e devolução do prazo de defesa quanto à parte modificada. Essa possibilidade não autoriza alteração substancial da obrigação. A Súmula nº 392 do STJ permite substituir a CDA para correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo.[1] Distingue-se, portanto, a correção do título da produção de novo lançamento.

Ferraz, Nóbrega e Andrade qualificam a inscrição como filtro de créditos indevidos ou inconsistentes, não como simples formalidade instauradora do título.[2] Embora o estudo examine a estrutura federal, sua premissa se aplica aos Municípios: o controle efetivo não enfraquece a arrecadação, mas impede que recursos públicos sejam destinados a cobranças sem viabilidade jurídica.

A LC nº 236/2026 atribui o dever à Fazenda Pública credora, mas a identificação do órgão competente dependerá da legislação de cada ente. Em qualquer arranjo, a análise deve ser exercida por autoridade legalmente habilitada, com acesso aos documentos e possibilidade de requisitar

1 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 392.

2 FERRAZ; NÓBREGA; ANDRADE, op. cit., p. 230-231.

esclarecimentos delimitados. A inscrição configura, assim, filtro de juridicidade e instrumento preventivo, cuja efetividade depende da completude das informações e da clareza das responsabilidades decisórias.

5 Vícios administrativos e seus efeitos sobre a cobrança

A validade da cobrança depende da regularidade dos atos praticados desde a fiscalização. Determinado vício pode permanecer restrito ao ato em que surgiu ou alcançar os posteriores que dele dependam. Nem toda falha produz nulidade integral: erros materiais e irregularidades supríveis podem ser corrigidos, enquanto defeitos ligados à competência, à fundamentação, à relação tributária ou à defesa podem comprometer o crédito.

A LC nº 236/2026 acrescentou ao CTN normas gerais sobre o processo administrativo fiscal. O art. 208-H determina que a Administração anule seus atos quando eivados de ilegalidade e considera nulos os atos e termos lavrados por autoridade, órgão ou servidor incompetente, bem como os lançamentos sem fundamentação legal.[3]

A incompetência decorre da prática do ato por agente sem atribuição legal. No lançamento, sua gravidade é reforçada pelo art. 142. A competência também deve ser respeitada no julgamento e no controle da inscrição: fiscal, julgador e procurador não podem assumir funções legalmente reservadas uns aos outros.

A ausência de fundamentação tampouco se satisfaz com citação genérica de dispositivos. É necessário relacionar os fatos à hipótese normativa e demonstrar os critérios de cálculo. O art. 208-B exige que o auto de infração contenha identificação, descrição clara dos fatos, dispositivo infringido, penalidade, subsunção, determinação da exigência e intimação para cumprimento ou impugnação.[4] O vício surge quando não se consegue reconstruir o raciocínio da autoridade nem exercer defesa efetiva.

A indicação incorreta do sujeito passivo é igualmente grave. O lançamento deve individualizar contribuinte ou responsável e demonstrar, quando necessária, a causa legal da responsabilidade. Como a CDA não pode modificar a relação originária, o erro não se resolve pela simples substituição do título. Também os erros de cálculo exigem distinção: inexatidão aritmética pode admitir correção e reabertura de defesa; mudança de base de cálculo,

3 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Art. 208-H, caput e § 1º, incisos I e III, acrescentados pela Lei Complementar nº 236/2026.

4 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Art. 208-B, acrescentado pela Lei Complementar nº 236/2026.

inclusão de fatos ou adoção de novo critério jurídico representa modificação substancial.

Os vícios de notificação afetam o início do prazo de defesa e a definitividade do crédito. O art. 208-H, § 2º, considera nula a intimação feita sem observância legal, mas permite que o comparecimento supra a irregularidade. A norma evidencia a importância da finalidade e do prejuízo: se houve ciência e defesa integral, pode não ser necessário repetir o ato; se a falha impediu o conhecimento ou a impugnação, seus efeitos alcançam as etapas posteriores.

O cerceamento também pode resultar da negativa de acesso aos autos, da falta de documentos, da recusa imotivada de prova ou da omissão na apreciação de argumento relevante. O art. 208-F exige que decisões e acórdãos indiquem claramente seus pressupostos de fato e de direito. A motivação demonstra que as alegações foram examinadas e viabiliza o controle.

A nulidade prejudica apenas os atos posteriores que dependam diretamente do ato inválido, e a autoridade deve indicar os atos atingidos e as providências necessárias, conforme os §§ 3º e 4º do art. 208-H. O § 5º dispensa sua pronúncia quando o mérito já puder ser decidido favoravelmente ao sujeito passivo. Evita-se, assim, formalismo sem utilidade e preservam-se os atos independentes.

As novas normas não dispensam a adaptação local. O art. 211-B concede aos entes prazo de dois anos para atualizar a legislação e adotar, no mínimo, os critérios dos arts. 208-A a 208-J. Se a adequação não ocorrer, os parâmetros nacionais incidirão até a edição de disciplina específica.[1] Administração Tributária e Procuradoria devem colaborar no diagnóstico das normas locais e na preparação das mudanças.

6 Cooperação institucional e prevenção de nulidades

A prevenção não depende apenas da atribuição abstrata de competências, mas de mecanismos que articulem as atividades de constituição, inscrição e cobrança. Quando a comunicação ocorre somente depois do ajuizamento, reduzem-se as possibilidades de correção e aumentam os custos para o Município, o contribuinte e o Judiciário.

O art. 194, § 3º, do CTN determina programas de conformidade e medidas preventivas fundadas em diálogo, cooperação, transparência, previsibilidade, segurança jurídica e prevenção de litígios. O art. 194-A, §

1 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Art. 211-B e parágrafo único, acrescentados pela Lei Complementar nº 236/2026.

3º, exige instrumentos de gestão para orientação periódica sobre precedentes, legislação, sistemas internos, dados do contencioso e efetividade das medidas arrecadatórias.[2] A experiência individual deve ser transformada em conhecimento institucional.

O primeiro instrumento consiste em protocolo de encaminhamento dos créditos. Ele deve definir os documentos mínimos para cada espécie tributária e permitir a identificação do sujeito, do fato, da base de cálculo, da alíquota, das notificações, das impugnações e das decisões. Requisitos gerais podem coexistir com campos próprios para IPTU, ISS, ITBI, taxas e créditos decorrentes de ação fiscal.

Listas de verificação auxiliam os dois órgãos. Antes da remessa, a autoridade fiscal confere a completude do procedimento; no recebimento, o responsável pela inscrição verifica certeza, liquidez e exigibilidade. Podem ser examinados competência, identificação, fatos, fundamento, cálculo, ciência, decisão definitiva, ausência de causa suspensiva e correspondência de valores. A lista não substitui análise jurídica, mas reduz omissões.

O protocolo deve disciplinar também a devolução. A afirmação genérica de que existem "irregularidades" não oferece elementos para saneamento. O despacho deve identificar o problema, indicar documentos ou esclarecimentos necessários e esclarecer se a providência envolve correção material, complementação, revisão ou cancelamento.

Quando a análise jurídica depender de dados técnicos, a solicitação deve formular quesitos. Em lugar de pedir que o Fisco "analise as alegações", a Procuradoria pode perguntar quais dados formaram a base de cálculo, quando ocorreu a ciência, que documentos demonstram a responsabilidade ou se determinado pagamento foi apropriado. O órgão fiscal responde objetivamente e fornece os elementos, sem decidir em nome do responsável pelo controle.

Outro mecanismo é a retroalimentação. Vícios encontrados na inscrição ou em juízo devem retornar sistematicamente à Administração Tributária. Extinções por falha de notificação, ausência de fundamento ou erro de sujeição não podem permanecer isoladas. Rosa e Tenório defendem controle bilateral capaz de melhorar lançamentos futuros e reduzir títulos defeituosos.[3]

A Procuradoria pode elaborar relatórios sobre cancelamentos, extinções, exceções de pré-executividade e condenações em honorários. A

2 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Arts. 194, § 3º, e 194-A, § 3º, acrescentados pela Lei Complementar nº 236/2026.

3 ROSA; TENÓRIO, op. cit., p. 12-14.

Administração Tributária informa dificuldades de fiscalização e aplicação da legislação. A análise conjunta identifica se as falhas decorrem de norma obscura, sistema inadequado, documento ausente, divergência interpretativa ou necessidade de capacitação.

Pareceres normativos, notas técnicas e enunciados podem uniformizar temas repetitivos. Devem possuir objeto definido e respeitar as competências. A consulta preventiva é útil diante de alteração legislativa, precedente novo ou dúvida capaz de afetar muitos contribuintes. Reuniões periódicas devem gerar registros e, quando necessário, manuais ou propostas normativas, para que a orientação não permaneça apenas informal.

Sistemas compartilhados podem permitir consulta aos documentos do lançamento e acompanhamento da cobrança. Alertas indicam suspensão, pagamento, parcelamento e decisão judicial, observados sigilo e proteção de dados. Indicadores como percentual e motivo de devoluções, cancelamentos, execuções extintas e tempo de saneamento ajudam a localizar gargalos; não devem ser utilizados para punição automática, mas para distinguir erro individual de problema estrutural.

Nos Municípios menores, a integração deve ser proporcional à capacidade disponível. Não exige novos órgãos ou sistemas complexos: formulários padronizados, reuniões, registros e planilhas podem gerar resultados relevantes. O essencial é definir responsabilidades e utilizar efetivamente as informações.

Pode-se estruturar o modelo em cinco eixos: padronização dos documentos; controle por listas de verificação; requisições mediante quesitos específicos; retroalimentação pelos dados do contencioso; e orientação periódica sobre legislação e precedentes. A eficiência não corresponde à cobrança indiscriminada, mas à recuperação de créditos juridicamente válidos. Administração Tributária e Procuradoria devem atuar de forma autônoma, porém não isolada.

7 Conclusão

O crédito tributário percorre uma sequência de atos interdependentes. O lançamento, o processo administrativo, a inscrição, a certidão e a cobrança não são compartimentos estanques. Vícios surgidos na formação podem alcançar as etapas seguintes, porque a CDA não possui capacidade para corrigir defeitos substanciais anteriores.

A pesquisa confirmou que a prevenção depende da coordenação entre Administração Tributária e Procuradoria, sem sobreposição. A autoridade

fiscal responde pela apuração dos fatos e pela constituição; a Procuradoria, conforme a legislação local, exerce o controle jurídico, representa o Município e conduz a cobrança. A cooperação legítima ocorre quando cada órgão fornece ao outro as informações necessárias ao exercício de sua própria competência.

A inscrição configura controle de legalidade da certeza, da liquidez e da exigibilidade. A LC nº 236/2026 reforçou essa natureza, reconheceu o controle como direito do sujeito passivo e dever da Fazenda, impôs a transmissão das informações necessárias e determinou a construção de instrumentos conjuntos de orientação. Também estabeleceu parâmetros nacionais para o processo administrativo fiscal e exigiu adaptação das legislações locais.

Nem toda irregularidade conduz à nulidade integral. Seus efeitos dependem da natureza do vício, do prejuízo e da possibilidade de correção sem modificar a obrigação. Erros materiais podem ser sanados; incompetência, falta de fundamento, sujeição indevida e cerceamento efetivo podem comprometer o crédito. Quanto mais cedo a falha for identificada, maiores as possibilidades de correção legítima e menores os custos institucionais.

Protocolos, listas de verificação, quesitos, orientações, sistemas e relatórios do contencioso transformam experiências isoladas em aprendizado. A formulação de solicitações delimitadas preserva o apoio técnico da Administração Tributária e o juízo jurídico próprio do órgão responsável pela inscrição. A retroalimentação impede a repetição de falhas reconhecidas em cobranças anteriores.

Confirma-se, portanto, a hipótese: a cooperação permanente, acompanhada de clara delimitação das responsabilidades, melhora a dívida ativa, reduz nulidades e evita execuções apoiadas em títulos defeituosos. Cobrar com eficiência não significa cobrar indistintamente, mas direcionar recursos à recuperação de créditos juridicamente válidos. À luz da LC nº 236/2026, a atuação isolada deve ceder espaço a uma governança tributária cooperativa, transparente e orientada por dados, em favor da legalidade, da segurança jurídica e da eficiência municipal.

Referências

BRASIL. **Lei Complementar nº 236, de 4 de setembro de 2026**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para dispor sobre normas gerais para solução de controvérsias, consensualidade e processo administrativo em matéria tributária e aduaneira. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp236.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 392**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2009.

CONRADO, Paulo Cesar. **Processo tributário**. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

FERRAZ, Luiz Henrique; NÓBREGA, Oscar de Oliveira; ANDRADE, Amanda Becerra de. Quem decide, afinal? Os desencontros entre PGFN e RFB na condução do PRDI. In: ALMEIDA, Anelize Lenzi Ruas de; QUEIROZ, Mary Elbe; NOLASCO, Rita Dias (coord.). **A consensualidade no direito tributário**. v. 2. São Paulo: NSM Editora; CENAPRET, 2026. p. 228-236.

ROSA, Íris Vânia Santos; TENÓRIO, Mariane Targa de Moraes. O PRDI como instrumento de ajustamento de cobrança. In: CARVALHO, Paulo de Barros; SOUZA, Priscilla de (coord.). **As conquistas comunicacionais no direito tributário atual**. [S. l.]: IBET, [s.d.]. p. 1-19.

Capítulo 23

A REPRODUÇÃO GLOBAL DO CUIDADO: MIGRAÇÃO FEMININA E CRISE DA REPRODUÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO[1]

Flávia de Lima Pereira[2]
Kamilla de Freitas Fernandes[3]
Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque[4]

1 Introdução

O presente trabalho tem como tema a crise contemporânea da reprodução social, a feminização das migrações internacionais e a reorganização global do trabalho de cuidado no capitalismo contemporâneo. No contexto da temática proposta, é importante esclarecer que nas últimas décadas, o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, o

1 Este artigo contou com o uso ético de ferramentas de inteligência artificial (IA), especificamente o ChatGPT da OpenAI e o Claude AI da Anthropic, empregadas exclusivamente para refinamento linguístico, revisão estrutural, auxílio em traduções e adaptação de argumentos previamente desenvolvidos para a linguagem acadêmica. Todas as ideias substantivas, análises, argumentos e referencias decorrem exclusivamente da pesquisa das autoras e das fontes devidamente citadas.

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará (PPGD CESUPA). Instituição de fomento: FAPESPA- Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. Especialista em Direito Civil Brasileiro sob a ótica da Família e Direitos Sucessórios. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Fibra.). Pesquisadora gestora do Projeto de Pesquisa "Direito, Instituições e Políticas Públicas (DIPP)". Pesquisadora-Residente da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA (CDH/NPJ CESUPA). Advogada. E-mail: flavialimap@outlook.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/7108528651970218. Orcid: https://orcid.org/0009-0007-6963-6348.

3 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará (PPGD CESUPA). Bolsista CAPES do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP). Pós-graduanda em Direito Civil, com ênfase em Direito de Família e Direito Sucessório pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogada. E-mail: fernandes.kamilla15@outlook.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7613227399372137. Orcid: https://orcid.org/0009-0000-9101-5643.

4 Professora da Universidade do Estado do Pará (UEPA). Professora da Graduação e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Direito, Instituições e Políticas Públicas (DIPP)". Integrante da Rede Brasileira de Políticas Públicas (RDPP). Mestra em Direito (UFPA). Pesquisadora Visitante da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Bacharela em Direito (CESUPA). Advogada. E-mail: rafaela.neves@prof.cesupa.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1787469992107576. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2111-7227.

envelhecimento populacional, a precarização das relações de trabalho e a crise dos sistemas tradicionais de cuidado, contribuíram para ampliar significativamente a demanda por trabalho reprodutivo e de cuidado em diversas partes do mundo.

Nesse cenário, torna-se necessário delimitar o conceito de reprodução social. Conforme Arruza e Bhattacharya (2023), no âmbito do feminismo marxista, a reprodução social refere-se, em sentido estrito, à reprodução da força de trabalho, a partir do conjunto de atividades responsáveis pela manutenção cotidiana e geracional da vida humana, incluindo o cuidado, o trabalho doméstico, além da regeneração física, mental e psicológica das pessoas trabalhadoras e a manutenção daquelas que não estão inseridas no mercado de trabalho. Ademais, Bhattacharya (2019) destaca que a produção de bens e serviços e a produção da vida integram um mesmo processo, de modo que a reprodução social constitui condição essencial à continuidade da produção capitalista. Embora não se restrinja ao espaço doméstico, o trabalho reprodutivo permanece realizado predominantemente por mulheres e por corpos feminizados (Arruza; Bhattacharya, 2023).

Nesse contexto, as migrações internacionais assumem papel central na reorganização global do trabalho de cuidado. A insuficiência de políticas públicas e a crescente mercantilização da reprodução social têm ampliado a incorporação de mulheres migrantes em atividades historicamente precarizadas e feminilizadas, como o trabalho doméstico e o cuidado de crianças, idosos e pessoas doentes. Como consequência, o capitalismo contemporâneo desloca internacionalmente parte significativa dos custos da reprodução social, formando cadeias transnacionais de cuidado marcadas por desigualdades de gênero, classe e raça.

Diante disso, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: como o capitalismo contemporâneo desloca internacionalmente os custos da reprodução social por meio da feminização das migrações e das cadeias globais de cuidado? O objetivo geral é analisar de que maneira o capitalismo contemporâneo reorganiza internacionalmente a reprodução social por meio da feminização das migrações e das cadeias globais de cuidado, evidenciando a centralidade do trabalho migrante de cuidado na sustentação da acumulação capitalista contemporânea. Os objetivos específicos são i) examinar as formulações marxistas acerca do capitalismo, do trabalho, da família e da reprodução social; ii) investigar a contribuição da Teoria da Reprodução Social para a compreensão da crise contemporânea do cuidado e da reorganização internacional do trabalho reprodutivo e iii) analisar a feminização das migrações contemporâneas, especialmente nos fluxos Sul-

Sul, como expressão da reorganização transnacional da reprodução social no capitalismo contemporâneo.

A relevância da pesquisa reside na necessidade de aprofundar o debate sobre as relações entre capitalismo, migração, gênero e reprodução social, especialmente diante da crescente centralidade do trabalho migrante de cuidado nas economias contemporâneas. Ao examinar a articulação entre a feminização das migrações, as cadeias globais de cuidado e os fluxos migratórios Sul-Sul, o estudo contribui para a compreensão das transformações recentes nas dinâmicas de reprodução social em escala internacional. Além disso, a pesquisa possibilita uma análise das formas pelas quais desigualdades de gênero, raça, classe e nacionalidade estruturam a divisão internacional do trabalho de cuidado. Nesse sentido, pretende-se demonstrar que as migrações femininas vinculadas ao cuidado integram processos estruturais relacionados à reorganização internacional da reprodução social no capitalismo contemporâneo.

A metodologia adotada envolveu levantamento bibliográfico e documental. Foram analisadas obras relacionados ao marxismo, ao feminismo marxista, à Teoria da Reprodução Social, às migrações internacionais e às cadeias globais de cuidado. No campo do referencial teórico marxista, foram utilizadas especialmente as contribuições de Karl Marx e Friedrich Engels. No âmbito da Teoria da Reprodução Social e da crise contemporânea do cuidado, foram mobilizadas as contribuições de Nancy Fraser, Cinzia Arruza e Tithi Bhattacharya, Lise Vogel e Silvia Federici.

Em relação aos documentos, foram analisados relatórios produzidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela ONU Mulheres sobre trabalho migrante, economia do cuidado e feminização das migrações, bem como estudos acerca de fluxos migratórios Sul-Sul e inserção de mulheres migrantes no trabalho doméstico e de cuidado, com destaque para as pesquisas de Patrícia Rocha Lemos (2024), Ester Martins Ribeiro (2021) e Tatiana Hiller e Marisol Rodríguez Chatruc (2020). Como técnica de interpretação do material selecionado, utilizou-se a análise documental, buscando construir uma fundamentação teórica sólida, coerente e alinhada aos objetivos da pesquisa, assegurando uma análise detalhada e consistente das informações coletadas.

Por fim, este trabalho está estruturado em três itens principais: inicialmente, examina as formulações marxistas clássicas acerca do capitalismo, do trabalho, da família e da reprodução social; em seguida, analisa as contribuições da Teoria da Reprodução Social para a compreensão da crise contemporânea do cuidado; e, por fim, investiga a feminização das

migrações internacionais, especialmente em fluxos Sul-Sul, como expressão da reorganização transnacional da reprodução social no capitalismo contemporâneo.

2 Capitalismo, família e reprodução social: as contribuições do marxismo clássico

Para compreender o conceito de reprodução social segundo o feminismo marxista e analisar, posteriormente, de que maneira o capitalismo contemporâneo internacionaliza os processos de reprodução da vida por meio das cadeias globais de cuidado e da feminização das migrações no eixo sul-sul, torna-se necessário retomar algumas formulações centrais da teoria marxista clássica. Nesse contexto, as contribuições de Karl Marx e Friedrich Engels (2015) fornecem importantes elementos para compreender o desenvolvimento do capitalismo, a formação da burguesia e do proletariado, bem como a necessidade de reprodução contínua da força de trabalho para a manutenção das relações capitalistas de produção.

Ao mesmo tempo, as reflexões desenvolvidas por Engels (2019) acerca da origem da família, da propriedade privada e da divisão sexual do trabalho permitem compreender como determinadas transformações históricas contribuíram para a associação progressiva das mulheres às atividades domésticas e reprodutivas. O aprofundamento dessas questões torna-se fundamental para compreender o papel da reprodução social na sustentação do capitalismo e, posteriormente, analisar de que maneira autoras vinculadas ao feminismo marxista e à Teoria da Reprodução Social passaram a analisar a centralidade do trabalho doméstico, do cuidado e do papel desempenhado pelas mulheres na reprodução cotidiana da vida social.

Dessa forma, inicialmente, é importante compreender que a sociedade burguesa surgiu do processo de dissolução das antigas relações feudais, reorganizando profundamente as formas de produção, trabalho e sociabilidade. Conforme observam Marx e Engels (2015), o desenvolvimento do capitalismo rompeu os vínculos tradicionais que estruturavam a sociedade anterior, submetendo progressivamente as relações sociais à lógica do mercado e da acumulação do capital. Nesse contexto, a expansão da burguesia não apenas transformou a organização econômica, mas alterou também as formas de vida e as relações entre os indivíduos (Marx; Engels, 2015).

Essa transformação das formas de vida e das relações sociais pode ser percebida diante da crescente mercantilização das relações humanas. A honra e o prestígio pessoal foram convertidos em simples valores de mercado, fazendo

com que profissões historicamente respeitadas, como as de intelectuais, cientistas e líderes religiosos, perdessem sua sacralidade para se tornarem apenas formas de trabalho assalariado. Essa mercantilização atingiu inclusive o núcleo familiar, que teve seu aspecto afetivo e sentimental suplantado por interesses econômicos, incorporando, no caso dos operários, até mesmo as crianças ao processo produtivo como força de trabalho explorada. A necessidade constante de inovar os meios de produção trouxe uma instabilidade social permanente, onde as tradições e certezas de outrora foram dissolvidas e o mundo se tornou cada vez mais interconectado, subordinando a vida rural aos grandes centros urbanos e unificando o consumo e a cultura em uma escala global (Marx; Engels, 2015).

Além disso, a consolidação da sociedade burguesa também foi acompanhada por profundas mudanças nas relações de produção e na estrutura fundiária. A dissolução do sistema feudal esteve intimamente ligada ao processo histórico de expropriação de terras, que privou amplos contingentes populacionais de seus meios de subsistência e os obrigou a buscar no trabalho assalariado sua principal forma de sobrevivência. Um fator determinante desse processo foi a transformação de áreas de cultivo em pastagens, que expulsou camponeses de suas terras e contribuiu para a formação de uma massa de trabalhadores despossuídos. Deslocados para os centros urbanos, muitos passaram a integrar as manufaturas nascentes, onde as antigas relações de dependência pessoal foram progressivamente substituídas pela relação monetária entre trabalhador e capitalista. A crescente concentração da propriedade fundiária consolidou esse cenário, tornando a venda da força de trabalho a principal condição de sobrevivência dessa população (Marx; Engels, 2007).

Dessa forma, com o avanço da grande indústria e da divisão do trabalho, consolida-se o proletariado, classe composta por trabalhadores que, desprovidos dos meios de produção, passam a depender da venda de sua força de trabalho para garantir a própria sobrevivência. Segundo Marx e Engels, o trabalhador torna-se, cada vez mais, subordinado às necessidades da produção capitalista, sendo reduzido à condição de mercadoria sujeita às oscilações do mercado. A ampliação da maquinaria e da divisão técnica do trabalho intensifica esse processo ao retirar do trabalho seu caráter autônomo e transformar o operário em mero acessório da produção (Marx e Engels, 2015).

Contudo, a consolidação das relações capitalistas de produção pressupõe não apenas a produção de mercadorias, mas também a reprodução contínua da força de trabalho responsável por produzi-las. Nesse contexto,

a manutenção cotidiana da vida dos trabalhadores torna-se elemento indispensável para o funcionamento do próprio sistema capitalista. A sobrevivência da classe trabalhadora depende do acesso a condições mínimas de subsistência, alimentação, descanso, moradia e reprodução, evidenciando que a acumulação capitalista exige processos permanentes de manutenção da vida social.

Assim, para Marx, a manutenção da força de trabalho é compreendida fundamentalmente como um processo de consumo de mercadorias, cujo valor é determinado pelo tempo de trabalho necessário para produzir os bens que satisfazem as necessidades básicas do operário. Ele estabelece uma distinção clara entre o consumo realizado dentro do espaço fabril para gerar lucro e o consumo individual efetuado fora dele, tratando as atividades voltadas à sobrevivência e ao bem-estar do trabalhador como atos de consumo privado em vez de uma forma de trabalho econômico. Dessa maneira, a dinâmica de recomposição da vida e da capacidade produtiva da classe trabalhadora é delegada aos impulsos naturais de preservação dos próprios indivíduos, sem que o esforço doméstico ou reprodutivo seja integrado formalmente como um componente do processo de valorização do capital (Emanuel, 2021).

Assim, embora Marx reconheça que a continuidade da produção capitalista depende da reprodução permanente da força de trabalho, sua análise concentra-se predominantemente nas condições econômicas que permitem essa reprodução, especialmente por meio do salário e do consumo dos meios de subsistência. Permanece em segundo plano, contudo, a investigação sobre os processos que tornam possível a manutenção cotidiana da vida dos trabalhadores. É justamente a partir dessa lacuna que as teóricas feministas da reprodução social desenvolverão suas análises, buscando evidenciar o papel desempenhado pelo trabalho doméstico e de cuidado na sustentação das relações capitalistas de produção.

Dessa forma, percebe-se que a reprodução da força de trabalho constitui elemento indispensável para a continuidade das relações capitalistas de produção. Se a manutenção da força de trabalho é condição necessária para a acumulação do capital, torna-se igualmente relevante compreender os espaços sociais nos quais essa reprodução é historicamente organizada. Entre esses espaços, a família ocupa posição central, uma vez que concentra atividades relacionadas à manutenção cotidiana da vida, à socialização dos indivíduos e à reprodução das novas gerações. Nesse sentido, compreender a reprodução social exige analisar de que maneira as relações familiares, as posições atribuídas a homens e mulheres e a divisão do trabalho foram historicamente constituídas.

Buscando explicar a origem histórica da família e das desigualdades entre os sexos, Engels afirma que as primeiras formas de organização social eram marcadas pela propriedade comum dos recursos e pela predominância das relações de parentesco vinculadas à linhagem materna. Contudo, o desenvolvimento das forças produtivas, especialmente da pecuária e da produção de excedentes, promoveu transformações significativas na organização econômica e familiar. Nesse contexto, a acumulação de riquezas sob controle masculino favoreceu a consolidação da propriedade privada e fortaleceu progressivamente a posição dos homens no interior da família. A necessidade de assegurar a transmissão hereditária desses bens contribuiu, por sua vez, para a reorganização das formas familiares e das relações entre os sexos (Engels, 2019).

Como consequência, a família patriarcal e a monogamia feminina assumiram papel central na preservação da herança e das relações de propriedade, subordinando progressivamente as mulheres à autoridade masculina e associando-as às atividades domésticas e reprodutivas. O controle da sexualidade feminina e a associação das mulheres ao espaço doméstico passaram, assim, a desempenhar papel relevante na manutenção das formas de propriedade e das relações sociais existentes. Embora indispensáveis à continuidade da vida social, as atividades relacionadas à manutenção da vida doméstica e da família passaram a ocupar posição secundária em relação às atividades diretamente vinculadas à produção material, contribuindo para sua desvalorização econômica e social (Engels, 2019).

Assim, segundo Engels (2019), as formas familiares se modificam historicamente conforme o desenvolvimento das forças produtivas, das relações de propriedade e da divisão do trabalho. Ainda que diversos pressupostos antropológicos utilizados pelo autor tenham sido posteriormente revisados, sua principal contribuição consiste em atribuir historicidade às relações de gênero, afastando interpretações biologizantes da subordinação feminina. Conforme observa Gerda Lerner (2019), o mérito central de Engels foi demonstrar que a posição social das mulheres sofre profundas alterações em razão de transformações econômicas, políticas e culturais, e não de determinações naturais ou biológicas.

As formulações desenvolvidas por Marx e Engels forneceram importantes instrumentos para compreender as relações entre capitalismo, família e divisão sexual do trabalho. Contudo, embora Engels tenha contribuído para historicizar a subordinação feminina e demonstrar sua vinculação com transformações econômicas e sociais, o marxismo clássico não desenvolveu uma análise sistemática acerca do papel desempenhado pelo

trabalho doméstico e pelas atividades de reprodução da vida na sustentação das relações capitalistas de produção. Conforme observa Lerner (2019), a formulação de Engels segundo a qual a primeira opressão de classes coincidiria com a opressão do sexo feminino pelo masculino abriu caminhos importantes para investigações posteriores sobre a condição das mulheres. Ainda assim, a tendência de interpretar as desigualdades de gênero primordialmente a partir das relações de classe dificultou, por longo período, a compreensão das especificidades da opressão feminina e da centralidade do trabalho reprodutivo na organização da vida social.

Foi nesse contexto que autoras vinculadas ao feminismo marxista e à Teoria da Reprodução Social passaram a aprofundar questões que permaneceram apenas parcialmente desenvolvidas no marxismo clássico, evidenciando que o trabalho doméstico, o cuidado e outras atividades relacionadas à reprodução cotidiana da vida são essenciais para a acumulação capitalista. Partindo das reflexões de Marx e Engels sobre a reprodução da vida social, essas autoras passaram a investigar quem realiza esse trabalho, em que condições ele é desempenhado e de que maneira sua invisibilização contribui para a manutenção das relações capitalistas de produção.

3 Crise da reprodução social e mercantilização do cuidado no capitalismo contemporâneo

Conforme discutido anteriormente, as formulações desenvolvidas pelo marxismo clássico tornaram possíveis a compreensão da centralidade da força de trabalho para a continuidade das relações capitalistas de produção, bem como a historicidade das formas familiares e da divisão sexual do trabalho. Tais formulações, contudo, não examinaram de modo suficiente os processos concretos responsáveis pela manutenção da vida cotidiana, como aqueles relacionados ao trabalho doméstico, ao cuidado e à reprodução social. Nesse sentido, Lise Vogel (2022) observa que "[...]nenhum quadro teórico marxista estável foi estabelecido para a consideração da Questão das Mulheres pelos socialistas" (Vogel, 2022, p. 308). Diante dessa lacuna, autoras vinculadas ao feminismo marxista e à Teoria da Reprodução Social passaram a investigar com maior profundidade os mecanismos pelos quais o capitalismo depende da reprodução cotidiana da vida para sustentar seus processos de acumulação.

Compreender a centralidade que a reprodução social assume no capitalismo contemporâneo exige considerar as transformações econômicas, políticas e institucionais ocorridas a partir do final da década de 1970. É nesse contexto que emerge o neoliberalismo, definido como o desdobramento do

liberalismo econômico em sua forma mais extrema, o qual redefine o papel do Estado, reduzindo-o à intervenção mínima na economia e assegurando ampla liberdade de mercado (Fukuyama, 2022). Para Fukuyama (2022),trata-se do momento em que os princípios liberais de autonomia e liberdade econômica foram conduzidos a um extremo doutrinário, do que resultaram mudanças expressivas nas relações entre Estado, mercado e indivíduos, mudanças que ultrapassaram o campo estritamente econômico e incidiram de modo decisivo sobre os processos responsáveis pela manutenção da vida cotidiana.

Isso porque a retração de políticas públicas, a privatização de serviços anteriormente ofertados pelo Estado e a crescente responsabilização individual pela satisfação de necessidades sociais ampliaram a pressão exercida sobre as famílias e, particularmente, sobre as mulheres, historicamente encarregadas pelo trabalho de cuidado. Configurou-se, assim, um processo simultâneo de redução dos mecanismos coletivos de proteção social e de ampliação das demandas relacionadas ao trabalho reprodutivo. Tais transformações não suprimiram a necessidade da reprodução social; antes, intensificaram as tensões em torno de sua provisão e redistribuição.

É nesse contexto que a Teoria da Reprodução Social ganha relevância. Ao voltar a atenção para os processos que sustentam a vida cotidiana e garantem sua reprodução ao longo das gerações, essa abordagem permite compreender que a reprodução social integra os próprios mecanismos que possibilitam a manutenção e a reprodução desse sistema. Desenvolvidas por intelectuais feministas marxistas contemporâneas, tendo como principais expoentes Lise Vogel e Tithi Bhattacharya, a Teoria da Reprodução Social se estabelece como resposta crítica às interpretações deterministas do marxismo tradicional, propondo uma perspectiva capaz de apreender, de maneira mais ampla e complexa, as dinâmicas que estruturam a realidade social (Ruas, 2019). Seu pressuposto central é o de que a produção de bens e serviços e a produção da vida fazem parte de um único processo integrado (Bhattacharya, 2019), o que permite analisar as opressões de gênero a partir da própria lógica do capital.

Segundo Lise Vogel (2022), a reprodução da força de trabalho não constitui um fenômeno externo às relações capitalistas de produção, mas sim condição indispensável para a sua continuidade. A autora sustenta que a produção de mercadorias e a reprodução da força de trabalho integram um mesmo processo social, razão pela qual não podem ser analisadas como esferas independentes ou desvinculadas entre si (Vogel, 2022). Nessa direção, Cinzia Arruza e Tithi Bhattacharya (2023) sustentam que a força de trabalho é produzida e reproduzida fora da produção capitalista, majoritariamente no

espaço das famílias, a um custo muito baixo para o capital, fundando-se em três principais elementos, quais sejam, a regeneração cotidiana do trabalhador; a manutenção de não trabalhadores; e, a reprodução geracional, alcançando sujeitos que não participam diretamente do mercado de trabalho assalariado, como mulheres, crianças, idosos e pessoas que necessitam de cuidado (Arruza; Bhattacharya, 2023).

Dessa forma, a acumulação capitalista depende diretamente da reprodução social. A existência de trabalhadores aptos a vender sua força de trabalho pressupõe um conjunto de atividades voltadas à sua manutenção cotidiana e à renovação geracional da força de trabalho, das quais o sistema depende permanentemente. Apesar disso, tais atividades tendem a permanecer invisibilizadas, desvalorizadas e subordinadas à lógica da produção mercantil e do trabalho assalariado (Bhattacharya, 2019).

De acordo com Silvia Federici (2019), a consolidação histórica do capitalismo esteve associada à atribuição das atividades reprodutivas às mulheres e à naturalização de sua responsabilidade pelo cuidado e pela manutenção da vida cotidiana. A separação entre produção e reprodução não apenas ocultou a relevância econômica do trabalho doméstico, como também contribuiu para a sua desvalorização social. O trabalho reprodutivo passou a ser tratado como expressão de características supostamente inerentes às mulheres, mascarando seu papel essencial para a reprodução da força de trabalho e para a acumulação do capital (Federici, 2019).

Além disso, Federici (2017) argumenta que a consolidação do que denomina de "patriarcado do salário" (Federici, 2017, p. 195) desempenhou papel importante na produção da dependência econômica das mulheres. Segundo a autora, a remuneração do trabalho assalariado masculino contribuiu para transferir ao espaço doméstico uma parcela significativa dos custos da reprodução social, reforçando a associação entre as mulheres e o trabalho não remunerado de cuidado e manutenção da vida. Desse modo, o trabalho doméstico não remunerado se tornou um dos principais mecanismos para que o capitalismo reduzisse os custos necessários à manutenção da força de trabalho, transferindo-os para as famílias, e, em especial, para as mulheres. Por essa razão. A divisão hierárquica de gênero e a reprodução social constituem elementos-chave para a acumulação do capital e para a manutenção do sistema capitalista (Federici, 2017).

Assim, a reprodução social constitui uma dimensão essencial para o funcionamento do capitalismo. Conforme assinala Fraser (2020, p. 46), ela representa uma "condição de fundo indispensável à possibilidade da produção capitalista", uma vez que garante a produção e a renovação contínua da força de

trabalho. Contudo, o próprio sistema que dela depende tende a comprometer as condições necessárias à sua sustentação, pois necessita continuamente das atividades responsáveis pela produção e manutenção da vida social ao mesmo tempo que fragiliza as bases que possibilitam sua realização (Fraser, 2020). Ao transferir o fardo do cuidado do Estado para as famílias e, principalmente, para as mulheres, as políticas neoliberais intensificaram a pressão sobre os arranjos familiares e ampliaram a sobrecarga associada ao trabalho reprodutivo, sem promover uma redistribuição equivalente dessas responsabilidades.

Nesse cenário, configura-se a chamada "crise socioreprodutiva" (Fraser, 2020, p. 51), que revela uma contradição estrutural do próprio capitalismo, fundada no fato de que, ao mesmo tempo que a economia capitalista depende do trabalho reprodutivo para sua manutenção, tende a desestabilizar as condições materiais necessárias à sua realização (Fraser, 2020). Assim, em que pese o capitalismo contemporâneo exigir a participação feminina no mercado de trabalho assalariado, ele mantém a expectativa de que as mulheres continuem assumindo parcela significativa das atividades de cuidado e reprodução da vida (Fraser, 2020). O resultado disso é a intensificação da sobrecarga feminina e a ampliação das desigualdades de gênero, principalmente entre mulheres pertencentes aos grupos sociais mais vulnerabilizados.

Uma das respostas encontradas pelo capitalismo para administrar à crise consiste na crescente mercantilização do cuidado. Atividades historicamente realizadas no âmbito doméstico passam progressivamente a ser convertidas em serviços ofertados no mercado, transformando necessidades relacionadas à reprodução da vida em mercadorias passíveis de compra e venda. Tal mercantilização, contudo, não elimina as desigualdades estruturantes da reprodução social, ao contrário, frequentemente as reorganiza e aprofunda, redistribuindo os custos da reprodução da vida de forma desigual entre diferentes grupos sociais e reproduzindo as desigualdades de gênero, classe e raça.

Portanto, a crise da reprodução social não significa que as atividades de cuidado deixem de existir. O que ocorre é uma redistribuição desigual dessas responsabilidades, que passam a ser assumidas por grupos socialmente mais vulneráveis. Diante das dificuldades do capitalismo em responder às demandas relacionadas à reprodução da vida, parte significativa dos custos do cuidado é transferida para as famílias e, especialmente, para as mulheres. Esse processo favorece a concentração dessas atividades entre trabalhadoras em situação de vulnerabilidade e entre mulheres provenientes de países periféricos. É nesse contexto que se desenvolvem as cadeias globais de cuidado e se intensifica a

feminização das migrações internacionais, fenômenos que serão discutidos no próximo item.

4 Feminização das migrações e reorganização internacional do cuidado: a centralidade da reprodução social no capitalismo contemporâneo

As transformações recentes nas dinâmicas migratórias internacionais revelam mudanças na forma como o capitalismo contemporâneo organiza a reprodução social em escala global. Nas últimas décadas, o crescimento da participação feminina nos fluxos migratórios internacionais esteve diretamente relacionado à expansão de setores vinculados ao trabalho reprodutivo e ao cuidado, especialmente trabalho doméstico, cuidado de idosos, crianças e pessoas doentes, limpeza e outras atividades relacionadas à manutenção cotidiana da vida social (ONU Mulheres, 2016). Assim, os deslocamentos migratórios contemporâneos relacionam-se às próprias transformações da organização capitalista do trabalho e da reprodução social.

Nesse contexto, é necessário compreender a feminização das migrações internacionais como expressão das próprias dinâmicas de reprodução do capital no capitalismo contemporâneo. Conforme destacado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), observa-se uma tendência crescente de feminização da migração, caracterizada pelo aumento da participação feminina nos fluxos migratórios internacionais, especialmente em razão da demanda global por força de trabalho em setores vinculados à economia do cuidado. Atualmente, cerca de 70 milhões de trabalhadores migrantes internacionais são mulheres, representando aproximadamente 41,5% do total de trabalhadores migrantes no mundo. Além disso, estima-se que existam 70,1 milhões de trabalhadores domésticos no mundo, dos quais cerca de 17% são migrantes internacionais, o que corresponde a aproximadamente 11,9 milhões de pessoas. Esse dado revela a centralidade da mão de obra migrante na sustentação das atividades relacionadas ao cuidado e à reprodução social, especialmente considerando que os trabalhadores domésticos representam ao menos 25% de todos os trabalhadores do setor de cuidados (OIT, 2024)

A expansão da migração feminina vinculada ao cuidado relaciona-se diretamente às transformações econômicas, demográficas e sociais que atravessam o capitalismo contemporâneo. O envelhecimento populacional, a intensificação da participação feminina no mercado de trabalho, a falta de políticas públicas de cuidado e a crescente mercantilização da reprodução da vida produziram um aumento significativo da demanda por trabalho de cuidado

remunerado. Somado a isso, observa-se uma redução da disponibilidade de trabalho reprodutivo não remunerado realizado historicamente no âmbito familiar, sobretudo pelas mulheres. Como consequência, o capitalismo contemporâneo passa a reorganizar internacionalmente parte significativa do trabalho necessário à reprodução social (OIT, 2024). Assim, a incorporação de mulheres migrantes em trabalhos de cuidado funciona como mecanismo de compensação das crises contemporâneas de reprodução social.

Nesse sentido, as "cadeias globais de cuidado" (Hochschild, 2000, p. 131) correspondem à transferência internacional do trabalho de cuidado e doméstico, geralmente realizado por mulheres migrantes provenientes de países periféricos ou do Sul Global, que passam a cuidar de crianças, idosos e famílias em países mais ricos, enquanto outras mulheres permanecem responsáveis pelo cuidado de suas próprias famílias em seus países de origem (Fernandez; Pereira, 2025). O conceito, desenvolvido principalmente por Arlie Russell Hochschild (2000), evidencia como as cadeias globais de cuidado articulam migração, gênero, classe e desigualdades globais.

Nesse contexto, a manutenção cotidiana da vida e da força de trabalho permanece indispensável ao funcionamento da economia capitalista, embora o capital busque constantemente reduzir os encargos relacionados ao cuidado e à reprodução da vida. A incorporação de mulheres migrantes ao trabalho doméstico e de cuidado permite deslocar parte dessas responsabilidades para trabalhadoras inseridas em relações marcadas pela precarização, informalidade e baixa remuneração. Dessa forma, a feminização das migrações integra mecanismos de sustentação da acumulação capitalista ao reorganizar desigualmente o trabalho reprodutivo em escala internacional. Assim, mulheres migrantes provenientes de países periféricos passam a assumir atividades fundamentais à manutenção da vida social, permitindo que Estados, famílias e mercados reduzam sua responsabilidade sobre o cuidado.

Conforme destacado por Patrícia Rocha Lemos (2024), as migrações contemporâneas não podem ser compreendidas apenas como uma busca por melhores oportunidades econômicas, mas sim como expressão das dinâmicas estruturais do capitalismo atual, marcadas pela ampliação das desigualdades, pela precarização das condições de vida e pelos efeitos das políticas neoliberais. Nesse contexto, os deslocamentos populacionais passam a refletir processos de expulsão econômica e social, nos quais mulheres pobres e mal remuneradas ocupam posição central, sendo incorporadas de forma crescente aos fluxos migratórios internacionais vinculados ao trabalho doméstico e às atividades relacionadas ao cuidado.

Nessa perspectiva, a mobilidade da força de trabalho passa a integrar os mecanismos de reprodução do capital em escala global. Ao analisar a relação entre migração e reprodução social, Lemos (2024) destaca que a migração se torna necessária para a própria reprodução da sociedade capitalista, na medida em que responde a demandas específicas por força de trabalho em determinados setores econômicos. A economia do cuidado assume, assim, papel estrutural para a manutenção da acumulação capitalista contemporânea, evidenciando que a dinâmica contemporânea do capitalismo não apenas internacionaliza a produção de mercadorias, mas também internacionaliza a reprodução social

Embora grande parte da literatura sobre cadeias globais de cuidado concentre suas análises em fluxos migratórios direcionados aos países do norte global, especialmente Europa e América do Norte, as transformações recentes das migrações internacionais demonstram que essas dinâmicas também atravessam os fluxos Sul-Sul e os próprios contextos do capitalismo periférico. Nesse sentido, a reorganização internacional da reprodução social não é um fenômeno restrito às economias do norte global, mas integra igualmente as formas de reprodução do capital em países do sul global, marcados por profundas desigualdades sociais, precarização do trabalho e fragilidade das políticas públicas de cuidado.

Conforme destacado por Ester Martins Ribeiro (2021), os fluxos migratórios entre países do Sul Global vêm adquirindo crescente relevância nas últimas décadas, exigindo que os estudos migratórios ultrapassem análises centradas exclusivamente nas relações Sul-Norte e passem a considerar as especificidades das migrações intrarregionais e periféricas. Nesse cenário, o trabalho feminino relacionado ao cuidado e à reprodução cotidiana da vida passa a ocupar posição estratégica nas dinâmicas migratórias contemporâneas. Diante disso, o caso brasileiro evidencia como a migração feminina se articula às demandas por trabalho reprodutivo em contextos marcados pela precarização do cuidado e pelas desigualdades estruturais do capitalismo periférico.

Segundo pesquisa realizada pela autora, embora os filipinos representem uma minoria entre os grupos migrantes presentes na cidade de São Paulo, as mulheres filipinas entrevistadas estavam majoritariamente inseridas em atividades relacionadas ao trabalho doméstico e ao cuidado, revelando a existência de uma divisão internacional do trabalho reprodutivo também no interior das migrações Sul-Sul. O estudo demonstra ainda que a feminização da migração filipina esteve fortemente vinculada à crescente demanda internacional por trabalho doméstico e de cuidado. Conforme mencionado por Ribeiro (2021), desde a década de 1970 o governo filipino passou a incentivar intensamente a migração feminina voltada ao trabalho

doméstico internacional, promovendo a imagem das mulheres filipinas como trabalhadoras 'naturalmente' vocacionadas ao cuidado, disciplinadas, dóceis e flexíveis.

Dessa forma, percebe-se que a mobilidade dessas mulheres não decorre apenas de decisões individuais, mas também de estratégias institucionais e econômicas relacionadas à incorporação internacional de força de trabalho feminina destinada às atividades de cuidado e trabalho doméstico. Nesse contexto, mulheres migrantes passam a suprir demandas relacionadas à manutenção cotidiana da vida em diferentes países, ocupando posições marcadas pela precarização e desvalorização social.

No mesmo sentido, Tatiana Hiller e Marisol Rodríguez Chatruc (2020) demonstram que a migração haitiana para a República Dominicana passou por um processo de feminização nas últimas décadas, com a proporção de mulheres entre os imigrantes haitianos aumentando de 36% em 2012 para 39% em 2017. Segundo as autoras, grande parte dessas mulheres passou a se inserir em atividades relacionadas ao trabalho doméstico e ao cuidado, especialmente limpeza e assistência a crianças e idosos. Nesse contexto, o aumento da oferta de trabalhadoras migrantes no setor doméstico reduziu significativamente os custos dos serviços de cuidado na República Dominicana, evidenciando como as migrações Sul-Sul também participam da reorganização da reprodução social nas economias periféricas (Hiller; Chatruc, 2020).

As autoras destacam ainda que a maior disponibilidade de trabalhadoras haitianas no setor doméstico permitiu que mulheres dominicanas com maior escolaridade e filhos pequenos ampliassem sua participação no mercado de trabalho formal, uma vez que passaram a delegar parte das atividades relacionadas ao cuidado e à reprodução cotidiana da vida às trabalhadoras migrantes. Segundo o estudo, regiões mais expostas à imigração feminina haitiana registraram redução significativa nos custos do trabalho doméstico, evidenciando a centralidade do trabalho migrante de cuidado para a sustentação da inserção laboral de outras mulheres (Hiller; Chatruc, 2020).

Dessa forma, percebe-se que a reorganização contemporânea do trabalho reprodutivo não produz benefícios de maneira uniforme entre as mulheres, mas reproduz desigualdades de classe, nacionalidade e posição social no interior das próprias dinâmicas migratórias. Nesse contexto, a ampliação da participação de mulheres dominicanas no mercado de trabalho formal ocorre paralelamente à incorporação de mulheres haitianas em atividades domésticas e de cuidado marcadas pela precarização laboral.

De maneira semelhante aos casos observados no Brasil e na República Dominicana, a migração peruana para Córdoba, na Argentina, também

evidencia a centralidade do trabalho feminino e doméstico nas migrações Sul-Sul. Segundo o estudo, esse fluxo apresentou forte processo de feminização a partir da década de 1990, com as mulheres representando 58,3% dos migrantes peruanos na cidade no início dos anos 2000. Além disso, aproximadamente 80% das mulheres peruanas residentes em Córdoba estavam inseridas no trabalho doméstico, consolidando esse setor como principal forma de inserção laboral das migrantes (Aybar; Bologna, 2013).

A pesquisa demonstra ainda que, embora grande parte dessas mulheres possuísse elevado nível de escolaridade, elas permaneciam concentradas em atividades domésticas e de cuidado, evidenciando processos de desqualificação profissional semelhantes aos observados em outros fluxos migratórios femininos. O estudo também destaca que o trabalho doméstico desempenhava papel central na sustentação das redes familiares transnacionais, permitindo o envio de remessas e a manutenção econômica das famílias no país de origem. Dessa forma, o caso argentino reforça que a mobilidade feminina no Sul Global está profundamente vinculada à reorganização internacional do trabalho reprodutivo e à centralidade do cuidado para a reprodução social nas economias periféricas (Aybar; Bologna, 2013). Nesse sentido, a desqualificação profissional das migrantes integra formas de inserção subordinada da força de trabalho feminina em atividades relacionadas ao cuidado e ao trabalho doméstico. Assim, o trabalho migrante de cuidado assume papel relevante na manutenção das redes familiares transnacionais e da reprodução cotidiana da vida em contextos periféricos.

Dessa maneira, os casos analisados demonstram que a feminização das migrações e as cadeias globais de cuidado são mecanismos centrais de reorganização internacional da reprodução da vida. A crescente incorporação de mulheres migrantes ao trabalho doméstico e de cuidado evidencia que o capitalismo contemporâneo depende estruturalmente da desvalorização e precarização do trabalho reprodutivo para garantir a manutenção da força de trabalho e reduzir os custos associados ao cuidado. Nesse contexto, as migrações femininas vinculadas ao cuidado passam a operar como formas de administração das próprias contradições da acumulação capitalista, permitindo que Estados, mercados e famílias transfiram parte significativa do trabalho necessário à manutenção da vida para mulheres migrantes provenientes de regiões periféricas. Assim, as cadeias globais de cuidado revelam que a reprodução social permanece elemento central para a sustentação da acumulação contemporânea, ainda que baseada em relações profundamente desiguais de gênero, classe, raça e nacionalidade.

5 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar de que maneira o capitalismo contemporâneo reorganiza internacionalmente a reprodução social por meio da feminização das migrações e das cadeias globais de cuidado, partindo do seguinte problema de pesquisa: como o capitalismo contemporâneo desloca internacionalmente os custos da reprodução social por meio da feminização das migrações e das cadeias globais de cuidado?

Para tanto, o artigo foi estruturado em três momentos, correspondentes aos objetivos específicos propostos. Inicialmente, o exame das formulações marxistas clássicas permitiu compreender a centralidade da reprodução da força de trabalho para a continuidade das relações capitalistas de produção, bem como a historicidade da família e da divisão sexual do trabalho. Constatou-se, contudo, que o marxismo clássico não chegou a desenvolver uma análise sistemática acerca do trabalho doméstico e de cuidado, lacuna posteriormente enfrentada pelo feminismo marxista e pela Teoria da Reprodução Social, cujas contribuições evidenciaram a relevância das atividades voltadas à manutenção cotidiana da vida para a sustentação dos processos de acumulação do capital.

Demonstrou-se, também, que as transformações associadas ao neoliberalismo aprofundaram as contradições inerentes à reprodução social. A retração das políticas públicas, a mercantilização crescente do cuidado e a transferência de responsabilidades do Estado para as famílias intensificaram a sobrecarga das mulheres, produzindo-se aquilo que a literatura especializada identifica como crise da reprodução social. Tornou-se evidente, nesse ponto, uma contradição estrutural: o capitalismo depende continuamente do trabalho reprodutivo para assegurar a manutenção da força de trabalho, ao mesmo tempo em que fragiliza as condições necessárias para sua realização.

Por fim, a análise da feminização das migrações revelou que tal contradição é administrada, em larga medida, mediante a internacionalização da reprodução social. Os dados mobilizados confirmam a magnitude do fenômeno: as mulheres já correspondem a cerca de 41,5% dos trabalhadores migrantes internacionais, e o trabalho doméstico concentra parcela expressiva da mão de obra migrante vinculada ao cuidado. Nesse sentido, as cadeias globais de cuidado expressam a organização transnacional da reprodução da vida, permitindo que Estados, mercados e famílias desloquem parte significativa dos custos do cuidado para mulheres migrantes inseridas em posições marcadas pela precarização, pela informalidade e pela desvalorização social.

Como principal achado, os casos examinados envolvendo mulheres filipinas migrantes em São Paulo, mulheres haitianas na República Dominicana e mulheres peruanas na cidade de Córdoba, na Argentina, demonstraram que essa dinâmica não se restringe às relações entre Norte e Sul Global. Ao contrário, os fluxos migratórios Sul-Sul mostraram-se igualmente atravessados pela reorganização internacional da reprodução social, reproduzindo, no interior das economias periféricas, desigualdades estruturais de gênero, classe, raça e nacionalidade. A convergência entre contextos tão distintos reforça o caráter estrutural do fenômeno, em todos eles, mulheres migrantes foram incorporadas ao trabalho doméstico e de cuidado, sustentando a inserção laboral de outras mulheres e a manutenção de redes familiares transnacionais. Assim, depreende-se que as migrações femininas vinculadas ao cuidado expressam fenômenos estruturais relacionados às formas contemporâneas de reprodução do capital.

Diante disso, conclui-se que o capitalismo contemporâneo desloca internacionalmente os custos da reprodução social por meio da feminização das migrações e da constituição de cadeias globais de cuidado, valendo-se do trabalho migrante feminino como mecanismo de administração das próprias contradições geradas pela crise da reprodução social. A internacionalização do cuidado não representa, portanto, uma solução para tais contradições, mas sua reorganização em novas escalas geográficas, mediante a transferência desigual do trabalho reprodutivo das mulheres pertencentes a contextos sociais e econômicos vulnerabilizados.

Desse modo, embora as cadeias globais de cuidado contribuam para suprir demandas relacionadas à manutenção da vida em diferentes sociedades, elas também revelam os limites de um modelo de organização social que continua fundamentado na invisibilização, desvalorização e precarização do trabalho reprodutivo. A feminização das migrações evidencia, em última análise, não apenas transformações nos fluxos migratórios contemporâneos, mas também as formas pelas quais o capitalismo reorganiza globalmente as condições necessárias à sua própria reprodução.

Referências

ARRUZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi. Teoria da Reprodução Social: elementos fundamentais para um feminismo marxista. Tradução de Camila Carduz Rocha e Clara Saraiva. **Contemporânea –** Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 619-651, maio/ago. 2023. DOI: https://doi.org/10.14244/contemp.v13i2.1258. Acesso em: 12 junho 2026.

BHATTACHARYA, Tithi. O que é a teoria da reprodução social? Tradução de Maíra Mee Silva; revisão técnica de Mariana Luppi. **Revista Outubro,** n. 32, p. 99-113, 1º sem. 2019. Disponível em: https://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2019/09/04_Bhattacharya.pdf. Acesso em: 12 junho 2026.

ENGELS, Friedrich. ***A origem da família, da propriedade privada e do Estado*.** São Paulo: Boitempo, 2019.

FALCÓN AYBAR, María del Carmen; BOLOGNA, Eduardo. Migrantes antiguos y recientes: una perspectiva comparada de la migración peruana a Córdoba, Argentina. ***Migraciones Internacionales***, Tijuana, v. 7, n. 1, p. 235-266, jan./jun. 2013. Disponível em: https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/715. Acesso em: 18 maio 2026.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva.** São Paulo: Elefante, 2017.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista.** São Paulo: Elefante, 2019.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno; PEREIRA, Marieli Moraes. **Cadeias globais de cuidado à luz da economia feminista.** Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/720_1742233680__SEP_2025_Artigo_Cadeias_Globais_de_Cuidado_com_identifica%C3%A7%C3%A3o_pdf_ide.pdf. Acesso em: 18 maio 2026.

FRASER, Nancy. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

FUKUYAMA, Francis. **Liberalismo e seus descontentes.** Tradução de Miguel Diogo. Alfragide – Portugal: publicações Dom Quixote, 2022.

HENNEBRY, Jenna; WILLIAMS, Keegan; WALTON-ROBERTS, Margaret. ***Women working worldwide: a situational analysis of women migrant workers.*** New York: UN Women, 2016. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/women-working-worldwide.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.

HILLER, Tatiana; RODRÍGUEZ CHATRUC, Marisol. ***South-South Migration and Female Labor Supply in the Dominican Republic.*** Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2020. (IDB Working Paper Series, n. IDB-WP-1136). Disponível em: https://publications.iadb.org/en/south-south-migration-and-female-labor-supply-

in-the-dominican-republic. Acesso em: 16 maio 2026.

HOCHSCHILD, Arlie Russell. **Global care chains and emotional surplus value**. In: HUTTON, Will; GIDDENS, Anthony (org.). On the edge: living with global capitalism. London: Jonathan Cape, 2000. p. 130-146.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). ***Migrant workers in the care economy.*** Geneva: International Labour Organization, 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-10/Migrant%20Workers%20in%20the%20Care%20Economy_Note_2024_Final.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.

LEMOS, Patrícia Rocha. **Migração, gênero e raça no capitalismo: contribuições da teoria da reprodução social.** Disponível em: https://niepmarx.blog.br/MM/MM2025/AnaisMM2025/T87.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.

LERNER, Gerda. ***A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens.*** São Paulo: Cultrix, 2019.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. ***A ideologia alemã.*** São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. ***Manifesto do Partido Comunista.*** São Paulo: Edipro, 2015.

RENAULT, Emmanuel. Reproductive labor and exploitation: from Marx to feminist theories of social reproduction. ***Actuel Marx,*** n. 70, p. 45-61, 2021. Disponível em: https://shs.cairn.info/journal-actuel-marx-2021-2-page-45?lang=en. Acesso em: 29 maio 2026.

RIBEIRO, Ester Martins. Filipinas in São Paulo: South-South Migrations and Domestic Service. ***Revue internationale des études du développement,*** Paris, n. 246, p. 209-232, 2021. Disponível em: https://journals.openedition.org/ried/22175?lang=en. Acesso em: 15 maio 2026.

RUAS, Rhaysa . Contribuições da Teoria da Reprodução Social para o debate contemporâneo sobre as opressões. **Marx e o Marxismo,** v. 7, p. 272-294, 2019. Disponível em: https://niepmarx.com.br/index.php/MM/article/view/340. Acesso em: 05 junho 2026.

VOGEL, Lise. **Marxismo e a opressão às mulheres: rumo a uma teoria unitária.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

Capítulo 24

DECISÕES AUTOMATIZADAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: TRANSPARÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO E RESPONSABILIDADE NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Natalia Colins Micenas[1]
Cássius Guimarães Chai[2]

1 Introdução

A incorporação da inteligência artificial aos processos de tomada de decisão constitui uma das transformações mais relevantes produzidas pelo desenvolvimento tecnológico contemporâneo. Sistemas capazes de processar grandes volumes de dados, identificar padrões, formular previsões e produzir inferências passaram a integrar diferentes atividades econômicas, administrativas e sociais, fazendo com que decisões anteriormente dependentes predominantemente da intervenção humana passem a ser, em determinados contextos, influenciadas ou realizadas por mecanismos automatizados. Essa transformação produz efeitos que ultrapassam a dimensão meramente tecnológica, especialmente quando os resultados obtidos por esses sistemas interferem no acesso dos indivíduos a bens, serviços, oportunidades ou direitos.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece parâmetros centrais para essa discussão. A Constituição Federal de 1988 consagra a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a proteção da intimidade e da vida privada. Com a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, passou a integrar expressamente o rol dos direitos e garantias fundamentais. No plano infraconstitucional, a Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), estabelece princípios, direitos e mecanismos de proteção relacionados ao tratamento

1 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Monitora na disciplina de Introdução ao Estudo do Direito (2024.1 -). Integrante do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/ CNPq/ UFMA.)

2 Professor Titular UFMA (PROFIAP e PPGAERO). Promotor de Justiça MPMA.

de dados pessoais, incluindo disciplina específica para decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado.

O problema de pesquisa que orienta este estudo consiste em compreender como a utilização de decisões automatizadas pode ser compatibilizada com a proteção dos direitos fundamentais, especialmente diante dos desafios relacionados à transparência, à discriminação e à responsabilização. Parte-se da hipótese de que a utilização da inteligência artificial não é, por si só, incompatível com o ordenamento jurídico ou com a proteção dos direitos fundamentais. Entretanto, sua legitimidade depende da existência de mecanismos capazes de permitir a compreensão adequada dos processos decisórios, a contestação e revisão de resultados, a prevenção de discriminações e a identificação dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento e pela utilização dos sistemas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e documental, mediante análise da Constituição Federal de 1988, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, de documentos institucionais e da literatura especializada sobre proteção de dados, inteligência artificial, transparência algorítmica, discriminação e responsabilidade. A análise está concentrada em três aspectos fundamentais: inicialmente, examina-se a relação entre decisões automatizadas e proteção dos direitos fundamentais; posteriormente, aborda-se a transparência e a possibilidade de revisão dessas decisões; por fim, analisa-se a discriminação algorítmica e a responsabilidade decorrente da utilização desses sistemas.

2 Decisões automatizadas e a proteção dos direitos fundamentais

A compreensão jurídica das decisões automatizadas exige, inicialmente, distinguir a utilização da inteligência artificial como instrumento de apoio das situações em que o resultado produzido pelo sistema assume relevância efetiva na tomada de decisão. Para fins analíticos, este estudo considera tanto decisões integralmente automatizadas quanto decisões humanas significativamente influenciadas por sistemas algorítmicos. Essa opção não elimina uma distinção normativa importante: o direito de revisão previsto no art. 20 da LGPD incide sobre decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais. A utilização de dados pessoais constitui elemento central desse processo. Como observa Doneda (2020), a proteção de dados pessoais desenvolveu-se a partir da necessidade de enfrentar os efeitos produzidos pelas novas formas de coleta, armazenamento, processamento e utilização de informações. A evolução tecnológica modificou a própria compreensão

do direito à privacidade, uma vez que a preocupação jurídica não se limita mais à preservação de informações contra acessos indevidos, mas envolve também o controle sobre as possibilidades de utilização desses dados e sobre os efeitos produzidos pelo seu tratamento. A formação de perfis, a realização de inferências e o cruzamento de diferentes bases de dados demonstram que o risco à esfera individual pode surgir não apenas da divulgação de uma informação, mas também da utilização de informações aparentemente legítimas para produzir classificações e decisões que afetem o indivíduo.

Nesse sentido, Bioni (2021) destaca a relação entre proteção de dados pessoais e autodeterminação informativa, evidenciando que a tutela jurídica não deve ser compreendida simplesmente como uma forma de impedir o tratamento de dados, mas como instrumento de proteção da capacidade do indivíduo de exercer controle sobre as informações que lhe dizem respeito. Essa perspectiva adquire especial importância no contexto das decisões automatizadas, nas quais o titular pode não ter conhecimento suficiente acerca da maneira pela qual seus dados são utilizados, das relações estabelecidas entre diferentes informações ou das inferências produzidas pelos sistemas. O tratamento automatizado pode, assim, produzir consequências que ultrapassam aquilo que o indivíduo poderia razoavelmente prever a partir do fornecimento inicial de seus dados.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais representa, nesse cenário, um dos principais instrumentos normativos para a disciplina das decisões automatizadas no Brasil. O art. 20 assegura ao titular o direito de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, inclusive as destinadas a definir seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou aspectos de sua personalidade. O § 1º impõe ao controlador, quando solicitado, o fornecimento de informações claras e adequadas sobre os critérios e procedimentos utilizados, observados os segredos comercial e industrial. Já o § 2º autoriza a ANPD a realizar auditoria para verificação de aspectos discriminatórios quando essas informações deixarem de ser fornecidas com fundamento na proteção de segredo comercial e industrial.

É nesse ponto que a discussão sobre transparência assume especial relevância. A transparência dos processos automatizados não significa necessariamente revelar integralmente o código-fonte ou todos os elementos técnicos utilizados no desenvolvimento de um sistema. A questão juridicamente relevante consiste em garantir informações suficientes para que o indivíduo possa compreender, dentro dos limites tecnicamente possíveis, os elementos relevantes da decisão que o atingiu e exercer de maneira efetiva seu direito

de contestação. A transparência deve, portanto, ser relacionada à finalidade de proteção de direitos, e não compreendida como simples divulgação de informações técnicas.

2.1 Inteligência artificial e decisões automatizadas

Pasquale (2015) utiliza a ideia de "sociedade da caixa-preta" para discutir sistemas nos quais decisões relevantes são produzidas por mecanismos cuja lógica permanece pouco acessível aos indivíduos afetados. A metáfora da caixa-preta é particularmente pertinente ao debate sobre decisões automatizadas porque evidencia que a opacidade pode representar não apenas um problema técnico, mas também uma questão de poder. Quanto maior a dificuldade de compreender como determinado resultado foi produzido, maior pode ser a dificuldade de questioná-lo, identificar erros ou demonstrar tratamento discriminatório.

Nesse ponto, torna-se necessário diferenciar explicabilidade, transparência e revisão. A transparência relaciona-se à disponibilização de informações relevantes sobre o funcionamento e os critérios utilizados; a explicabilidade refere-se à possibilidade de oferecer razões compreensíveis para determinado resultado; e a revisão diz respeito à submissão da decisão a nova análise. A redação vigente do art. 20 da LGPD não transforma a revisão por pessoa natural em requisito textual. Isso, contudo, não significa que a simples repetição automatizada do mesmo procedimento decisório satisfaça a garantia de revisão. Embora relacionadas, essas dimensões não são equivalentes. Wachter, Mittelstadt e Floridi (2017) demonstram que a discussão sobre um suposto direito geral à explicação no âmbito da legislação europeia é juridicamente mais complexa do que uma exigência de explicação de toda e qualquer decisão automatizada.

A contribuição de Sá e Lima (2020) para o debate brasileiro é especialmente relevante nesse ponto, ao relacionar inteligência artificial, proteção de dados e o direito à explicação das decisões automatizadas. A preocupação jurídica não deve ser reduzida à exigência de que o sistema apresente uma justificativa formal, mas deve considerar se as informações fornecidas permitem ao titular compreender suficientemente a decisão e, principalmente, questioná-la quando considerar que houve erro, tratamento inadequado ou violação de direitos.

2.2 Transparência, explicabilidade e possibilidade de revisão

A transparência, contudo, não pode ser confundida com a simples divulgação da existência de um algoritmo. Informar que determinada decisão foi produzida por um sistema automatizado não é suficiente para assegurar ao indivíduo condições efetivas de exercer seus direitos. A informação precisa possuir utilidade jurídica, permitindo compreender, em nível adequado, quais elementos foram considerados, qual foi a finalidade do tratamento e de que maneira o resultado produzido pode ser questionado. Exigir transparência, portanto, não significa necessariamente exigir a exposição integral do código-fonte ou transformar o indivíduo em especialista em programação, mas garantir que a complexidade tecnológica não seja utilizada para impedir a compreensão dos aspectos relevantes da decisão.

A existência de um direito à explicação também precisa ser analisada com cautela. O debate internacional demonstra que transparência, explicabilidade e revisão não são necessariamente conceitos equivalentes. Wachter, Mittelstadt e Floridi (2017), ao examinarem o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, questionaram a interpretação de que o GDPR teria criado um direito geral e amplo à explicação de todas as decisões automatizadas. A discussão é relevante para o contexto brasileiro porque demonstra que a existência de uma previsão normativa relacionada à informação e à revisão não resolve, por si só, as questões relativas ao conteúdo e aos limites da explicabilidade.

No caso brasileiro, o art. 20 da LGPD deve ser interpretado em conjunto com os princípios estabelecidos pela própria legislação. A transparência não constitui um fim isolado, mas instrumento para possibilitar o exercício de direitos. O titular precisa possuir condições de saber que determinado tratamento automatizado ocorreu, compreender as informações relevantes sobre o processo e utilizar os mecanismos de revisão quando entender que seus interesses foram indevidamente afetados. Nesse sentido, a transparência integra a lógica de responsabilização e prestação de contas prevista na LGPD, tornando o exercício do poder tecnológico passível de controle.

A revisão prevista no art. 20 representa, nesse contexto, uma garantia complementar. Conhecer os critérios utilizados não seria suficiente se o indivíduo não dispusesse de mecanismo para contestar o resultado. A redação originária da LGPD previa revisão por pessoa natural, expressão posteriormente suprimida, e a redação vigente, dada pela Lei nº 13.853/2019, não determina que o reexame seja necessariamente humano. A estrutura do dispositivo, porém, merece atenção: o termo "unicamente" delimita a decisão originária

e aciona a garantia justamente quando o resultado foi produzido apenas com base em tratamento automatizado. Se a revisão consistir somente na repetição do mesmo processamento, pelos mesmos critérios e sem capacidade efetiva de reexaminar dados, inferências e consequências, o direito corre o risco de se tornar circular. Não se extrai daí, automaticamente, um dever textual de revisão humana, mas a exigência de uma instância revisora funcionalmente apta a reconsiderar os pressupostos da decisão e, quando necessário, modificar o resultado. Nos contextos em que essa independência somente possa ser assegurada por intervenção humana, ela passa a constituir condição material de efetividade da revisão. Transparência e revisão devem, portanto, ser compreendidas de maneira articulada: a primeira fornece condições para o conhecimento e a segunda possibilita o questionamento efetivo do resultado.

Essa delimitação permanece em construção regulatória. Em 2025, a ANPD consolidou, na Nota Técnica nº 12/2025/CON1/CGN/ANPD, as contribuições recebidas em tomada de subsídios sobre inteligência artificial e tratamento automatizado de dados pessoais. O documento registrou convergências e divergências sobre revisão, supervisão humana, transparência, decisões de alto risco e proteção de segredos comercial e industrial. Em 2026, o projeto de inteligência artificial da Agenda Regulatória 2025-2026 permanecia em andamento, com previsão de estabelecimento de parâmetros interpretativos para a aplicação do art. 20 da LGPD.

A preocupação com a supervisão humana também ocupa espaço relevante no debate internacional. A Recomendação da UNESCO sobre a Ética da Inteligência Artificial, aprovada em 2021 e publicada em 2022, orienta o desenvolvimento e a utilização dessas tecnologias pelos direitos humanos, pela dignidade, pela transparência, pela justiça, pela responsabilidade e pela supervisão humana. Essa supervisão não deve ser reduzida à presença formal de uma pessoa ao final do processo. Para cumprir função protetiva, deve haver capacidade efetiva de analisar o resultado, identificar inconsistências e, quando necessário, modificar ou rejeitar a decisão produzida pelo sistema.

A partir disso, pode-se afirmar que a transparência juridicamente adequada exige mais do que abertura técnica: exige **possibilidade de compreensão, contestação e controle**. A tecnologia pode permanecer complexa, mas a complexidade não deve resultar na impossibilidade de o indivíduo exercer seus direitos.

3 Discriminação algorítmica e responsabilidade na tomada de decisões

A transparência e a revisão não eliminam outro problema fundamental: uma decisão pode ser compreensível e ainda assim produzir efeitos discriminatórios. É necessário, portanto, analisar os critérios utilizados, os dados que alimentam o processo e os grupos potencialmente afetados pelos resultados.

A discussão é importante porque os sistemas automatizados frequentemente operam a partir de grandes conjuntos de dados produzidos em contextos sociais concretos. Esses dados não são necessariamente neutros. Podem refletir desigualdades econômicas, sociais, raciais ou de gênero existentes na realidade. Quando utilizados para produzir previsões ou classificações, esses padrões podem ser incorporados ao funcionamento dos sistemas e posteriormente reproduzidos em decisões automatizadas.

3.1 A discriminação algorítmica e a reprodução de desigualdades

A discriminação produzida ou reproduzida por sistemas automatizados pode ocorrer em diferentes etapas do processo decisório. Ela pode estar presente na seleção dos dados utilizados para treinamento, na definição das variáveis consideradas relevantes, na construção do modelo, na escolha do objetivo a ser otimizado ou mesmo na interpretação dos resultados produzidos. Por esse motivo, a análise jurídica não deve concentrar-se exclusivamente no momento final da decisão, sendo necessário considerar todo o ciclo de desenvolvimento e utilização do sistema.

Os dados históricos apresentam particular importância nesse contexto. Quando determinada sociedade possui desigualdades estruturais, os registros históricos podem refletir essas desigualdades. Um sistema treinado com base nesses registros pode identificar como "padrão" uma situação que, na realidade, resulta de processos históricos de exclusão. A reprodução automática desse padrão pode conferir aparência de objetividade a uma desigualdade previamente existente.

Barocas e Selbst (2016) demonstram que sistemas de análise de dados podem reproduzir desigualdades mesmo sem a inserção explícita de critérios discriminatórios. Dados historicamente marcados por exclusões, escolhas de variáveis e correlações aparentemente neutras podem produzir impactos desproporcionais sobre determinados grupos. O problema, portanto, não está apenas no modelo matemático utilizado, mas também nas escolhas humanas

que antecedem e acompanham sua aplicação e nas condições sociais refletidas pelos dados.

Nesse sentido, a prevenção da discriminação algorítmica exige mecanismos capazes de avaliar não apenas a eficiência do sistema, mas também seus impactos sobre diferentes grupos. No plano da LGPD, essa exigência encontra expressão no princípio da não discriminação, previsto no art. 6º, IX, que veda o tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos. A avaliação jurídica deve considerar se o tratamento automatizado respeita a igualdade e se os resultados produzidos são compatíveis com os direitos fundamentais. A busca pela eficiência não pode funcionar como justificativa suficiente para aceitar resultados discriminatórios.

A transparência novamente assume papel relevante. Sem informações mínimas sobre os critérios empregados, torna-se mais difícil identificar a existência de padrões discriminatórios. A impossibilidade de compreender o funcionamento do sistema pode impedir tanto o indivíduo afetado quanto os órgãos de controle de identificar a origem de determinado tratamento desigual. Assim, transparência, não discriminação e revisão não constituem questões independentes, mas elementos que se complementam na construção de um modelo adequado de proteção jurídica.

3.2 Responsabilidade, controle e proteção dos direitos fundamentais

A existência de um sistema automatizado não elimina a responsabilidade humana e institucional relacionada às decisões produzidas. Algoritmos não constituem sujeitos jurídicos autônomos capazes de assumir, por si mesmos, as consequências de sua utilização. Por trás de todo sistema existem pessoas e instituições responsáveis por sua concepção, desenvolvimento, contratação, implementação, definição de objetivos, seleção de dados e escolha do contexto em que será utilizado. A atribuição concreta de responsabilidade, contudo, depende do regime jurídico aplicável, das funções desempenhadas pelos agentes de tratamento, da existência de dano e do nexo causal, inclusive à luz dos arts. 42 a 45 da LGPD e sem prejuízo de regimes especiais. A automação do processo decisório, portanto, não pode funcionar como mecanismo de afastamento abstrato da responsabilidade jurídica.

A identificação da responsabilidade pode, contudo, apresentar dificuldades quando diferentes agentes participam do ciclo tecnológico. Empresas podem contratar sistemas desenvolvidos por terceiros; desenvolvedores podem não controlar o contexto em que suas ferramentas serão utilizadas; instituições podem utilizar modelos cujos critérios não foram

integralmente desenvolvidos internamente. Essa multiplicidade de atores não deve resultar em um espaço de ausência de responsabilização. Ao contrário, exige a definição clara das atribuições e dos deveres de cada participante.

Nesse cenário, a governança dos sistemas de inteligência artificial assume importância significativa. Antes da implementação de uma ferramenta automatizada, os riscos relacionados ao tratamento dos dados, à finalidade do sistema, às possibilidades de erro e aos impactos potencialmente discriminatórios devem ser considerados à luz dos princípios de prevenção, não discriminação e responsabilização e prestação de contas. Durante a utilização, mecanismos de documentação, monitoramento e revisão permitem identificar problemas e reconstruir o processo decisório. Quando ocorrer dano ou violação de direitos, essa rastreabilidade contribui para a identificação dos agentes envolvidos e das respectivas atribuições.

A responsabilidade também se relaciona à qualidade da supervisão humana quando essa salvaguarda for adotada. A presença de um agente humano no processo não é suficiente por si só. É necessário verificar se esse agente possui informação, autonomia e competência para questionar o resultado produzido pelo sistema. Caso a intervenção humana se limite à confirmação automática da recomendação algorítmica, sua presença formal pouco acrescenta à proteção do indivíduo afetado.

A Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial da UNESCO (2022) reforça a importância de princípios como dignidade humana, transparência, explicabilidade, justiça, equidade, não discriminação, responsabilidade e supervisão humana. Esses parâmetros contribuem para compreender que o desenvolvimento tecnológico deve estar associado a mecanismos de governança capazes de prevenir impactos incompatíveis com os direitos humanos.

No contexto brasileiro, a atuação da ANPD reforça a necessidade de conectar o art. 20 aos princípios de prevenção, não discriminação e responsabilização e prestação de contas. Como a regulamentação específica das decisões automatizadas ainda se encontra em desenvolvimento, é importante distinguir obrigações jurídicas já vigentes, decorrentes da LGPD, de salvaguardas que pertencem ao campo das boas práticas, da orientação regulatória ou de futura normatização.

A responsabilidade, portanto, não deve ser compreendida apenas como uma resposta posterior à ocorrência de danos. Ela também possui dimensão preventiva. Instituições que utilizam sistemas automatizados devem estabelecer procedimentos de avaliação, documentação, monitoramento, auditoria e revisão que permitam identificar riscos antes que eles produzam

violações. Essa perspectiva desloca o debate de uma lógica exclusivamente reativa para uma lógica de governança responsável da tecnologia.

4 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite compreender que a utilização de decisões automatizadas não é, por si só, incompatível com a proteção dos direitos fundamentais. O desafio jurídico está em estabelecer condições para que a incorporação da inteligência artificial aos processos decisórios ocorra de maneira compatível com a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a proteção de dados pessoais e os demais direitos assegurados pelo ordenamento jurídico. Nesse contexto, a tecnologia não deve ser analisada apenas sob a perspectiva de sua eficiência, mas também a partir dos efeitos que seus resultados produzem sobre os indivíduos submetidos a processos automatizados.

A transparência constitui, nesse cenário, requisito fundamental para o exercício do controle sobre as decisões automatizadas. O indivíduo afetado deve dispor de informações suficientes para compreender os elementos relevantes que conduziram ao resultado e, quando necessário, contestá-lo. A possibilidade de revisão, por sua vez, deve ser efetiva e não pode se reduzir à reprodução automática do mesmo percurso decisório. Embora a redação vigente do art. 20 da LGPD não imponha, em termos literais, revisão por pessoa natural, a garantia exige uma instância funcionalmente capaz de reexaminar os pressupostos da decisão e alterar o resultado. Quando a automação não oferecer essa independência, a intervenção humana pode constituir condição material para a efetividade da revisão.

A discriminação algorítmica demonstra que a aparente objetividade dos sistemas computacionais não garante, por si só, resultados neutros. Dados históricos, critérios de classificação e escolhas realizadas durante o desenvolvimento e a aplicação dos sistemas podem reproduzir ou intensificar desigualdades existentes. Por essa razão, a proteção jurídica exige mecanismos de prevenção, monitoramento e auditoria capazes de identificar impactos discriminatórios e assegurar que a busca por eficiência tecnológica não resulte em tratamento incompatível com o princípio da igualdade.

Do mesmo modo, a automação não pode produzir um espaço de ausência de responsabilidade. A utilização de sistemas algorítmicos envolve diferentes agentes e instituições, cujas atribuições jurídicas devem ser examinadas conforme o papel desempenhado no tratamento de dados e no processo decisório. A complexidade técnica dos sistemas não constitui, por

si só, fundamento para afastar a responsabilização por eventuais violações de direitos. Nesse sentido, mecanismos de governança, documentação, supervisão adequada e revisão contribuem para assegurar que as decisões automatizadas permaneçam submetidas ao controle jurídico.

Conclui-se, portanto, que a compatibilização entre inteligência artificial e direitos fundamentais depende da construção de mecanismos que permitam compreender, questionar e revisar decisões automatizadas, prevenir discriminações e atribuir responsabilidades de acordo com o regime jurídico aplicável. Mais do que estabelecer uma oposição entre inovação tecnológica e proteção jurídica, cabe ao Direito definir condições para que o desenvolvimento tecnológico ocorra de forma responsável e compatível com os direitos fundamentais. Transparência, não discriminação e responsabilização, nesse sentido, não constituem obstáculos à inovação, mas condições para sua incorporação legítima às relações jurídicas e sociais.

Referências

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). *Nota Técnica nº 12/2025/CON1/CGN/ANPD: consolidação das contribuições recebidas na Tomada de Subsídios.* Brasília, 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. Acesso em: 26 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). *Agenda Regulatória 2025-2026: Inteligência Artificial.* Brasília, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria-1. Acesso em: 26 set. 2026.

BAROCAS, Solon; SELBST, Andrew D. *Big Data's Disparate Impact.* California Law Review, v. 104, n. 3, p. 671-732, 2016. DOI: 10.15779/Z38BG31.

BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

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

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022.* Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.* Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Brasília, DF, 2019.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados.* 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PASQUALE, Frank. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

SÁ, Maria de Fátima Freire de; LIMA, Taisa Maria Macena de. *Inteligência artificial e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: o direito à explicação nas decisões automatizadas.* Revista Brasileira de Direito Civil, Belo Horizonte, v. 26, n. 4, p. 227-246, out./dez. 2020. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/584. Acesso em: 26 set. 2026.

UNESCO. *Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial.* Paris: UNESCO, 2022. Aprovada em 23 nov. 2021. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por. Acesso em: 26 set. 2026.

WACHTER, Sandra; MITTELSTADT, Brent; FLORIDI, Luciano. *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation.* International Data Privacy Law, v. 7, n. 2, p. 76-99, 2017. DOI: 10.1093/idpl/ipx005.

Capítulo 25

FENOMENOLOGIA DA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA E CONSTRUÇÃO DO FATO JURÍDICO TRIBUTÁRIO: UMA ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DO IPTU EM ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA

Derlise Marchiori[1]
Carlos Lima da Silva[2]
Rodrigo Passos Jarussi[3]

1 Introdução

A incidência tributária figura como tema central da teoria do Direito Tributário, sobretudo em razão das discussões que envolvem a relação entre norma jurídica, fato jurídico e constituição da obrigação tributária. A questão não se restringe à identificação do momento em que surge a obrigação tributária, mas abrange a análise da própria estrutura da norma jurídica e do modo pelo qual acontecimentos do mundo social passam a integrar o universo jurídico como fatos qualificados pela norma.

A doutrina tradicional consolidou a compreensão de que a norma tributária apresenta estrutura hipotético-condicional, vinculando a produção de efeitos jurídicos à ocorrência do fato descrito na hipótese legal. Cumpre observar que tal estrutura não é exclusividade da norma tributária, o conceito de hipótese de incidência pertence à teoria geral do direito e mostra-se aplicável a todos os ramos do ordenamento, encontrando no Direito Tributário apenas um de seus campos de manifestação – ainda que ali assuma especial relevância (Ataliba, 1999, p. 60).

1 Mestranda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Procuradora-Geral do Município de Lucas do Rio Verde/MT. E-mail: derlisemarchiori@terra.com.br.

2 Advogado e fiscal de tributos municipal. Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), pós-graduado em Direito Público e mestrando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), com pesquisa voltada à linguagem jurídico-administrativa aplicada a tributação municipal e ao ITBI.

3 Mestrando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Direito Tributário, Processo Tributário, Direito e Processo do Trabalho. Graduado em Direito pelo Centro Universitário UNIFAAT.

Sob essa perspectiva clássica, a hipótese de incidência é definida como a descrição legal abstrata de um fato cuja realização concreta faz surgir a obrigação tributária (Ataliba, 1999, p. 69). A obrigação tributária não decorre da simples existência da lei, mas da concretização do suporte fático por ela descrito. Em razão disso, a incidência opera quando o fato verificado em situações concretas corresponde ao modelo abstrato delineado pelo legislador.

Tal entendimento exerceu influência decisiva sobre a dogmática tributária, especialmente por reforçar a vinculação estrita entre a atuação administrativa e os elementos definidos em lei. A incidência passou a ser concebida como momento lógico de imputação normativa, em que a realização do antecedente implica o surgimento da consequência jurídica.

Todavia, o desenvolvimento da teoria da norma jurídica ao longo do século XX fez emergir elementos que impõem a revisão dessa compreensão. A concepção da norma como esquema de interpretação, formulada por Kelsen (2009, p. 03), conduziu o debate do plano exclusivamente estrutural para o plano da significação, isto é, o direito não opera sobre a materialidade dos fatos naturais, mas como sistema que lhes atribui sentido jurídico.

Vilanova evidenciou que o ordenamento jurídico opera mediante sucessivas positivações, distinguindo normas gerais e abstratas de normas individuais e concretas (Vilanova, 2005, p. 88). A passagem de uma à outra não se dá de modo automático, mas depende de atividade de aplicação que individualiza e concretiza o conteúdo normativo, sendo que essa compreensão foi posteriormente aprofundada no âmbito tributário por Paulo de Barros Carvalho, para quem o fato jurídico não se confunde com o evento empírico é "[...] a composição do fato em linguagem jurídica competente" que, "[...] ao perfazer-se como enunciado prescritivo válido, já determina, fulminantemente, o fenômeno da incidência" (Carvalho, 2008, p. 181).

Se a incidência tem por efeito a constituição de relações jurídicas obrigacionais, não basta identificar a ocorrência de determinado evento no plano da experiência (Carvalho, 2008, p. 185-186). O ponto controvertido reside justamente na distinção entre o acontecimento ocorrido no mundo fenomênico e o fato jurídico introduzido no sistema positivo. O primeiro integra o plano da experiência, já o segundo resulta de sua constituição em linguagem juridicamente habilitada. A constituição da obrigação tributária pressupõe, portanto, processo de qualificação normativa que não se esgota na mera verificação empírica da ocorrência de determinado acontecimento.

Diante desse quadro, formula-se o problema central deste artigo: a incidência tributária decorre automaticamente da ocorrência de eventos no mundo social ou depende da qualificação jurídica desses acontecimentos

mediante aplicação da norma tributária e construção do fato jurídico tributário?

A hipótese adotada sustenta que a incidência tributária não constitui fenômeno automático. Ao contrário, demanda atividade interpretativa destinada à identificação dos critérios estabelecidos pela regramatriz de incidência tributária, à qualificação jurídica dos acontecimentos sociais e à constituição do fato jurídico tributário mediante linguagem competente. A produção da obrigação tributária exige a passagem da norma geral e abstrata à norma individual e concreta, processo que envolve interpretação, aplicação e formalização normativa.

A construção teórica de Figueiredo (2014, p. 55), corrobora essa perspectiva ao defender que a incidência não prescinde da positivação do evento por meio de norma individual e concreta, ponto que será retomado adiante. Desse modo, a incidência passa a ser compreendida como o resultado de um processo de positivação jurídica, e não como simples operação lógica de subsunção.

A investigação desenvolve-se por meio de abordagem dogmático-analítica, tomando como referencial a teoria da norma jurídica, a fenomenologia da incidência tributária e o Constructivismo Lógico-Semântico, especialmente a partir das contribuições de Kelsen (2009), Pontes de Miranda (1954), Vilanova (2005), Carvalho (2008), Gama (2014), Figueiredo (2014) e Messias (2024).

O recorte empírico adotado consiste na análise da incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), de competência municipal nos termos do art. 156, I, da Constituição Federal[1], sobre imóveis situados em áreas de expansão urbana. A delimitação do critério espacial da regra-matriz de incidência do IPTU evidencia que a tributação não decorre da localização física do imóvel, mas de sua qualificação jurídica segundo parâmetros normativos estabelecidos pelo ordenamento, especialmente aqueles previstos no art. 32 do Código Tributário Nacional e na legislação municipal pertinente[2]. A escolha desse recorte permite demonstrar que a constituição do crédito tributário envolve atividade interpretativa relevante, especialmente no que se refere à identificação dos elementos normativos que delimitam o campo de incidência do imposto.

---

1 Nos termos do art. 156, I, da Constituição Federal: "Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana" (BRASIL, 1988).

2 Art. 32. O impôsto, de competência dos Municípios, sôbre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (Brasil, 1966b).

2 Desenvolvimento

A demonstração da hipótese formulada exige o exame prévio de algumas premissas teóricas. Parte-se da concepção da norma jurídica como esquema de interpretação da realidade (2.1), fundamento a partir do qual se torna possível distinguir evento e fato jurídico (2.2) e compreender as relações entre incidência, subsunção e aplicação da norma (2.3). Fixadas essas bases, analisa-se a fenomenologia da incidência tributária (2.4), para, em seguida, examinar a regra-matriz de incidência como instrumento de decomposição da norma tributária (2.5). Por fim, investiga-se o papel desempenhado pela Administração na constituição do fato jurídico tributário (2.6), tomando como referência o critério espacial do IPTU incidente sobre imóveis situados em áreas de expansão urbana (2.6.1).

2.1 A norma jurídica como esquema de interpretação da realidade

A investigação da fenomenologia da incidência tributária pressupõe o exame da forma pela qual o direito apreende os acontecimentos que pretende disciplinar. A questão conduz, inevitavelmente, à teoria da norma jurídica, pois é nela que se encontram os elementos necessários para compreender como determinados eventos passam a adquirir relevância para o sistema jurídico. Não se trata de admitir que a norma opere diretamente sobre a materialidade dos fatos, mas de reconhecer que o fenômeno jurídico se desenvolve no plano da significação. Daí a centralidade da linguagem na constituição dos objetos de que o direito se ocupa.

A centralidade atribuída à linguagem não surgiu por acaso, ela resulta de profunda transformação ocorrida no campo da filosofia do conhecimento ao longo do século XX. Por oportuno, a aproximação entre a Ciência Jurídica e as reflexões sobre linguagem intensificou-se com as contribuições do Neopositivismo Lógico, bem como os desenvolvimentos posteriores associados ao giro-linguístico e, no Brasil, ao Constructivismo Lógico-Semântico. A partir dessa inflexão teórica, a linguagem deixou de ser concebida como simples instrumento de representação de uma realidade previamente dada, passando a ocupar posição constitutiva no processo de conhecimento, na medida em que condiciona a própria produção dos significados mediante os quais o homem compreende o mundo e organiza sua experiência (Carvalho, 2021, p. 432).

A formulação adquire maior precisão na obra de Hans Kelsen. Ao romper com concepções que identificavam o direito aos próprios fatos da vida social, o jurista austríaco deslocou o problema para o plano da significação

jurídica. Nessa construção, o evento sensorialmente perceptível, enquanto parcela da natureza submetida ao princípio da causalidade, não constitui, por si só, objeto de conhecimento jurídico.

> O que transforma este fato num ato jurídico (lícito ou ilícito) não é a sua facticidade, não é o seu ser natural, isto é, o seu ser tal como determinado pela lei da causalidade e encerrado no sistema da natureza, mas o sentido objetivo que está ligado a esse ato, a significação que ele possui. O sentido jurídico específico, a sua particular significação jurídica, recebe-a o fato em questão por intermédio de uma norma que a ele se refere com o seu conteúdo, que lhe empresta a significação jurídica, por forma que o ato pode ser interpretado segundo esta norma. A norma funciona como esquema de interpretação (Kelsen, 2009, p. 03).

Vê-se que, no pensamento kelseniano, o fato natural ainda subsiste à margem do direito, apenas desprovido de significação jurídica. Nessa ótica, o Constructivismo Lógico-Semântico, desenvolvido no Brasil por Paulo de Barros Carvalho e Tácio Lacerda Gama a partir da obra de Lourival Vilanova, introduz importante refinamento teórico. Para os constructivistas o próprio fato jurídico constitui-se em linguagem, e o conhecimento jurídico não é extraído diretamente dos objetos do mundo, mas construído mediante operações de significação. Nessa ordem de ideias, o sistema jurídico manifesta-se por meio de enunciados prescritivos organizados segundo estrutura hipotético-condicional, em que a previsão de determinada situação serve de fundamento para a instauração das consequências jurídicas correspondentes (Vilanova, 2005, p. 78).

Na contribuição de Paulo de Barros Carvalho, o direito positivo apresenta-se como sistema de linguagem prescritiva voltado à regulação das condutas humanas. A norma jurídica não se confunde com o texto legislativo, mas resulta da atividade interpretativa desenvolvida pelo intérprete a partir dos enunciados produzidos pelas fontes do direito (Carvalho, 2021, p. 512-514).

Dessa premissa decorre a dicotomia entre evento e fato jurídico, central na teoria do autor: as ocorrências do mundo fenomênico só adquirem relevância para o direito quando vertidas na linguagem que o sistema reputa competente. Nas palavras do autor: "[...] para o ponto de vista do direito, os fatos da chamada realidade social serão simples eventos, enquanto não forem constituídos em linguagem jurídica própria" (Carvalho, 2021, p. 515).

As duas conclusões decorrem de uma mesma premissa filosófica, qual seja, a inexistência de vínculo natural entre a palavra e aquilo que ela designa. Justamente essa compreensão que permite sustentar tanto a construção

interpretativa da norma quanto a constituição linguística do fato jurídico, como enfatiza Paulo de Barros Carvalho:

> Tenho insistido, reiteradamente que, ao lidar com a linguagem, o exegeta se vê impelido a construir, a partir do texto, as diferentes possibilidades interpretativas de cada palavra no contexto em que ela se insere. Desvincilham-nos [sic] daquele laço que se pretendeu instituir, durante longo tempo, entre termo e seu significado, como algo que nos teria sido dado, mediante vínculo natural que conhecemos na forma de elementos da realidade. Hoje, sabemos que essa relação entre a palavra e a coisa é artificial, convencionalmente estabelecida (Carvalho, 2021, p. 583).

Se a relação entre palavra e objeto é convencional, também o sentido jurídico não se apresenta pronto ao intérprete. O significado da norma resulta de atividade construtiva, do mesmo modo que os fatos juridicamente relevantes dependem de sua constituição em linguagem reconhecida pelo sistema. Não há ingresso automático da experiência social no universo jurídico, há, isto sim, sua reconstrução segundo os critérios de significação admitidos pelo ordenamento.

A mesma premissa encontra-se na obra de Tácio Lacerda Gama, para quem a linguagem não apenas comunica o direito, mas participa da própria constituição de seu objeto. Nas palavras do jurista: "[...] o direito e a ciência que o estuda manifestam-se por meio da linguagem, por isso todo e qualquer desenvolvimento teórico sobre a linguagem e sua interpretação podem ser utilizados para desenvolver o estudo do direito" (Gama, 2014, p. 274).

Para exemplificar essa constituição ativa, o próprio autor recorre à distinção entre evento e fato jurídico:

> Alguém que, dirigindo em alta velocidade, retire a vida de outrem, realiza um evento. Esse acontecimento social, quando levado a julgamento pelo órgão competente que produzirá uma sentença condenatória, transforma-se em fato jurídico. Passa a integrar o sistema do direito positivo, pois foi captado na forma prevista pelo próprio direito – processo judicial, no caso. Sem essa linguagem competente, introduzindo no sistema jurídico os acontecimentos sociais, não se pode falar em consequências jurídicas (Gama, 2003, p. 98-113).

Dessa forma, demonstra-se que o direito não se limita a descrever ou reconhecer a realidade, mas a constrói ativamente mediante seus instrumentos linguísticos e procedimentais.

Nesse panorama, a norma jurídica assume função mediadora entre o mundo dos acontecimentos e o universo do direito, pois é ela que fornece o esquema de interpretação a partir do qual determinados eventos sociais são selecionados, organizados e qualificados juridicamente. Fixada essa premissa, compreende-se por que a incidência tributária não pode ser reduzida a simples

consequência automática de acontecimentos verificados no plano empírico. Sobressai, então, a relevância de distinguir o evento do fato jurídico.

2.2 Evento e fato jurídico na teoria do Direito

Se o direito não opera sobre a materialidade dos acontecimentos, mas sobre os significados que lhes são atribuídos, torna-se necessário esclarecer de que modo um evento passa a integrar o universo jurídico. A dificuldade não é meramente terminológica, ela deriva da frequente identificação entre duas realidades que pertencem a planos distintos, a saber, o evento, enquanto ocorrência verificada no plano da experiência, e o fato jurídico, enquanto construção introduzida no sistema por intermédio da linguagem juridicamente habilitada.

Tradicionalmente, a expressão "fato jurídico" foi utilizada para designar os acontecimentos aptos a produzir efeitos no âmbito do direito. O desenvolvimento da teoria da norma jurídica, contudo, notadamente a partir das contribuições de Pontes de Miranda (1954), Paulo de Barros Carvalho (2008; 2021) e Tácio Lacerda Gama (2014), pôs em evidência que o acontecimento e o fato jurídico ocupam planos distintos, ainda que cada autor explique de modo diverso a passagem de um plano ao outro.

O tema mereceu atenção detida da doutrina brasileira e encontra em Vilanova formulação ilustrativa, ao conceber a hipótese normativa como a via de ingresso do fato no universo jurídico: "[...] o fato se torna jurídico porque ingressa no universo do direito através da porta aberta da hipótese" (Vilanova, 2005, p.89). Pagamentos, prestações de serviço, aquisições imobiliárias e inúmeras outras ocorrências integram continuamente a experiência social. Nem todas, contudo, interessam ao direito, considerando que o sistema jurídico opera mediante critérios de seleção previamente estabelecidos, recolhendo da experiência apenas os acontecimentos descritos em suas hipóteses normativas e apenas pelas formas que ele próprio admite.

O evento corresponde ao acontecimento em sua dimensão puramente fenomênica, anterior a qualquer qualificação jurídica. Convém destacar, a seu respeito, característica nem sempre percebida, uma vez consumado, o evento esgota-se no tempo e no espaço, tornando-se inacessível em sua concretude. Da prestação de serviço realizada ontem não se tem, hoje, acesso direto; o que dela subsiste são relatos, registros e documentos, isto é, versões em linguagem. O direito, por conseguinte, não alcança o evento em si, mas opera, necessariamente, sobre as descrições que dele se produzem.

É essa a constatação que Paulo de Barros Carvalho tomou como fundamento de sua teoria. Como exposto na seção anterior, as condutas intersubjetivas permanecem como simples eventos enquanto não constituídas em linguagem jurídica própria. Ao analisar a estrutura da norma jurídica, o autor conclui:

> Por todo o exposto, concluímos consistir o "fato jurídico" no enunciado linguístico denotativo, protocolar, topicamente colocado no antecedente de norma individual e concreta, emitida num determinado momento do processo de positivação do direito. Relatado o evento por qualquer outra modalidade linguística, inapropriado falar-se em juridicidade do fato, não vindo ele a integrar a realidade do direito (Carvalho, 2021, p. 515-516).

A distinção também pode ser observada na obra de Pontes de Miranda, ainda que sob fundamento diverso. Para o autor, os fatos jurídicos pertencem ao mundo jurídico, e não ao mundo natural, de modo que a incidência da norma determina a transformação do acontecimento social em fato jurídico, processo pelo qual determinado evento passa a integrar o universo normativo e a produzir efeitos juridicamente relevantes (Miranda, 1954, p. 183).

No âmbito do Constructivismo Lógico-Semântico, a mesma premissa é examinada na obra de Marina Vieira de Figueiredo, segundo a qual a incidência tributária pressupõe a descrição do evento em linguagem competente mediante a edição de norma individual e concreta:

> Assim, não basta que ocorra um evento, que preencha os critérios previstos no antecedente da norma geral e abstrata (hipótese de incidência), para que se possa falar em incidência. É necessária a descrição deste evento em linguagem competente – edição de norma individual e concreta – constituindo o fato jurídico tributário, que dará ensejo a uma relação jurídica (Figueiredo, 2014, p. 55).

Verifica-se, pois, que a autora reconfigura o momento da incidência, em que esta não acompanha a ocorrência do evento, mas a sua positivação por meio de norma individual e concreta. Como se examinará adiante[1], esse rigor conduz à exigência de um duplo juízo de subsunção, no antecedente e no consequente da norma, aspecto que melhor se compreende após o exame das relações entre subsunção e aplicação.

As reflexões desenvolvidas por Adriano Luiz Batista Messias também reforçam essa separação conceitual. Ao tratar da fenomenologia da incidência das normas jurídicas tributárias, o autor destaca o caráter constitutivo da linguagem jurídico-positiva e sustenta que os eventos do mundo natural devem ser relatados na linguagem prescrita pelo direito para que se consubstanciem em fatos jurídicos (Messias, 2024, p. 657).

1 Cf. seção 2.3 (Incidência, subsunção e aplicação da norma).

No Direito Tributário, essa dualidade de planos possui relevância considerável. A prestação de serviços, a circulação de mercadorias, a propriedade imobiliária ou a percepção de renda são acontecimentos econômicos que podem interessar à tributação, mas não geram automaticamente obrigações tributárias. Antes disso, devem ser qualificados juridicamente mediante aplicação da norma tributária. Assim, quando se afirma que determinado fato gerador ocorreu, não se faz referência ao evento em si, mas à sua constituição jurídica segundo os critérios estabelecidos pela hipótese normativa.

Evento e fato jurídico não se sobrepõem. Entre ambos intervém uma atividade constitutiva, sem a qual os acontecimentos da experiência permanecem estranhos ao universo jurídico. A produção dos efeitos normativos não decorre da simples ocorrência dos eventos, mas de sua qualificação segundo as formas e procedimentos admitidos pelo sistema positivo. A partir dessa premissa, cumpre examinar as relações entre subsunção, aplicação da norma e incidência tributária.

2.3 Incidência, subsunção e aplicação da norma

Cumpre, agora, buscar as relações entre incidência, subsunção e aplicação da norma jurídica. A distinção entre evento e fato jurídico, fixada na seção anterior, repercute diretamente sobre essas categorias, que, embora frequentemente tratadas como próximas, desempenham funções distintas na explicação do fenômeno jurídico. A precisão no seu manejo é condição para a adequada compreensão da fenomenologia da incidência tributária.

A doutrina clássica do Direito Tributário, especialmente na formulação de Geraldo Ataliba, concebe a incidência como fenômeno decorrente da realização do fato previsto na hipótese normativa. Nesse sentido, ensina o autor:

> A criação de tributos – que se traduz na descrição hipotética dos atos cuja ocorrência dá nascimento às obrigações tributárias concretas – é a mais solene e elevada manifestação da competência tributária de que são investidas as pessoas públicas políticas. Esta manifestação precede lógica e cronologicamente a atividade concreta e efetiva de tributar. É primária, no sentido de que, sem ela, não pode haver ação tributária (tributação). É o próprio início da ação tributária (Ataliba, 1999, p. 60).

A formulação apresenta elevada importância histórica para a dogmática tributária brasileira, sobretudo por reforçar a vinculação entre a atividade estatal e os limites previamente estabelecidos em lei. Não obstante, a teoria contemporânea da norma jurídica passou a questionar a suficiência dessa explicação para descrever o processo de constituição dos efeitos jurídicos.

Vê-se que, nessa perspectiva, a incidência aparece como consequência necessária da realização do fato descrito na hipótese normativa. Verificada a correspondência entre o acontecimento concreto e a previsão legal, instaurar-se-ia, de forma automática, a consequência jurídica prevista pelo ordenamento. A subsunção figuraria, assim, como elemento suficiente para explicar a produção dos efeitos jurídicos.

Na mesma linha, Sacha Calmon Navarro Coêlho, ao comentar a construção de Geraldo Ataliba, pontifica: "[...] a norma tributária, como qualquer outra norma jurídica, tem sua incidência condicionada ao acontecimento de um fato previsto na hipótese legal" (Ataliba, 1999 *apud* Coêlho, 1999, p. 1350). A partir dessa concepção, a incidência aparece como fenômeno lógico decorrente da correspondência entre o fato concreto e a hipótese normativa, do que decorre, para o autor, a eficácia meramente declaratória dos atos posteriores de formalização do crédito.

Contudo, a concepção da incidência como efeito automático da ocorrência do fato não se sustenta quando examinada à luz da teoria contemporânea da norma jurídica. Subjaz a essa construção a premissa de que o direito opera diretamente sobre os fatos da realidade, prescindindo da atividade interpretativa dos sujeitos competentes. Ora, se os acontecimentos sociais precisam ser vertidos em linguagem juridicamente adequada, é forçoso convir que a incidência não pode ser reduzida à mera ocorrência de eventos no mundo fenomênico.

Com efeito, o preenchimento dos critérios previstos no antecedente normativo representa apenas uma possibilidade de juridicização. Para que os efeitos jurídicos se produzam, torna-se necessária a constituição do fato jurídico por intermédio de norma individual e concreta regularmente introduzida no sistema.

> É preciso, também, que a relação jurídica constituída pela norma individual e concreta se subsuma ao consequente da norma geral e abstrata. Afinal, a relação jurídica é, igualmente, um fato. A única diferença é que esse fato jurídico, ao contrário daquele prescrito no antecedente, é relacional. Ao tratar das relações jurídicas tributárias, Paulo de Barros Carvalho destaca que «[...] a hipótese tributária está para o fato jurídico assim como a consequência tributária está para a relação jurídica tributária» (Carvalho, 2005 *apud* Figueiredo, 2014, p. 56).

Sob essa perspectiva, evidencia-se a autonomia conceitual dos planos da subsunção e da aplicação do direito. Enquanto a subsunção repousa na dimensão estritamente lógico-intelectual de correspondência fática, a aplicação consiste em um ato volitivo de poder, inserido no processo de positivação do direito, nos termos propostos por Lourival Vilanova (Figueiredo, 2014,

p.65). É o que sintetiza Paulo de Barros Carvalho: «[...] aplicar o direito é dar curso ao processo de positivação, extraindo de regras superiores o fundamento de validade para a edição de outras regras. É o ato mediante o qual alguém interpreta a amplitude do preceito geral, fazendo-o incidir no caso particular e sacando, assim, a norma individual» (Carvalho, 2005, p. 88).

Aplicar, portanto, é mais do que subsumir. A aplicação envolve interpretação, seleção dos elementos relevantes do evento e produção da norma individual e concreta. Daí a consequência decisiva que Carvalho extrai dessa premissa:

> Agora, é importante dizer que não se dará a incidência se não houver um ser humano fazendo a subsunção e promovendo a implicação que o preceito normativo determina. As normas não incidem por força própria. Numa visão antropocêntrica, elas requerem o homem, como elemento intercalar, movimentando as estruturas do direito, extraindo de normas gerais e abstratas outras regras, gerais e abstratas, gerais e concretas, individuais e abstratas, ou individuais e concretas (Carvalho, 2021, p. 520).

Disso decorre que, antes do relato em linguagem competente, com a emissão de norma individual e concreta, não há fato jurídico tributário nem obrigação tributária. Sob o aspecto do Constructivismo Lógico-Semântico, a incidência não representa fenômeno natural decorrente da simples ocorrência de acontecimentos sociais, mas resultado da aplicação do direito por sujeitos competentes, que qualificam normativamente o evento e o formalizam em linguagem adequada.

O lançamento tributário oferece exemplo elucidativo dessa dinâmica. Mesmo autores vinculados à concepção declaratória reconhecem que o lançamento envolve aplicação da norma tributária ao caso concreto. Sob o prisma metodológico aqui adotado, todavia, avança-se para além de tais premissas. O lançamento não se limita a reconhecer obrigação previamente existente; cuida-se de atividade jurídica destinada à própria constituição da relação tributária em linguagem competente, como demonstra Marina Vieira de Figueiredo em estudo específico sobre o tema.

2.4 Fenomenologia da incidência tributária

Ao investigar o tema, Adriano Luiz Batista Messias parte da premissa de que: "[...] tomado como fenômeno linguístico, o direito apresenta-se como vetor de transformação e criação de realidades, em redução de complexidades da tessitura do contexto social, elegendo, por meio de específicos códigos de acesso, quais fatos sociais lhe serão juridicamente relevantes". Disso decorre que os eventos do mundo natural: "[...] devem ser relatados em linguagem

prescrita pelo direito, consubstanciando fatos jurídicos", de modo que o nascimento da obrigação tributária não depende apenas da existência de norma válida e vigente, mas também da constituição do evento na linguagem que o sistema reputa adequada (Messias, 2024, p. 657).

Convém acrescentar um aspecto ainda não explorado, qual seja, a constituição do fato em linguagem competente realiza-se, sobretudo, por intermédio dos meios probatórios aptos à formação da chamada verdade jurídica. Como adverte o autor: "[...] para que o relato ingresse no universo do direito, constituindo fato jurídico, é preciso que seja enunciado em linguagem competente, quer dizer, que seja descrito consoante as provas em direito admitidas". Importa notar, contudo, o sentido específico que Messias atribui à prova: "[...] a prova não consiste em uma ponte linguística rumo à verdade dos objetos, pois a intencionalidade do sujeito tem sua base na experiência, e esta outorga autenticidade ao fenômeno com a linguagem apta à construção de ontologias" (Messias, 2024, p. 659).

Esse rigor linguístico projeta-se sobre a própria estrutura da norma. Como observa Messias:

> No âmbito da fenomenologia da incidência, o direito somente trabalha com o valor de verdade em ambas as proposições (antecedente e consequente), pois todos os demais casos possíveis do condicional não lhe têm serventia. Consiste em princípio aplicável ao raciocínio dedutivo, no sentido de que a verdade da premissa garante a verdade da conclusão porque esta já está contida naquela (Messias, 2024, p. 662).

Do excerto se extrai que a fenomenologia da incidência não se esgota na verificação do fato descrito na hipótese, mas compreende igualmente o consequente, no qual se elegem os sujeitos do laço obrigacional e se modaliza deonticamente a conduta. A subsunção, portanto, não recai apenas sobre o antecedente, opera-se também sobre os critérios do consequente normativo, articulando-se a relação causal em termos de pressuposta eficácia jurídica, de sorte que, verificado o enunciado factual, o vínculo com o consequente se dá por implicação. Mais do que isso, ao aproximar a incidência do raciocínio dedutivo, o autor deixa entrever que a verdade jurídica não corresponde à verdade empírica dos acontecimentos, mas a uma verdade formal, construída no interior do próprio sistema e dependente da linguagem que o constitui – pois a conclusão (o consequente) já se encontra logicamente contida na premissa (o antecedente juridicizado).

Por sua vez, Marina Vieira de Figueiredo oferece importante complemento ao sustentar que os acontecimentos ocorridos no plano da experiência permanecem juridicamente irrelevantes enquanto não forem descritos em linguagem competente. Como singelos eventos sociais, não

produzem efeitos jurídicos nem dão ensejo ao surgimento de relações jurídicas. Somente mediante sua formalização pelas estruturas linguísticas admitidas pelo sistema é que se opera a constituição do fato jurídico e a instauração da relação jurídica prevista pelo ordenamento (Figueiredo, 2014, p. 54). Desse modo, conjugadas as duas perspectivas, percebe-se que a incidência tributária implica não apenas a estruturação lógica da norma em antecedente e consequente, mas também a efetiva tradução do evento em linguagem reconhecida pelo direito, exigência sem a qual o fato, por mais relevante que seja no plano social, não ingressa no universo jurídico.

A partir dessa premissa, o debate desloca-se dos acontecimentos em si para a estrutura normativa que condiciona sua relevância jurídica. É nesse horizonte que se insere a teoria da regra-matriz de incidência tributária, cuja elaboração permite identificar e sistematizar os critérios responsáveis pela constituição do fato jurídico tributário e da correspondente relação obrigacional.

2.5 Regra-matriz de incidência tributária

Superada a distinção entre evento e fato jurídico, bem como demonstrado o papel da linguagem na introdução dos fatos no ordenamento, o exame desloca-se para a estrutura da norma tributária. Afinal, se a incidência não decorre da simples verificação dos acontecimentos tomados em consideração pelo legislador, mas da sua formalização em linguagem juridicamente habilitada, cumpre investigar como a norma organiza os referenciais necessários à produção desses efeitos.

Convém advertir, desde logo, que a incidência tributária não opera de maneira automática e infalível, como sustentara parcela expressiva da doutrina clássica. Para Carvalho, a incidência da norma reclama o concurso humano, traduzido na atividade de aplicação que verte o evento em linguagem competente e o subsume aos critérios normativamente predispostos.

É nesse contexto que se insere a teoria da regra-matriz de incidência tributária. Para o autor, a norma tributária em sentido estrito corresponde àquela que disciplina o fenômeno da incidência fiscal e cuja estrutura pode ser reconstruída mediante um modelo lógico composto por hipótese e consequência. A referida estrutura não se apresenta de forma sistematizada nos textos normativos, sendo obtida mediante esforço reconstrutivo empreendido pelo intérprete a partir dos enunciados prescritivos do direito positivo (Carvalho, 2005, p. 309).

Conforme leciona Carvalho:

> [...] as leis não trazem normas jurídicas organicamente agregadas, de tal modo que nos seja lícito desenhar, com facilidade, a indigitada regra-matriz de incidência, que todo o tributo hospeda, como centro catalisador de seu plexo normativo. Pelo contrário, sem arranjo algum, os preceitos se dispersam pelo corpo do estatuto, compelindo o jurista a um penoso trabalho de composição (Carvalho, 2005, p. 309-310).

Tomando como referência a estrutura hipotético-condicional inerente às normas jurídicas, a regra-matriz apresenta-se composta por hipótese e consequência. A hipótese contempla os dados necessários à identificação da situação juridicamente prevista; a consequência, por sua vez, disciplina os efeitos atribuídos à sua realização. Não se trata de mera divisão expositiva, mas da própria forma de organização da norma tributária em sentido estrito, construída a partir da correlação entre um pressuposto e os efeitos que dele decorrem (Carvalho, 2005, p. 311).

No antecedente normativo concentram-se os referenciais utilizados pelo legislador para delimitar a situação apta à produção dos efeitos jurídicos previstos pela norma. É nesse segmento que se localizam os critérios material, espacial e temporal. O critério material diz respeito à conduta, estado ou situação eleita pela norma para fins de incidência; o critério espacial define o âmbito territorial de sua ocorrência; e o critério temporal estabelece o instante juridicamente relevante para sua consideração pelo direito. Conforme observa Carvalho, esses critérios apresentam-se na norma geral e abstrata sob elevado grau de indeterminação, descrevendo ações-tipo e referências genéricas de espaço e tempo, aptas a abranger uma multiplicidade de situações futuras (Carvalho, 2008, p. 178-180).

Ao tratar da passagem da hipótese normativa para o fato jurídico tributário, o autor destaca que a diferença entre os critérios da regra-matriz e os elementos do fato jurídico reside justamente no grau de determinação. Enquanto a hipótese opera mediante referências genéricas, o fato jurídico apresenta-se individualizado quanto à ação realizada, ao local em que ocorreu e ao momento de sua ocorrência. Nesse sentido, esclarece o autor: "A diferença entre os critérios da hipótese da regra-matriz de incidência e os elementos do fato jurídico tributário está, precisamente, no grau de determinação" (Carvalho, 2008, p. 178).

No consequente normativo localizam-se os critérios pessoal e quantitativo. É nesse segmento que se definem os sujeitos que ocuparão as posições ativa e passiva da relação jurídica tributária, bem como os parâmetros empregados para a determinação da prestação pecuniária devida. Base de cálculo e alíquota integram essa estrutura, permitindo a quantificação do

dever jurídico instaurado pela incidência da norma (Carvalho, 2005, p. 312-313).

Vista por esse prisma, a regra-matriz permite explicitar os referenciais normativos empregados na constituição do fato jurídico tributário. Não há, nesse processo, mera correspondência entre um acontecimento e uma previsão legislativa. O que ingressa no sistema jurídico não é o evento em si considerado, mas sua descrição em linguagem admitida pelo direito, elaborada segundo os parâmetros previamente definidos pela norma. A importância do modelo reside na possibilidade de identificar os aspectos cuja presença se mostra necessária para o reconhecimento jurídico do fato tributário e para a produção dos efeitos que lhe são atribuídos pelo ordenamento.

A utilidade desse modelo torna-se ainda mais evidente quando examinada a passagem da norma geral e abstrata para a norma individual e concreta. Conforme leciona Carvalho:

> A passagem da norma geral e abstrata para a norma individual e concreta consiste, exatamente, nessa redução à unidade: de classes com notas que se aplicariam a infinitos indivíduos, nos critérios da hipótese (e também da consequência), chegamos a classes com notas que correspondem a um, e somente um, elemento de cada vez (Carvalho, 2008, p. 190).

A teoria da regra-matriz fornece, assim, os instrumentos necessários para compreender essa transição entre a abstração da norma e a individualização do fato jurídico tributário. Sua importância para o presente trabalho decorre da possibilidade de identificar, com rigor analítico, os elementos que compõem a hipótese tributária, circunstância que assume especial relevância quando surgem controvérsias relacionadas à delimitação de um de seus critérios. É o que ocorre, por exemplo, no exame do critério espacial do IPTU incidente sobre imóveis situados em áreas de expansão urbana, tema que será analisado nos tópicos seguintes.

2.6 A construção administrativa do fato jurídico tributário

A constituição do fato jurídico tributário depende da atuação de órgãos dotados de competência para produzir enunciados válidos no interior do sistema jurídico. A Administração Tributária não se limita a registrar ocorrências empíricas, mas desempenha função constitutiva, convertendo eventos em fatos jurídicos mediante a emissão da norma individual e concreta correspondente. A análise dos elementos que integram a regra-matriz de incidência revela que a descrição competente do evento é condição indispensável para sua transformação em fato jurídico tributário e para a consequente instauração da relação jurídica obrigacional.

O art. 142 do Código Tributário Nacional explicita à autoridade administrativa a competência para constituir o crédito tributário através do lançamento. As etapas previstas no dispositivo legal – a verificação do fato gerador, a determinação da base de cálculo, a quantificação do débito, a identificação do sujeito passivo e a propositura de sanções – corresponde aos momentos necessários à formulação da norma individual e concreta que introduz no sistema a relação tributária. Trata-se de ato de aplicação normativa, mediante o qual se realiza a passagem da norma geral e abstrata para o plano da positividade concreta, nos termos já examinados na teoria da norma jurídica (Brasil, 1966b).

A atuação administrativa não possui natureza meramente declaratória. A doutrina do Constructivismo Lógico-Semântico afasta a ideia segundo a qual a obrigação tributária preexistiria ao lançamento, cabendo à autoridade apenas reconhecê-la. O fato jurídico tributário não se confunde com o evento empírico que lhe serve de suporte material; constitui-se apenas no instante em que o enunciado competente ingressa validamente no sistema jurídico. É o que acentua Paulo de Barros Carvalho ao afirmar que: "[...] o fato jurídico tributário será tomado como um enunciado protocolar, denotativo, posto na posição sintática de antecedente de uma norma individual e concreta [...] no preciso instante em que o enunciado ingressa no sistema do direito positivo, como norma válida" (Carvalho, 2008, p. 175-176).

Além disso, Carvalho esclarece que o fato jurídico tributário "[...] é constituído por um enunciado protocolar, denotativo, relatando um evento pretérito que se consolidou numa unidade de tempo e num ponto do espaço social", sendo um enunciado "[...] de teor prescritivo e não cognoscente do real", sujeito aos valores lógicos da Lógica Deôntico-Jurídica (válido/não válido), e não aos da Lógica Alética (verdadeiro/falso) (Carvalho, 2005, p. 489-490).

Nessa mesma linha, o autor destaca que o crédito tributário nasce com sua formalização, entendida como ato de aplicação da regra-matriz de incidência. Formalizar o crédito significa verter em linguagem jurídica competente o fato e a respectiva relação tributária, objetivando sujeito ativo, sujeito passivo e objeto da prestação em norma individual e concreta. Sob essa perspectiva, uma coisa é a ocorrência do evento no mundo social; outra, distinta, é sua constituição como fato jurídico tributário. O acontecimento integra o conteúdo do enunciado produzido pela autoridade competente, mas sua existência jurídica somente se aperfeiçoa quando introduzido validamente no sistema por meio da norma individual e concreta (Carvalho, 2021, p. 637).

Carvalho ilustra essa distinção entre evento e fato jurídico com o exemplo do IPTU[1]. A legislação elege o dia 1º de janeiro como o momento de referência para a situação do imóvel. No entanto, para a teoria constructivista, essa data apenas identifica o conteúdo descritivo do futuro enunciado. A existência jurídica do fato tributário – e, por consequência, da obrigação – só se consuma em um momento posterior: quando o lançamento, formalizado em norma individual e concreta, é validamente integrado ao sistema, o que, na prática, corresponde ao seu conhecimento pelo contribuinte. Portanto, o ordenamento opera com dois tempos distintos: um, factual, que qualifica o evento; outro, jurídico, que constitui o fato e dá início aos efeitos da relação obrigacional (Carvalho, 2008, p. 174-179).

O autor também observa que, tanto nos atos praticados pela Administração quanto no lançamento por homologação, "[...] opera-se a descrição de um acontecimento do mundo físico-social, ocorrido em condições determinadas de espaço e de tempo", o qual deve guardar conformidade com os critérios da hipótese da norma geral e abstrata. Uma vez preenchidos esses critérios, segue-se, "[...] por necessidade deôntica", o surgimento de um segundo enunciado, este relacional, "[...] instituidor de uma relação entre dois ou mais sujeitos de direito", em conformidade com o consequente da regra-matriz.

A mesma compreensão aparece na obra de Marina Vieira de Figueiredo, para quem o lançamento consiste em ato administrativo que descreve, em seu antecedente, o evento juridicamente qualificado e, em seu consequente, a correspondente relação obrigacional tributária (Figueiredo, 2014, p. 82-83). A atividade administrativa não se limita, portanto, ao reconhecimento de uma obrigação preexistente, mas participa da própria constituição jurídica da relação tributária[2].

Como indicam as estruturas da regra-matriz, certas hipóteses de incidência não se resolvem mediante observação direta dos acontecimentos. Situações dependentes de normas urbanísticas, conceitos jurídicos indeterminados ou parâmetros normativos complexos requerem reconstrução

1 Conforme exemplifica o autor, o evento descrito pelo lançamento, como a situação do imóvel em 1º de janeiro no caso do IPTU, não constitui por si só o fato jurídico tributário. O fato surge apenas quando a norma individual e concreta, formulada pela autoridade competente, ingressa validamente no sistema jurídico, o que ocorre no momento da notificação ao sujeito passivo. Com isso, o ordenamento trabalha com dois marcos temporais distintos: a data do evento, que determina a regra-matriz de incidência aplicável, e a data da constituição do fato jurídico, que define a validade do ato administrativo e a produção dos efeitos tributários (Carvalho, 2008, p. 174).

2 A autora qualifica o lançamento como ato administrativo de competência da autoridade fiscal, destinado a inserir no sistema a norma individual e concreta que estrutura a relação jurídico-tributária, integrando nela o próprio crédito. Assim, a finalidade do lançamento é constitutiva, e não meramente recognitiva da obrigação (Figueiredo, 2014, p. 83).

jurídica do evento, de modo a verificar sua adequação aos critérios legalmente previstos.

No caso do IPTU aplicado a áreas de expansão urbana, essa exigência de construção normativa tornase particularmente evidente, pois a simples posição física do imóvel dentro do território municipal, embora necessária, não se mostra suficiente para justificar a incidência. A conformação do fato jurídico tributário depende da leitura coordenada dos critérios urbanísticos que definem a zona de expansão e dos critérios tributários que delimitam o alcance material do imposto, de modo que apenas a interpretação integrada desses elementos, seguida da formalização competente, permite transformar o acontecimento empírico em evento juridicamente qualificado.

2.6.1 O critério espacial da regra-matriz do IPTU e a construção jurídica do espaço urbano nas áreas de expansão urbana

O embate prático em torno da incidência do IPTU nas chamadas áreas de expansão urbana ilustra com afinco o cenário em que a simples observação empírica se mostra insuficiente, pois, em zonas limítrofes, a delimitação territorial perde protagonismo diante da necessidade de qualificação jurídica do espaço. O artigo 32 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966b) evidencia essa maleabilidade: enquanto o §1º estabelece os melhoramentos mínimos para caracterizar a zona urbana tradicional, o §2º autoriza que a legislação municipal atribua natureza urbana a áreas urbanizáveis ou de expansão urbana constantes de loteamentos aprovados, conferindo primazia à normatividade urbanística na definição do espaço tributável.

A interpretação do dispositivo revela que o §2º não apenas amplia o alcance territorial do IPTU, mas reconstrói o próprio conceito jurídico de zona urbana, deslocando-o do plano geográfico para o plano normativo. A possibilidade de que a lei municipal e a atuação administrativa qualifiquem porções territoriais como urbanas demonstra que o espaço tributável é uma produção jurídica, e não um dado natural pré-existente. A concepção dialoga com a literatura urbanística crítica, segundo a qual o Direito exerce papel estruturante na conformação das formas de ocupação e regulação do território, influenciando diretamente as condições de acesso à terra urbana e a distribuição espacial das atividades econômicas (Fernandes, 1998, p. 9-11).

Na dogmática tributária, observa-se que o critério espacial das normas tributárias não coincide com o campo de vigência da lei, constituindo elemento autônomo da hipótese de incidência. A legislação municipal pode irradiar seus efeitos por toda a extensão do território do ente federado, mas o

critério espacial do tributo recorta apenas determinadas porções nas quais o fato jurídico poderá ocorrer. Como observa Carvalho, a descrição normativa não fixa lugares singulares, mas intervalos territoriais amplos, dentro dos quais se pode verificar o evento tributário. Trata-se de critério menos minucioso e, exatamente por isso, mais elástico, o que se ajusta perfeitamente às zonas urbanizáveis ou de expansão urbana definidas pelo planejamento municipal (Carvalho, 2005, p. 341).

O aprofundamento teórico de Carvalho permite compreender que essa elasticidade espacial não decorre de imprecisão técnica. O autor enfatiza que o espaço tributário não se confunde com a realidade física, pois deriva da escolha do legislador entre esquemas possíveis de imputação. Assim, o critério espacial da hipótese de incidência não é mera referência descritiva ao mundo empírico, mas um instrumento normativo de seleção de eventos juridicamente relevantes (Carvalho, 2005, p. 342-343). A "zona nebulosa" resultante dessa operação não compromete a racionalidade do sistema, mas revela um campo ainda pouco explorado pela pesquisa tributária, especialmente no que tange à espacialidade normativa.

A perspectiva linguística, já delineada ao longo deste trabalho, contribui para elucidar essa construção, visto que o evento somente se converte em fato jurídico quando articulado em linguagem competente, articulação que, no âmbito tributário, realiza-se sobretudo pela Administração Pública nos diversos modos de lançamento. Nesse quadro, a atribuição, pela legislação municipal, de natureza urbana a determinadas áreas não configura simples reconhecimento de uma realidade empírica, mas verdadeira enunciação constitutiva de espaço juridicamente relevante.

No âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça fixou entendimento relevante no Recurso Especial (REsp) 1.112.646/SP, julgado sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 174)[1]. O Tribunal estabeleceu que a incidência do ITR sobre imóvel situado em área urbana depende da comprovação de sua efetiva exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, nos termos do art. 15 do Decreto-Lei n.º 57/1966 (Brasil, 1966a).

Em complemento ao entendimento firmado no repetitivo, a Súmula 626[2] do Superior Tribunal de Justiça consolidou que: "[...] a incidência do

1 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Recurso Especial nº 1.112.646/SP** (Tema Repetitivo 174). Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 26 ago. 2009. Brasília, DF: STJ, 2009.

2 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Súmula 626**: A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN. Julgado em 12 dez. 2018. DJe 17 dez. 2018. Brasília, DF: STJ, 2018.

IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN[1]". O enunciado confirma que a definição de zona urbana, para fins tributários, não depende da verificação empírica dos elementos materiais de urbanização, mas da qualificação jurídica atribuída pelo ordenamento municipal. Ao privilegiar a escolha normativa do legislador local e a atuação administrativa de conformação territorial, o STJ reafirma que a espacialidade do IPTU é produzida por operações jurídicas – e não por um dado físico prévio –, reforçando a natureza construída e não natural do critério espacial da hipótese de incidência.

A análise conjunta dessas fontes revela que a definição do tributo incidente – IPTU ou ITR – não se resolve pela mera localização geográfica do imóvel, mas pela reconstrução normativa da situação concreta, realizada à luz das normas urbanísticas, tributárias e administrativas aplicáveis. A Administração não descobre o fato tributário: ela o constitui, nos limites da linguagem que estrutura a regra-matriz de incidência.

À luz da fenomenologia da incidência, torna-se evidente que o critério espacial do IPTU não opera sobre fatos brutos da realidade, mas sobre fatos juridicamente elaborados, nos quais o território é reorganizado segundo finalidades de política urbana, escolhas legislativas e técnicas administrativas de qualificação espacial.

3 Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo examinar a fenomenologia da incidência tributária a partir da teoria da norma jurídica e da regra-matriz de incidência. Buscou-se responder se a incidência decorre automaticamente da ocorrência de eventos no mundo social ou se depende da qualificação jurídica desses acontecimentos, mediante a aplicação da norma tributária e a construção do fato jurídico tributário.

A análise demonstrou que a compreensão tradicional da incidência como fenômeno automático é insuficiente para explicar a constituição dos fatos jurídicos tributários. A norma jurídica opera como esquema de interpretação da realidade: os acontecimentos sociais não ingressam diretamente no sistema jurídico, mas exigem reconstrução por meio de linguagem juridicamente competente. Desloca-se, assim, o foco do evento econômico isoladamente considerado para os critérios normativos que permitem sua qualificação como

1 Cf. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 [Código Tributário Nacional].

fato jurídico, revelando-se a regra-matriz instrumento metodológico essencial à juridicização dos acontecimentos e à constituição da obrigação tributária.

Nesse processo, a atuação da Administração Tributária mostrou-se central, pois a constituição do crédito pressupõe atividade interpretativa voltada à identificação dos critérios normativos aplicáveis e à formalização dos fatos juridicamente relevantes.

O exame da incidência do IPTU sobre imóveis em áreas de expansão urbana ilustrou concretamente essa dinâmica: a definição do critério espacial da regra-matriz não decorre da mera observação da realidade física, mas da interpretação das normas urbanísticas e tributárias aplicáveis. A controvérsia entre IPTU e ITR evidenciou que a incidência depende da construção jurídica dos fatos, e não da simples ocorrência de acontecimentos sociais ou econômicos.

Confirma-se, assim, a hipótese inicialmente formulada, segundo a qual a incidência tributária não constitui fenômeno automático, mas resulta da qualificação jurídica dos acontecimentos mediante interpretação, aplicação da norma e produção de linguagem juridicamente competente. A constatação desta questão impõe, de um lado, um reforço no controle judicial do ato de lançamento, que adquire natureza constitutiva. Ademais, amplia-se o campo de defesa do contribuinte, dada a possibilidade de revisão da qualificação do fato jurídico em suas múltiplas dimensões. Por último, exige-se que a concretização de conceitos normativos abertos, como o de "zona urbana", seja entendida não como um simples encaixe em dados empíricos, mas como uma construção hermenêutica que demanda fundamentação jurídica adequada.

Vista sob esse ângulo, a atividade administrativa tributária, longe de se reduzir a um trâmite burocrático, revela-se ato jurídico complexo de interpretação e de construção da realidade, sujeito às exigências do devido processo legal e da motivação adequada. A perspectiva aqui defendida oferece, assim, contribuição relevante para a compreensão do fenômeno jurídico-tributário, ao evidenciar que a constituição do fato jurídico não é simples reflexo da realidade empírica, mas resultado de um processo interpretativo desenvolvido no interior do próprio sistema jurídico.

Referências

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributá**ria. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do**

Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966**. Altera dispositivos sôbre lançamento e cobrança do Impôsto sôbre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sôbre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Súmula 626: A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN. Julgado em 12 dez. 2018. DJe 17 dez. 2018. Brasília, DF: STJ, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Recurso Especial nº 1.112.646/SP (Tema Repetitivo 174). Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 26 ago. 2009. Brasília, DF: STJ, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: fundamentos jurídicos da incidência. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria da incidência tributária ou fenomenologia da tributação e princípios retores**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Marina Vieira de. **Lançamento tributário**: revisão e seus efeitos. São Paulo: Noeses, 2014.

GAMA, Tácio Lacerda. **Competências comunicativas e o tema da validade**

no direito. São Paulo: Noeses, 2014.

GAMA, Tácio Lacerda. Obrigação e crédito tributário. Anotações à margem de Paulo de Barros Carvalho. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 50, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MESSIAS, Adriano Luiz Batista. **Teoria geral do direito**: fundamentos da fenomenologia da incidência das normas jurídicas tributárias. São Paulo: Noeses, 2024.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954. t. 4.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2005.

Capítulo 26

ENTRE O CONCURSO PÚBLICO E A TERCEIRIZAÇÃO: LIMITES À EXECUÇÃO INDIRETA DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Larissa de Moura Guerra Almeida[1]

1 Introdução

A organização da força de trabalho constitui uma das questões mais sensíveis da Administração Pública contemporânea. Ao mesmo tempo em que a Constituição da República estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargos e empregos públicos, o ordenamento jurídico admite que determinadas atividades necessárias ao funcionamento administrativo sejam executadas indiretamente, mediante contratação de terceiros (Carvalho Filho, 2026; Di Pietro, 2022).

A coexistência desses dois regimes produz questões especialmente relevantes no âmbito municipal, no qual limitações de estrutura, pessoal e capacidade administrativa frequentemente convivem com a necessidade permanente de prestação de serviços públicos. A utilização recorrente de contratações temporárias, a existência de cargos vagos nos quadros permanentes e a possibilidade de execução indireta de determinadas atividades colocam a Administração diante da necessidade de definir qual instrumento jurídico se mostra adequado ao atendimento de cada espécie de demanda.

A questão não consiste, portanto, simplesmente em saber se a Administração Pública pode contratar empresas para a prestação de serviços terceirizados. A possibilidade de execução indireta de determinados serviços administrativos encontra-se consolidada no ordenamento jurídico e foi expressamente contemplada pela Lei n.º 14.133 de 2021 (Brasil, 2021). A

1 Doutora *magna cum laude* (2026) e Mestra *cum laude* (2020) em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa (2022/2026). Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.

terceirização constitui uma das formas pelas quais a Administração recorre à colaboração de particulares para o desempenho de determinadas atividades, sem que isso implique, contudo, liberdade irrestrita para afastar o regime jurídico próprio da Administração Pública (Di Pietro, 2022).

O problema juridicamente relevante é mais específico: em que medida a Administração Pública pode substituir a execução direta de determinadas atividades pela contratação de terceiros quando essas mesmas atividades correspondem, total ou parcialmente, às atribuições de cargos de provimento efetivo integrantes de seu quadro permanente?

A resposta exige compatibilizar institutos jurídicos distintos. De um lado, encontra-se a possibilidade de contratação de particulares para a execução indireta de atividades materiais, acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência da Administração. De outro, subsiste a regra constitucional segundo a qual a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público, prevista no artigo 37, II, da Constituição da República, bem como a excepcionalidade da contratação por tempo determinado prevista no inciso IX do mesmo dispositivo (Brasil, 1988).

A dificuldade torna-se mais evidente quando determinada atividade apresenta, por sua própria natureza, características que permitiriam sua execução indireta, mas simultaneamente integra as atribuições de cargos efetivos previstos no plano de cargos do ente público. A natureza material ou instrumental da atividade constitui elemento relevante para a análise da possibilidade de terceirização, mas não representa, isoladamente, critério suficiente para determinar sua juridicidade.

Também não se mostra adequada a compreensão de que cargos públicos possam ser propriamente "terceirizados". Cargo público não constitui objeto de terceirização. O que pode ser objeto de contratação administrativa é um serviço, definido a partir de determinada necessidade da Administração e estruturado mediante objeto, obrigações, resultados, níveis de desempenho, responsabilidades da contratada e fiscalização pelo Poder Público.

Essa distinção permite formular a hipótese desenvolvida neste trabalho: a execução indireta mostra-se juridicamente admissível quando tenha por objeto serviço suscetível de prestação por terceiros e seja estruturada de maneira compatível com o modelo organizacional adotado pela Administração, sem funcionar como mecanismo indireto de provimento ou substituição de cargos públicos e sem produzir superposição funcional destinada, na prática, ao simples suprimento de pessoal por via contratual.

A opção pela terceirização, portanto, não deve anteceder a decisão acerca da organização administrativa. Ao contrário, deve constituir consequência de diagnóstico prévio das necessidades permanentes e temporárias do ente público, do dimensionamento de sua força de trabalho e da definição das atividades que permanecerão sob execução direta e daquelas que poderão ser legitimamente executadas por terceiros.

Partindo dessas premissas, o presente estudo examina os limites constitucionais e legais da execução indireta de serviços na Administração Pública, especialmente sua relação com a regra do concurso público e com a existência de cargos integrantes dos planos de carreiras. Analisa-se, inicialmente, o regime jurídico da terceirização à luz do artigo 37 da Constituição e do artigo 48 da Lei n.º 14.133 (Brasil, 1988; 2021). Em seguida, investiga-se a relevância jurídica da existência de cargos efetivos e o problema da superposição funcional entre servidores e trabalhadores terceirizados. Posteriormente, são examinadas diferentes categorias de atividades administrativas, com o objetivo de demonstrar que a possibilidade de execução indireta depende não apenas da natureza material da tarefa, mas também da delimitação do objeto contratado e da estrutura funcional existente. Por fim, aborda-se a necessidade de planejamento e reorganização administrativa como pressuposto para a adoção juridicamente adequada da execução indireta.

Adota-se metodologia jurídico-dogmática, mediante análise da Constituição da República (Brasil, 1988), da Lei n.º 14.133 (Brasil, 2021), da legislação correlata e da jurisprudência dos Tribunais de Contas, com especial atenção aos parâmetros construídos para distinguir a legítima contratação de serviços da utilização da terceirização como forma indireta de substituição do quadro permanente.

2 Terceirização na Administração Pública: fundamentos e limites constitucionais e legais

A terceirização no âmbito da Administração Pública deve ser examinada à luz de dois conjuntos normativos que precisam ser interpretados harmonicamente: de um lado, as normas que autorizam a execução indireta de determinados serviços; de outro, o regime constitucional aplicável ao ingresso e à manutenção de pessoal na estrutura administrativa, especialmente a regra do concurso público.

A execução indireta de atividades administrativas não constitui fenômeno recente no direito brasileiro. Já o Decreto-Lei n.º 200 de 1967, ao tratar da organização da Administração Federal, estabeleceu, em seu artigo

10, parágrafo 7º, a diretriz segundo a qual a Administração deveria procurar desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que existisse, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar os encargos de execução.

A terceirização apresenta-se, nesse contexto, como técnica de organização administrativa por meio da qual a Administração transfere a terceiros a execução de determinadas atividades, sem transferir a titularidade das competências públicas que lhe são legalmente atribuídas. Como observa Di Pietro (2022), a ampliação das formas de colaboração entre os setores público e privado não afasta a incidência dos princípios e limitações inerentes ao regime jurídico-administrativo, sendo necessário distinguir os instrumentos legítimos de parceria das formas de utilização do setor privado destinadas a contornar exigências próprias da Administração Pública.

Essa distinção é especialmente relevante em matéria de pessoal. Nos termos do artigo 37, II, da Constituição da República (Brasil, 1988), a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. O concurso público constitui mecanismo destinado não apenas à seleção impessoal dos agentes públicos, mas também à concretização dos princípios da igualdade, da moralidade e da eficiência na formação dos quadros permanentes da Administração (Carvalho Filho, 2026).

A contratação por tempo determinado, prevista no artigo 37, IX, da Constituição (Brasil, 1988), constitui, por sua vez, hipótese excepcional e destina-se ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, nos casos estabelecidos em lei. Não se apresenta, portanto, como instrumento ordinário para satisfação permanente das necessidades de pessoal da Administração.

Paralelamente ao regime constitucional de pessoal, o ordenamento jurídico admite que determinados serviços necessários ao funcionamento administrativo sejam executados por terceiros. Essa possibilidade deve ser compreendida, contudo, como mecanismo de execução de serviços, e não como modalidade alternativa de ingresso de pessoas na estrutura administrativa. É precisamente nessa distinção que se encontra um dos principais limites jurídicos da terceirização no setor público.

A Lei n.º 14.133 (Brasil, 2021) positivou expressamente a possibilidade de execução indireta. Segundo seu artigo 48, poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou

complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade (Brasil, 2021).

A autorização legislativa, entretanto, não equivale à possibilidade irrestrita de substituição do quadro de servidores por trabalhadores vinculados a empresas contratadas. Ao disciplinar a matéria, o próprio artigo 48 (Brasil, 2021) estabelece limites à forma de execução desses contratos, vedando à Administração ou a seus agentes, entre outras condutas, indicar nominalmente as pessoas que executarão o objeto contratado, estabelecer vínculo de subordinação com funcionários da contratada, definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos, demandar a empregado da contratada a execução de tarefas fora do escopo do objeto ou interferir indevidamente na gestão interna da empresa.

Essas limitações revelam uma distinção conceitual importante. O objeto da contratação administrativa deve consistir na prestação de um serviço, e não na simples disponibilização de trabalhadores que passem a integrar materialmente a estrutura funcional da Administração, submetidos às suas ordens e desempenhando indistintamente as mesmas funções dos agentes públicos. A terceirização não pode constituir expediente para estabelecer, por intermédio de pessoa jurídica contratada, relação materialmente equivalente à incorporação de novos agentes ao quadro administrativo.

A questão não se esgota, contudo, na existência ou inexistência de subordinação direta entre a Administração e os empregados da empresa contratada. Também importa verificar quais atividades estão sendo transferidas à execução indireta e sua relação com as competências institucionais e com a estrutura permanente de pessoal do ente público.

Nesse aspecto, embora o Decreto n.º 9.507 de 2018 possua âmbito próprio de incidência sobre a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre as empresas estatais federais nas hipóteses nele previstas, seus critérios fornecem importante parâmetro para a compreensão dos limites materiais da execução indireta. O diploma impede, no âmbito a que se aplica, a terceirização de serviços que envolvam tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; sejam considerados estratégicos; estejam relacionados ao poder de polícia, regulação, outorga de serviços públicos ou aplicação de sanções; ou sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, ressalvadas as hipóteses normativamente admitidas.

A diferenciação é relevante porque evidencia que a terceirização não pode implicar transferência das próprias competências institucionais da Administração. Ainda que particulares possam participar da execução

material de numerosas atividades administrativas, permanecem submetidas a limites mais rigorosos aquelas relacionadas ao exercício de autoridade pública, à tomada de decisões institucionais e às funções estruturantes do órgão ou entidade.

No âmbito municipal, essa compreensão vem sendo adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Na Consulta n.º 1.076.932, o Tribunal Pleno reconheceu a possibilidade de execução indireta de serviços, mas ressalvou as funções que envolvam tomada de decisão ou posicionamento institucional, atividades estratégicas, exercício de poder de polícia, regulação e aplicação de sanções, bem como aquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos, ressalvadas as hipóteses admitidas pelo ordenamento (TCE-MG, 2021).

A orientação complementa entendimento anteriormente manifestado pelo TCE-MG (2010) na Consulta n.º 783.098, na qual foram reconhecidas como, em princípio, suscetíveis de execução indireta atividades instrumentais relacionadas a vigilância, limpeza, conservação, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios públicos. Mesmo nesses casos, contudo, a Corte ressaltou a necessidade de considerar a estrutura de pessoal existente em cada ente. Ainda, na análise da Denúncia n.º 1101708 (apenso o Processo n.º 1102185), o TCE-MG (2025) recomendou aos municípios que, antes da deflagração de licitações destinadas à execução indireta, avaliem a compatibilidade da contratação com os critérios estabelecidos pela Corte e que, existindo cargos previstos no plano de cargos e salários municipal para o desempenho das atribuições pretendidas, sejam adotadas as medidas necessárias para que as atividades sejam exercidas pelos servidores do quadro permanente, realizando-se, se necessário, concurso público, em observância ao artigo 37, II, da Constituição (Brasil, 1988).

A natureza material, acessória ou instrumental da atividade constitui, portanto, elemento relevante, mas não critério suficiente, isoladamente considerado, para definir a juridicidade da execução indireta. Uma atividade pode apresentar características materiais compatíveis com a contratação de terceiros e, ainda assim, a forma concreta de estruturação do contrato produzir superposição com atribuições reservadas ao quadro permanente.

Essa preocupação ganhou especial relevo na jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União (TCU). No Acórdão n.º 2271/2026-Plenário, o TCU (2026a) assentou que a superposição entre as funções exercidas por terceirizados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra e aquelas próprias dos servidores ou empregados de carreira pode caracterizar violação à regra do concurso público. A Corte distinguiu, contudo, essa situação da

contratação de serviços sem dedicação exclusiva, remunerados por demanda ou produtos entregues, em vez da simples disponibilização de postos de trabalho.

Semelhante problemática foi enfrentada no Acórdão n.º 987/2026-Plenário (TCU, 2026b), no qual se discutiu contratação destinada à disponibilização de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura em órgão que possuía cargos correspondentes em seu quadro permanente. Após o confronto entre as tarefas previstas no termo de referência e as atribuições legais dos cargos efetivos, prevaleceu a compreensão de que a existência de superposição funcional poderia caracterizar, na prática, suprimento de pessoal por via contratual, incompatível com o artigo 37, II, da Constituição (Brasil, 1988). O precedente também destacou que eventual insuficiência quantitativa do quadro próprio não constitui, isoladamente, fundamento suficiente para substituir servidores de carreira mediante terceirização (TCU, 2026b).

Esses precedentes permitem identificar uma evolução relevante na análise jurídica da matéria. A aferição da legitimidade da terceirização não pode ficar restrita à investigação da existência de subordinação direta, pessoalidade ou exercício de poder decisório pelo trabalhador terceirizado. É necessário confrontar o objeto efetivamente contratado com as atribuições das categorias funcionais existentes, verificando se a contratação corresponde à prestação autônoma de um serviço ou se constitui, materialmente, forma de suprimento de pessoal.

Não se extrai daí, entretanto, a impossibilidade absoluta de contratação externa de qualquer serviço relacionado a área na qual existam servidores públicos. O que se mostra incompatível com o regime constitucional é a utilização da terceirização como forma indireta de provimento ou substituição do quadro funcional.

É possível, assim, estruturar contratos delimitados por escopo, resultado, demanda ou produto, inclusive relacionados a áreas nas quais atuem servidores públicos, desde que não se caracterize a simples disponibilização de trabalhadores para exercer, em superposição, as atribuições legalmente conferidas aos cargos públicos. A distinção fundamental desloca-se, portanto, da denominação formal atribuída à contratação para a análise de seu conteúdo material.

Consequentemente, antes de decidir pela execução indireta, a Administração deve identificar qual necessidade pretende satisfazer e qual o instrumento jurídico adequado para atendê-la. Se a necessidade é permanente e corresponde às atribuições de cargos que integram a estrutura administrativa, a solução ordinária é o adequado dimensionamento e provimento do quadro

próprio; se temporária e excepcional, poderá ser utilizada a contratação por tempo determinado, desde que preenchidos os pressupostos constitucionais e legais; tratando-se, por outro lado, de serviço legitimamente suscetível de execução indireta, poderá a Administração recorrer à contratação de terceiros, observados os limites decorrentes da Constituição e da legislação de regência.

Essa diferenciação constitui o ponto de partida para um problema adicional: qual é o efeito jurídico da existência, no plano de cargos do próprio ente público, de cargo cujas atribuições coincidem com o serviço que se pretende terceirizar? Torna-se relevante o exame dessa relação entre terceirização, concurso público e estrutura permanente de pessoal.

3 Terceirização, concurso público e plano de cargos: os limites da superposição funcional

A possibilidade jurídica de execução indireta de determinadas atividades não significa que a Administração Pública disponha de liberdade irrestrita para escolher entre o provimento de cargos efetivos e a contratação de empresas prestadoras de serviços. A decisão administrativa deve ser compatibilizada com o modelo constitucional de organização do pessoal e com a própria estrutura funcional instituída pelo ente público.

A regra do concurso público, prevista no artigo 37, II, da Constituição da República (Brasil, 1988), constitui elemento estruturante do regime jurídico aplicável ao ingresso nos quadros da Administração. Para além de procedimento destinado à seleção de pessoal, o concurso concretiza os princípios da impessoalidade, da igualdade de acesso às funções públicas e da profissionalização administrativa. Nesse sentido, a exigência constitucional limita a possibilidade de utilização da terceirização quando esta, embora formalmente estruturada como contratação de serviços, produz materialmente o preenchimento indireto de necessidades permanentes de pessoal (Tavares, 2018).

A relação entre terceirização e concurso público, portanto, não pode ser compreendida como simples escolha entre dois mecanismos equivalentes colocados à disposição do administrador. Rogério Augusto Boger Feitosa (2025), ao examinar especificamente a terceirização na Administração Pública, ressalta a centralidade constitucional do concurso público e questiona a suficiência da tradicional distinção entre "atividades-meio" e "atividades-fim" para determinar aquilo que pode ou não ser transferido à execução por terceiros. A questão decisiva passa a ser a compatibilidade da contratação

com o regime constitucional de pessoal e com as funções institucionalmente atribuídas à Administração.

A própria Constituição (Brasil, 1988) oferece fundamentos distintos para as duas situações. A contratação administrativa de serviços encontra respaldo no regime constitucional das contratações públicas, enquanto o ingresso de pessoas em cargos e empregos públicos submete-se à exigência do concurso. A utilização da primeira via não pode produzir o esvaziamento da segunda. Como observa Tavares (2018), a análise da terceirização no setor público exige precisamente sua compatibilização com o artigo 37, II, da Constituição (1988), não sendo possível transportar automaticamente para a Administração as possibilidades de terceirização reconhecidas nas relações privadas.

Essa diferenciação assume contornos ainda mais relevantes quando o próprio ente público possui, em sua legislação, cargos de provimento efetivo cujas atribuições coincidem, total ou substancialmente, com as atividades que pretende transferir a terceiros. A existência desses cargos demonstra uma opção normativa pela incorporação de determinadas funções à estrutura permanente da Administração e pela sua execução mediante agentes submetidos ao correspondente regime jurídico.

Não se trata de afirmar que essa opção legislativa seja imutável. A Administração Pública pode reorganizar sua estrutura, redimensionar seu quadro de pessoal, alterar quantitativos e, observadas as exigências constitucionais e legais, extinguir cargos ou modificar o modelo de prestação de determinadas atividades. Enquanto determinado cargo permanecer, contudo, previsto no plano de cargos como componente da estrutura permanente do ente, sua existência não pode ser ignorada no momento de decidir pela contratação de terceiros.

É nesse ponto que ganha importância o conceito de "superposição funcional". A questão não se limita à semelhança abstrata entre alguma tarefa executada pelo empregado da contratada e uma atividade eventualmente desempenhada por servidor público. A superposição juridicamente relevante ocorre quando o modelo de contratação conduz trabalhadores terceirizados a desempenhar, de maneira continuada e substancialmente coincidente, as atribuições correspondentes aos cargos integrantes do quadro permanente, fazendo com que a contratação de serviços funcione materialmente como instrumento de suprimento de pessoal.

Essa compreensão afasta duas conclusões igualmente inadequadas. A primeira seria considerar ilícita toda contratação externa que apresentasse qualquer relação material com atividades também desenvolvidas por

servidores públicos. A segunda, no extremo oposto, consistiria em admitir a terceirização sempre que a atividade pudesse ser classificada genericamente como material, instrumental ou acessória, independentemente da estrutura de pessoal existente e da forma concreta de execução do contrato.

O Tribunal de Contas da União (2020) já havia reconhecido, no Acórdão n.º 1.184/2020-Plenário, a possibilidade de contratação de serviços acessórios ou complementares mesmo em áreas nas quais atuem servidores efetivos, desde que não haja confusão entre o objeto contratado e as atribuições inerentes aos cargos existentes, nem superposição funcional ou transferência de competências decisórias e institucionais. O critério, portanto, não repousa simplesmente na presença de servidores na mesma área, mas na relação concreta entre atribuições do cargo, objeto contratado e modo de execução do serviço.

A jurisprudência mais recente reforçou esse entendimento. No Acórdão n.º 987/2026-Plenário, o TCU (2026b) examinou contratação de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura em situação na qual as tarefas previstas no termo de referência apresentavam coincidência com atribuições de cargos integrantes do quadro efetivo. O Tribunal concluiu que o cotejo entre as atribuições legais dos cargos e as tarefas contratadas evidenciava superposição funcional capaz de caracterizar, na prática, suprimento de pessoal por via contratual, em afronta ao artigo 37, II, da Constituição (Brasil, 1988).

O precedente é especialmente relevante porque desloca o eixo da análise. A ausência de subordinação direta entre o trabalhador terceirizado e a Administração, embora juridicamente relevante, deixa de constituir critério suficiente para aferir a legitimidade da contratação. Torna-se necessário verificar se os postos de trabalho criados pelo contrato reproduzem, materialmente, as atribuições legais de cargos pertencentes ao quadro próprio. No próprio julgamento, registrou-se que a análise inicialmente fundada na ausência de subordinação e de poder decisório deveria ceder diante da constatação objetiva de superposição entre as tarefas contratadas e as atribuições funcionais existentes (TCU, 2026b).

A insuficiência quantitativa do quadro permanente tampouco constitui fundamento autônomo para legitimar a substituição de servidores por trabalhadores terceirizados. Se a Administração reconhece que determinada necessidade possui natureza permanente e mantém em sua estrutura cargos destinados precisamente ao desempenho das respectivas atribuições, a carência de pessoal aponta, em princípio, para a necessidade de adequado dimensionamento do quadro e, quando necessário, realização de concurso público, e não para a simples substituição da forma de recrutamento.

Essa orientação também vem sendo adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Em decisão de 2025, nos Processos n.º 1.101.708 e n.º 1.102.185 (TCE-MG, 2025), o Tribunal Pleno recomendou aos municípios que, antes da deflagração de licitações destinadas à execução indireta, examinem a compatibilidade da contratação com sua estrutura funcional e, existindo cargos previstos no plano de cargos e salários para o desempenho das atribuições pretendidas, adotem as medidas necessárias para que as atividades sejam desempenhadas pelos servidores do quadro permanente, inclusive mediante realização de concurso público, quando necessário.

A existência de cargo efetivo, entretanto, não deve ser transformada em obstáculo absoluto e perpétuo à reorganização administrativa. O problema jurídico não reside na circunstância de determinada atividade ter sido, em algum momento, atribuída a servidores públicos, mas na manutenção simultânea de dois modelos incompatíveis: de um lado, a legislação define determinadas funções como integrantes de cargos permanentes a serem providos mediante concurso; de outro, a Administração passa a suprir ordinariamente essas mesmas funções por intermédio de trabalhadores fornecidos por empresas contratadas.

Por isso, a terceirização não deve ser compreendida como mecanismo destinado simplesmente a substituir servidores efetivos ou contratados temporários por empregados de empresa interposta. Se a necessidade administrativa permanece substancialmente a mesma e os trabalhadores terceirizados passam a exercer as mesmas atribuições, sob estrutura equivalente àquela anteriormente desempenhada pelo pessoal próprio, a mera alteração formal do vínculo não soluciona o problema constitucional. Tal distinção se mostrou particularmente importante diante da coexistência de servidores efetivos e expressivo número de contratados em funções integrantes do quadro permanente.

De outro lado, se a Administração, mediante planejamento e reorganização de sua estrutura, conclui que determinadas atividades materiais ou instrumentais não devem mais integrar seu modelo permanente de execução direta, a existência histórica de cargos correspondentes não impede, por si só, a adoção futura de outro modelo. Será necessário, porém, compatibilizar a opção administrativa com o ordenamento do próprio ente, promovendo, quando cabível, a adequação legislativa do plano de cargos e preservando a situação jurídica dos servidores efetivos.

Essa conclusão permite estabelecer uma distinção fundamental: uma coisa é terceirizar determinado serviço; outra é terceirizar, por via oblíqua, a

força de trabalho correspondente a um cargo público. Na primeira hipótese, a Administração define uma necessidade, estabelece um objeto contratual autônomo e exige da empresa contratada determinado resultado, produto ou nível de desempenho. Na segunda, limita-se a contratar trabalhadores destinados a ocupar funcionalmente o espaço que, segundo sua própria legislação, pertence aos agentes integrantes do quadro permanente.

A modelagem do objeto contratual assume, consequentemente, importância decisiva. O Acórdão n.º 987/2026-Plenário (TCU, 2026b) evidencia essa diferença ao admitir que necessidades de apoio possam ser estruturadas mediante contratação por resultados, escopo ou produtos, ao mesmo tempo em que rejeita o fornecimento continuado de mão de obra que reproduza as funções dos servidores de carreira. A jurisprudência aproxima-se, assim, da premissa segundo a qual cargo público não é objeto de terceirização; serviço é que pode ser objeto de execução indireta.

Essa compreensão também explica por que a antiga dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim se mostra insuficiente para resolver, isoladamente, a questão. Feitosa (2025) sustenta que essa classificação não encontra fundamento constitucional capaz de definir, por si, o alcance da regra do concurso público. Em sentido convergente quanto à necessidade de compatibilização constitucional, estudos específicos sobre terceirização no setor público destacam que a ampliação das possibilidades de contratação externa não elimina as limitações decorrentes do artigo 37, II, da Constituição de 1988 (Tavares, 2018; Paschoal, 2023).

Mostra-se mais adequado, portanto, substituir classificações abstratas por uma análise conjugada de diferentes elementos: a natureza da atividade; sua relação com competências decisórias ou institucionais; as atribuições legalmente conferidas aos cargos existentes; a permanência ou transitoriedade da necessidade administrativa; o objeto efetivamente contratado; e a forma pela qual o serviço será executado.

Sob essa perspectiva, a presença de determinado cargo no plano de pessoal não funciona apenas como impedimento formal à terceirização. Ela constitui elemento jurídico relevante para identificar o modelo de organização administrativa escolhido pelo próprio ente. Se a Administração pretende modificar esse modelo, deverá fazê-lo de forma coerente e juridicamente estruturada, e não simplesmente por meio da substituição contratual dos agentes responsáveis pela execução das mesmas tarefas.

A questão seguinte passa a ser, então, verificar como esses critérios se comportam diante de diferentes espécies de atividades. Algumas apresentam conteúdo predominantemente administrativo e encontram-se diretamente

relacionadas à instrução e ao funcionamento interno dos órgãos; outras possuem natureza essencialmente material e operacional, como limpeza, conservação, manutenção, obras ou transporte. A natureza da atividade influencia a possibilidade de execução indireta, mas deve ser examinada conjuntamente com o objeto contratado e com a estrutura funcional existente.

4 A natureza das atividades e a definição do objeto da execução indireta

Estabelecidos os limites decorrentes da regra do concurso público e da estrutura permanente de pessoal, a análise da possibilidade de execução indireta exige considerar também a natureza das atividades envolvidas. Nem todas as funções desempenhadas no âmbito administrativo apresentam o mesmo grau de vinculação às competências institucionais do Poder Público, sendo possível identificar desde tarefas predominantemente materiais e operacionais até atividades diretamente relacionadas à instrução, planejamento e funcionamento interno da Administração.

Essa diferenciação, contudo, não autoriza uma classificação apriorística segundo a qual determinadas profissões ou categorias funcionais seriam, em si mesmas, "terceirizáveis". Como anteriormente demonstrado, cargo público não constitui objeto de terceirização. O que pode ser transferido à execução indireta é determinado serviço, cuja definição deve decorrer da necessidade administrativa a ser satisfeita e ser estruturada mediante objeto, resultados, responsabilidades e critérios de desempenho.

Nas atividades de natureza administrativa, a análise exige especial cautela. Funções que envolvam planejamento, orientação, elaboração de atos administrativos, exame de processos, prestação de informações às autoridades ou participação na instrução administrativa apresentam maior proximidade com o funcionamento institucional do órgão. Embora tarefas auxiliares de expediente, arquivamento, digitalização, organização documental ou apoio operacional possam, conforme sua configuração, integrar contratos de serviços, a transferência indistinta de um conjunto amplo de atribuições administrativas pode conduzir à substituição material de funções pertencentes ao quadro permanente.

O critério relevante, portanto, não reside na denominação da atividade como "apoio administrativo", mas no conteúdo efetivo do objeto contratado e no grau de inserção dos trabalhadores terceirizados na estrutura administrativa. Essa conclusão é coerente com os limites estabelecidos pelo artigo 48 da Lei n.º 14.133 (Brasil, 2021), especialmente quanto à vedação de subordinação

direta, de exigência de tarefas estranhas ao objeto contratual e de interferência indevida da Administração na gestão dos empregados da contratada.

Situação distinta ocorre com atividades predominantemente materiais e operacionais. Serviços de limpeza, conservação, apoio à manutenção, execução de reparos e outras tarefas materiais encontram-se, em princípio, entre aquelas suscetíveis de execução indireta. O próprio TCE-MG (2010; 2021; 2025) reconhece historicamente a possibilidade de contratação externa de atividades instrumentais dessa natureza, sem afastar, entretanto, a necessidade de confrontá-las com o quadro de pessoal existente.

Mesmo nessas hipóteses, a forma de definição do objeto contratual permanece decisiva. No campo da construção e manutenção predial, por exemplo, há diferença juridicamente relevante entre contratar serviços de conservação, reparação ou manutenção, especificados e mensurados conforme as necessidades da Administração, e contratar simplesmente "postos" de determinada profissão destinados a reproduzir as atribuições de servidores existentes. O primeiro modelo tem por objeto um serviço; o segundo aproxima-se da mera disponibilização de mão de obra em substituição ao quadro próprio. Essa diferenciação, a exemplo de serviços de pedreiro, evidencia a importância da modelagem contratual para a juridicidade da execução indireta.

Raciocínio semelhante pode ser aplicado ao transporte. A contratação de serviço de transporte não se confunde necessariamente com a disponibilização continuada de motoristas para condução habitual da frota pública. Enquanto a primeira hipótese pode ser estruturada mediante definição de rotas, demandas, resultados e responsabilidades da empresa contratada, a segunda apresenta maior possibilidade de reproduzir funcionalmente cargo integrante do quadro permanente. Além disso, a modelagem deverá considerar as peculiaridades do transporte envolvido – administrativo, escolar, sanitário ou de outra natureza – e a legislação específica incidente sobre cada modalidade.

A mesma lógica alcança os serviços de limpeza, conservação e apoio operacional. A execução indireta mostra-se mais compatível com o regime jurídico das contratações públicas quando estruturada em torno da prestação do serviço, com quantitativos, resultados e níveis de desempenho definidos, do que quando concebida simplesmente como fornecimento de trabalhadores destinados a reproduzir cargos existentes.

Esses exemplos demonstram que a distinção entre execução direta e indireta não pode ser resolvida exclusivamente a partir da natureza abstrata da atividade. A Administração deve realizar análise conjugada da necessidade administrativa, das competências institucionais envolvidas, das atribuições dos cargos existentes e da forma de estruturação do objeto contratual.

A decisão pela execução indireta também não pode ser tomada isoladamente da organização administrativa. Caso o ente público conclua, após diagnóstico de sua força de trabalho, que determinadas atividades materiais ou instrumentais devem deixar de integrar sua estrutura de execução direta, poderá ser necessária a correspondente reorganização do plano de cargos, inclusive mediante alteração legislativa, sempre com preservação dos direitos dos servidores efetivos. A terceirização deve, nesse sentido, constituir consequência de uma decisão administrativa previamente estruturada, e não expediente utilizado para produzir, pela via contratual, uma reorganização funcional que não ocorreu no plano jurídico.

Há, ainda, repercussão fiscal que impede tratar a terceirização como simples instrumento de redução formal das despesas de pessoal. Nos termos do artigo 18, parágrafo 1º, da Lei Complementar n.º 101 (Brasil, 2000), os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". A opção pela execução indireta, portanto, não autoriza a Administração a afastar artificialmente despesas dos limites estabelecidos pela "Lei de Responsabilidade Fiscal" (Brasil, 2000).

Em síntese, a juridicidade da terceirização não decorre apenas daquilo que se faz, mas também da forma pela qual a Administração decide organizar quem fará e como o serviço será prestado. É essa conjugação entre natureza da atividade, estrutura funcional e modelagem contratual que permite distinguir a legítima execução indireta da utilização da terceirização como mecanismo substitutivo do concurso público.

5 Considerações finais

A execução indireta de serviços constitui instrumento legítimo de organização administrativa e encontra fundamento no ordenamento jurídico brasileiro, atualmente reforçado pelo artigo 48 da Lei n.º 14.133 (Brasil, 2021). Sua utilização, entretanto, deve ser compatibilizada com o regime constitucional de pessoal e, especialmente, com a exigência de concurso público estabelecida pelo artigo 37, II, da Constituição da República (Brasil, 1988).

A análise desenvolvida demonstrou que a natureza material, acessória, instrumental ou complementar de determinada atividade constitui elemento relevante para aferir a possibilidade de sua execução por terceiros, mas não representa, isoladamente, critério suficiente para legitimar a terceirização. Também devem ser considerados o conteúdo das atribuições dos cargos

existentes, a permanência ou transitoriedade da necessidade administrativa, a relação da atividade com competências institucionais do Poder Público e, sobretudo, a forma pela qual o objeto contratual é estruturado.

Nesse contexto, a existência, no plano de cargos do ente público, de funções correspondentes às atividades que se pretende transferir à iniciativa privada constitui elemento juridicamente relevante. Enquanto determinado cargo permanecer integrado à estrutura administrativa, não se mostra compatível com a regra constitucional do concurso público a utilização ordinária da terceirização para suprir, por intermédio de trabalhadores vinculados a empresas contratadas, as mesmas necessidades permanentes de pessoal. A superposição funcional revela-se, assim, importante critério para distinguir a legítima contratação de serviços da utilização da execução indireta como mecanismo substitutivo do quadro permanente.

Isso não significa, contudo, que a existência de cargos públicos impeça definitivamente a Administração de modificar seu modelo de prestação dos serviços. O ente público conserva a possibilidade de reorganizar sua estrutura, redimensionar o quadro de pessoal e definir quais atividades permanecerão sob execução direta e quais poderão ser desempenhadas por terceiros. Essa alteração, porém, deve resultar de planejamento administrativo e, quando necessário, da correspondente adequação legislativa do plano de cargos, com preservação da situação jurídica dos servidores efetivos. A terceirização não deve anteceder essa decisão organizacional, mas constituir consequência dela**.** Essa é, em síntese, a premissa central sustentada nesta breve análise.

A pesquisa também permite concluir que a juridicidade da execução indireta depende significativamente da adequada definição do objeto contratado. Não se terceiriza propriamente um cargo ou uma categoria profissional; contrata-se um serviço destinado ao atendimento de determinada necessidade administrativa. Contratos estruturados por objeto, escopo, demanda, produto, resultados e níveis de desempenho distinguem-se da simples disponibilização de trabalhadores para ocupar, materialmente, o espaço funcional reservado aos integrantes do quadro público. A definição do objeto contratual torna-se, desse modo, elemento essencial para impedir que a terceirização seja utilizada como forma indireta de suprimento de pessoal.

Conclui-se, portanto, que concurso público e terceirização não constituem instrumentos concorrentes ou livremente intercambiáveis de organização da força de trabalho estatal. Cada instituto responde a necessidades juridicamente distintas. A necessidade permanente correspondente às atribuições mantidas na estrutura própria reclama, ordinariamente, adequado dimensionamento e provimento do quadro; a necessidade temporária de

excepcional interesse público submete-se aos pressupostos específicos do artigo 37, IX, da Constituição (Brasil, 1988); e a execução indireta pressupõe a existência de serviço legitimamente suscetível de contratação, delimitado de forma autônoma e compatível com a estrutura administrativa.

A escolha entre esses instrumentos deve ser, por isso, precedida de diagnóstico da força de trabalho e das necessidades administrativas. Mais do que decidir abstratamente quais atividades "podem ser terceirizadas", cabe à Administração definir quais serviços pretende prestar diretamente, quais funções necessita manter em sua estrutura permanente e quais serviços podem ser executados por terceiros sem transferência de competências institucionais ou superposição com cargos públicos. É a partir desse planejamento que a execução indireta pode deixar de representar mera solução conjuntural para carência de pessoal e assumir sua função própria como instrumento legítimo de organização e eficiência administrativa.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 23 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 23 ago. 2026.

BRASIL. Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, 24 set. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em 23 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 mai. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 23 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 23 ago. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 40. ed. São Paulo: Ed. Atlas – Grupo GEN, 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Ed. Atlas – Grupo GEN, 2022.

FEITOSA, Rogério Augusto Boger. **Terceirização na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

PASCHOAL, Gustavo. Da terceirização de serviços públicos: limitação à execução indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 39 n. 1 (2023). Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/456. Acesso em: 30 set. 2026.

TAVARES, Ernesto Alessandro. A (in)compatibilidade da regra constitucional do concurso público com a nova Lei de Terceirização. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 5 n. 2 (2018). Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/pt_BR/article/view/144295. Acesso em 30 set. 2026.

TCE-MG. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta n.º 783.098, Rel. Cons. Sebastião Helvecio, sessão 17 mar. 2010. **Informativo de Jurisprudência n.º 19,** 8 a 21 mar. 2010. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/111483. Acesso em 30 set. 2026.

TCE-MG. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Processo 1101708, apenso 1102185, Denúncia, Pleno, Relator conselheiro em exercício Licurgo Mourão, sessão 9 jul. 2025. **Informativo de Jurisprudência n.º 313,** 5 a 18 jul. 2025. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628146. Acesso em 30 set. 2026.

TCE-MG. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Processo 1076932, Consulta, Relator Cons. Cláudio Terrão, sessão 3 fev. 2021, Tribunal Pleno. **TCJuris Sistema de Pesquisa de Jurisprudência,** 4 mar. 2021. Disponível em: https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1076932. Acesso em 30 set. 2026.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1184/2020, Relator Augusto Nardes, Processo 023.746/2018-1, Consulta, sessão 13 mai. 2020, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência,** Ata 16/2020. Disponível

em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1184%2520ANOACORDAO%253A20sso em 30 set. 2026.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2271/2026-TCU-Plenário. **Boletim de Jurisprudência 600,** 2026a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/terceiriza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520fim/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/0. Acesso em 30 set. 2026.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 987/2026, Relator Augusto Nardes, Processo 024.058/2024-6, Denúncia, sessão 22 abr. 2026, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência,** Ata 13/2026b, Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple3A987%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%252A%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em 30 set. 2026.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2271/2026-TCU-Plenário. **Boletim de Jurisprudência 600,** 2026c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/terceiriza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520fim/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/0. Acesso em 30 set. 2026.

Capítulo 27

ASSÉDIO SEXUAL, VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E VULNERABILIDADE: FRONTEIRAS TÍPICAS ENTRE OS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL

Maria Eduarda Alves França da Cruz[1]
Robison Godoy de Almeida[2]
José Sebastião Fagundes Cunha Filho[3]

1 Introdução

Os crimes contra a dignidade sexual tutelam diferentes dimensões da liberdade e da autodeterminação sexual, estabelecendo respostas penais distintas conforme os meios empregados pelo agente, a existência de ato libidinoso e as condições concretas da vítima. A delimitação das fronteiras entre assédio sexual, importunação sexual, estupro e estupro de vulnerável torna-se especialmente complexa quando a relação entre autor e vítima é marcada por subordinação hierárquica, dependência econômica, intimidação ou violência psicológica.

O assédio sexual, previsto no art. 216-A do Código Penal, pressupõe que o agente constranja alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se de sua condição de superior hierárquico ou de ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função. A estrutura do delito evidencia a preocupação legislativa com a instrumentalização de relações assimétricas de poder para finalidade sexual.

1 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

2 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

3 Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogado e Professor Orientador de Direito Penal na Faculdade São Vicente de Irati. Ponta Grossa, Paraná, Brasil. E-mail: fagundescunhafilho@gmail.com

A existência de hierarquia, entretanto, não transforma automaticamente o assédio em crime sexual mais grave.

Se o agente emprega violência ou grave ameaça para impor conjunção carnal ou outro ato libidinoso, ingressa-se no campo do art. 213. Se pratica ato libidinoso sem anuência, mas ausentes violência, grave ameaça ou vulnerabilidade típica, deve-se examinar o art. 215-A. Já o art. 217-A possui pressupostos próprios e alcança, no § 1º, entre outras situações, a pessoa que, por qulquer outra causa, não pode oferecer resistência. A Lei nº 15.353/2026 reforçou a proteção ao inserir o § 4º-A, segundo o qual é absoluta a presunção de vulnerabilidade e inadmissível sua relativização, e reformulou o § 5º para afastar a relevância do consentimento e da experiência sexual nas hipóteses legais (BRASIL, 2026).

A violência psicológica pode comprometer significativamente o exercício da liberdade sexual. Manipulação, intimidação, chantagem, medo de represálias e dependência econômica, contudo, não dispensam a correspondência entre o fato e as elementares previstas pelo legislador. Surge, assim, o problema desta investigação: em que circunstâncias a violência psicológica e as relações assimétricas de poder presentes em situações de assédio sexual podem modificar a adequação típica da conduta para outro crime contra a dignidade sexual, especialmente estupro ou estupro de vulnerável, sem violação ao princípio da legalidade?

Parte-se da hipótese de que dependência econômica, subordinação hierárquica e fragilidade psicológica possuem relevante função contextual e probatória na identificação da coerção sexual, mas não constituem, isoladamente, novas modalidades de vulnerabilidade para fins do art. 217-A. Sua repercussão típica depende da demonstração das elementares legalmente previstas, sobretudo da grave ameaça, no art. 213, ou da efetiva impossibilidade de resistência, no art. 217-A, § 1º. A pesquisa é qualitativa, jurídico-dogmática e interdisciplinar, associando legislação, doutrina e jurisprudência a aportes sobre violência psicológica e relações de poder.

2 O assédio sexual e o abuso das relações de poder

O art. 216-A do Código Penal incrimina o ato de constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente de condição de superior hierárquico ou ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função. Masson (2024) destaca a relação funcional entre superior e subordinado como elemento estruturante do delito. Trata-se de crime formal: a consumação não exige a obtenção da vantagem

sexual pretendida, incidindo a tutela penal sobre o constrangimento praticado mediante abuso da relação de poder.

Uma manifestação característica é o assédio por chantagem, ou quid pro quo, no qual a estrutura hierárquica é instrumentalizada para exigir comportamento sexual indesejado mediante ameaça de perda de benefício ou promessa de vantagem (PAMPLONA FILHO, 2020). O temor de desagradar ao superior, perder o emprego ou sofrer prejuízo profissional pode explicar a capacidade de pressão exercida sobre a vítima. Isso, porém, não significa que todo assédio contenha violência ou grave ameaça no sentido técnico do art. 213.

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no Inq 1.802/DF, assentou em 2026 que a ameaça de prejudicar ou a promessa de favorecer a vítima não constituem elementares necessárias do crime de assédio sexual e que o delito pode configurar-se por atos que revelem implicitamente o intuito sexual do agente (BRASIL, STJ, 2026). O precedente confirma a autonomia típica do art. 216-A: o abuso da posição hierárquica integra sua lógica, enquanto a grave ameaça empregada para impor efetiva prática sexual pertence a estrutura típica diversa.

Capez (2023) também aponta a relevância da intensidade do constrangimento. Quando a ameaça específica relacionada à posição profissional ou educacional assume gravidade suficiente e é utilizada para impor ato sexual, a análise deixa o campo exclusivo do assédio e deve enfrentar o art. 213. A questão decisiva, portanto, não é saber apenas se existe violência psicológica, mas qual função típica ela desempenha no caso concreto.

3 Violência psicológica, controle coercitivo e autodeterminação sexual

A compreensão da violência psicológica é indispensável para o enquadramento de condutas que, embora não envolvam agressão física direta, podem afetar gravemente a liberdade sexual. A Lei nº 11.340/2006 conceitua violência psicológica por referência a condutas que causem dano emocional, diminuam a autoestima, prejudiquem o desenvolvimento ou visem degradar ou controlar ações e decisões mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem e outros meios que afetem a saúde psicológica e a autodeterminação (BRASIL, 2006).

No plano interdisciplinar, Herman (1992) descreve como experiências traumáticas e relações abusivas podem produzir medo, dissociação e submissão. Biderman (1957), ao sistematizar técnicas de coerção psicológica, identificou

mecanismos como isolamento, ameaças e degradação capazes de enfraquecer a resistência. Stark (2007), por sua vez, desenvolveu o conceito de controle coercitivo para explicar padrões continuados de dominação que restringem progressivamente a autonomia. Esses aportes auxiliam a compreender por que a ausência de reação física não equivale necessariamente a liberdade de escolha.

A contribuição dessas áreas, contudo, deve ser utilizada como instrumento de compreensão e prova do fenômeno coercitivo, e não como mecanismo autônomo de ampliação do tipo penal. Demonstrar violência psicológica não significa, por si só, demonstrar o preenchimento do art. 217-A. É necessária uma segunda operação jurídica: identificar a consequência típica produzida. A pressão pode permanecer no campo do constrangimento hierárquico; pode integrar uma grave ameaça juridicamente relevante; ou, em situação excepcional e comprovada, relacionar-se a causa que efetivamente torne a vítima incapaz de oferecer resistência.

4 Fronteiras típicas entre os arts. 213, 215-A, 216-A e 217-A

O reconhecimento das relações assimétricas de poder não autoriza a transposição automática de uma conduta do art. 216-A para os arts. 213 ou 217-A. A adequação típica depende do meio empregado, da ocorrência ou não de ato libidinoso e da situação concreta da vítima. O Código Penal atribui respostas distintas ao constrangimento decorrente do abuso hierárquico, ao ato libidinoso sem anuência, à imposição sexual mediante violência ou grave ameaça e à prática sexual contra pessoa vulnerável nos termos legais.

4.1 Assédio sexual e constrangimento hierárquico

No art. 216-A, o desvalor específico reside na utilização da posição funcional como instrumento para constranger a vítima com finalidade sexual. A chantagem, a pressão profissional e o temor de consequências negativas podem compor o contexto probatório, mas não se confundem automaticamente com a grave ameaça do estupro. A análise deve verificar se o agente permaneceu no constrangimento destinado à obtenção de favorecimento sexual ou se utilizou meio coercitivo qualificado para impor a prática sexual.

4.2 Importunação sexual e ausência de anuência

O art. 215-A ocupa espaço relevante quando há prática de ato libidinoso contra alguém, sem sua anuência, com objetivo de satisfação da

lascívia, mas não estão demonstradas as elementares de crime mais grave. Isso impede uma falsa alternativa entre assédio sexual e estupro: nem toda situação que ultrapassa o constrangimento do art. 216-A alcança os arts. 213 ou 217-A.

No AgRg no AREsp 1.844.610/SP, a Quinta Turma do STJ examinou precisamente a adequação entre estupro, assédio sexual e importunação sexual e, diante da moldura fática reconhecida, deu provimento ao recurso para a reclassificação jurídica da conduta (BRASIL, STJ, 2021). O precedente é útil por evidenciar que a existência de relação de superioridade ou de ato libidinoso não dispensa a demonstração das elementares próprias de cada figura penal.

4.3 Grave ameaça e configuração do estupro

A fronteira entre assédio sexual e estupro torna-se especialmente relevante quando o agente emprega violência ou grave ameaça para impor conjunção carnal ou outro ato libidinoso. Nessa hipótese, a análise desloca-se para o art. 213. A grave ameaça não exige agressão corporal; sua aptidão coercitiva deve ser apreciada conforme a seriedade do mal anunciado e sua capacidade concreta de restringir a liberdade de determinação da vítima.

É nesse ponto que a dependência econômica, o temor de perder o emprego, a subordinação profissional e a fragilidade emocional podem adquirir relevância. Esses fatores não constituem automaticamente grave ameaça, mas podem compor o contexto necessário para avaliar a eficácia intimidatória de uma ameaça efetivamente formulada. A análise deve separar duas questões: se existe ameaça juridicamente identificável e se, consideradas as circunstâncias concretas, ela apresenta gravidade suficiente para funcionar como meio de imposição do ato sexual.

4.4 Impossibilidade de resistência e estupro de vulnerável

O art. 217-A tipifica a conjunção carnal ou outro ato libidinoso com menor de 14 anos e, em seu § 1º, estende a mesma pena a quem pratica as ações com pessoa que, por enfermidade ou deficiência mental, não tenha o necessário discernimento para a prática do ato ou que, por qualquer outra causa, não possa oferecer resistência. A pena do caput passou a ser de reclusão de 10 a 18 anos e multa com a Lei nº 15.280/2025 (BRASIL, 1940).

A abertura semântica da expressão "por qualquer outra causa" não autoriza a criação ilimitada de categorias de vulnerabilidade. O dado decisivo é a consequência descrita pelo legislador: a impossibilidade de oferecer

resistência. A jurisprudência do STJ fornece exemplo claro. No AgRg no REsp 2.000.918/MG, a Quinta Turma reconheceu a especialidade do art. 217-A, § 1º, em situação na qual a vítima dormia, estado que prejudicava sua capacidade de resistência (BRASIL, STJ, 2022). Em 2025, o Informativo 859 reiterou a orientação ao restabelecer condenação por estupro de vulnerável diante de ato libidinoso praticado enquanto a vítima estava em estado de sono (BRASIL, STJ, 2025).

A característica determinante desses casos não é uma fragilidade genérica, mas a impossibilidade concreta de resistência. Por isso, é necessário distinguir dificuldade de resistir de impossibilidade de resistir. A primeira pode ser relevante para compreender a dinâmica abusiva, interpretar a ameaça e valorar a prova; a segunda corresponde à consequência expressamente exigida pela hipótese normativa do art. 217-A, § 1º.

5 Vulnerabilidade econômica e psicológica: relevância contextual e limites da interpretação penal

Dependência econômica, pobreza, vínculo afetivo, fragilidade emocional ou subordinação profissional podem revelar situações concretas de intensa desigualdade. No âmbito probatório, tais circunstâncias ajudam a explicar por que determinada ameaça possui capacidade coercitiva superior em um caso específico ou por que a vítima reage de maneira aparentemente passiva. Não constituem, entretanto, hipóteses autônomas de estupro de vulnerável.

Pode-se empregar a expressão vulnerabilidade contextual para descrever desigualdades econômicas, emocionais, profissionais ou sociais relevantes à compreensão dos fatos. Essa categoria analítica não se confunde com a vulnerabilidade típica do art. 217-A. A distinção permite evitar dois extremos: ignorar formas não físicas de coerção sexual ou converter toda relação assimétrica em impossibilidade de resistência.

A solução juridicamente adequada consiste em reconhecer a importância dessas circunstâncias para interpretar e provar as elementares previstas em lei. Uma relação de dependência pode intensificar a capacidade intimidatória de uma ameaça e, conforme os fatos, contribuir para a análise do art. 213. Excepcionalmente, elementos psicológicos podem integrar a prova de uma causa que efetivamente tenha tornado a vítima incapaz de oferecer resistência, hipótese que deverá ser demonstrada de forma concreta para os fins do art. 217-A, § 1º. O que não se admite é substituir a exigência legal de impossibilidade de resistência por uma noção aberta de vulnerabilidade social.

6 Legalidade penal e a atualização do art. 217-A em 2026

O reconhecimento jurídico de novas formas de violência deve conviver com as garantias estruturantes do Direito Penal. O art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal e o art. 1º do Código Penal consagram a legalidade, da qual decorrem a taxatividade e a vedação da analogia in malam partem. Conceitos provenientes da Psicologia e das Ciências Sociais podem auxiliar na determinação do estado concreto da vítima, mas não podem criar elementares penais inexistentes.

A Lei nº 15.353, de 8 de março de 2026, tornou ainda mais importante a precisão terminológica. O novo § 4º-A do art. 217-A dispõe que é absoluta a presunção de vulnerabilidade da vítima e inadmissível sua relativização. O § 5º passou a estabelecer que as penas previstas no dispositivo incidem independentemente do consentimento da vítima, de sua experiência sexual, de relações sexuais anteriores ou de gravidez resultante do crime (BRASIL, 2026). A alteração legislativa consolida, em texto expresso, a impossibilidade de relativizar as hipóteses legais de vulnerabilidade com base no comportamento ou experiência sexual da vítima.

A inovação não autoriza, em sentido inverso, a criação de novas hipóteses legais por analogia. Para a situação prevista no § 1º, permanece indispensável demonstrar que a causa invocada produziu o resultado normativo exigido: ausência de discernimento, nas hipóteses ali previstas, ou impossibilidade de oferecer resistência. A proteção efetiva da dignidade sexual e a legalidade penal, portanto, não são valores antagônicos; a tutela é fortalecida quando a classificação jurídica corresponde rigorosamente aos fatos e às elementares definidas pelo legislador.

7 Considerações finais

A violência psicológica e as relações assimétricas de poder possuem papel relevante na compreensão dos crimes contra a dignidade sexual, mas sua repercussão jurídico-penal depende das circunstâncias concretamente demonstradas e das elementares estabelecidas pelo legislador. O assédio sexual do art. 216-A caracteriza-se pelo constrangimento destinado à obtenção de vantagem ou favorecimento sexual mediante prevalecimento de superioridade hierárquica ou ascendência relacionada ao emprego, cargo ou função, sem exigir necessariamente violência ou grave ameaça.

Quando ocorre ato libidinoso sem anuência e não estão presentes as elementares de delito mais grave, deve-se examinar o art. 215-A. Se o ato sexual

é imposto mediante violência ou grave ameaça, a análise desloca-se para o art. 213. O art. 217-A, por sua vez, não autoriza a criação de categoria genérica de vulnerabilidade fundada exclusivamente em dependência econômica, subordinação profissional, vulnerabilidade social ou fragilidade psicológica. Na hipótese do § 1º, exige-se que a causa concretamente identificada produza a consequência prevista pela lei: impossibilidade de oferecer resistência.

Isso não reduz a importância da violência psicológica. Dependência econômica, controle coercitivo, subordinação e fragilidade emocional podem ser fundamentais para compreender a dinâmica dos fatos, avaliar a capacidade intimidatória de determinada ameaça e determinar a efetiva situação da vítima. Sua função, entretanto, deve permanecer compatível com a legalidade penal.

Conclui-se que a relação entre assédio sexual e crimes sexuais mais graves deve ser compreendida não como simples requalificação do assédio em estupro de vulnerável, mas como problema de adequada subsunção dos fatos aos diferentes tipos penais. O reconhecimento das formas não físicas de coerção sexual deve caminhar conjuntamente com a proteção da dignidade da vítima e a preservação das garantias estruturantes do Direito Penal.

Referências

BIDERMAN, Albert D. Communist Attempts to Elicit False Confessions from Air Force Prisoners of War. Bulletin of the New York Academy of Medicine, v. 33, n. 9, p. 616-625, 1957.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Redação atualizada até setembro de 2026.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha.

BRASIL. Lei nº 15.280, de 28 de novembro de 2025. Altera a legislação penal relativa a crimes contra a dignidade sexual e outras matérias.

BRASIL. Lei nº 15.353, de 8 de março de 2026. Altera o art. 217-A do Código Penal para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 1.844.610/SP. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 7 dez. 2021. DJe 13 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 2.000.918/MG. Rel.

Min. Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT). Quinta Turma. Julgado em 8 nov. 2022. DJe 18 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência n. 859, de 26 ago. 2025. Estupro de vulnerável. Vítima em estado de sono. Impossibilidade de desclassificação para importunação sexual.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Inq 1.802/DF. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Corte Especial. Julgado em 20 maio 2026. DJEN 26 maio 2026.

CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal: Parte Especial: arts. 213 a 234-B. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

HERMAN, Judith. Trauma and Recovery. New York: Basic Books, 1992.

MASSON, Cleber. Direito Penal: Parte Especial (arts. 213-359-T). v. 3. 14. ed. São Paulo: Método, 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. Crimes contra a dignidade sexual: comentários à Lei 12.015/2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. Crimes contra a dignidade sexual. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Assédio sexual: questões conceituais. Revista LTr, São Paulo, 2020.

PRADO, Luiz Regis. Tratado de Direito Penal: Parte Especial - arts. 121 a 249 do CP. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. 2.

STARK, Evan. Coercive Control: How Men Entrap Women in Personal Life. New York: Oxford University Press, 2007.

Capítulo 28

A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: A PERSONALIZAÇÃO DO IBS E DA CBS À LUZ DA EC 132/2023 E DA LC 214/2025

Rafael Kroth Andrade[1]
Julia Reinicke Job[2]

1 Introdução

A Emenda Constitucional n. 132/2023 inaugurou a mais profunda reformulação da tributação sobre o consumo desde a Emenda Constitucional n. 18/1965, substituindo o PIS, a Cofins, o ICMS e o ISS pelo chamado IVA dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. A regulamentação veio com a Lei Complementar n. 214/2025, posteriormente ajustada pela Lei Complementar n. 227/2026, de modo que o novo modelo já transita da prancheta para a realidade, com a cobrança efetiva da CBS prevista para 2027 e a extinção do ICMS e do ISS em 2033.

O desenho escolhido pelo constituinte derivado repousa sobre dois pilares declarados, quais sejam, a simplicidade e a neutralidade. O art. 156-A, §1º, da Constituição Federal determina que o IBS será informado pelo

1 Advogado. Pós-Graduando em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduado em Direito pela Faculdade Dom Alberto, em Santa Cruz do Sul/RS. Formado em Gestão Pública (UniCesumar). Integrante do Grupo de Pesquisa ''Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC e certificado pelo CNPq. E-mail: rafael_akroth@hotmail.com

2 Mestranda em Direito na Linha de Constitucionalismo Contemporâneo pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e pela Faculdade Dom Alberto. Graduada em Direito. Integrante do Grupo de Pesquisa ''Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC e certificado pelo CNPq. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5937490809971982. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1415-3792. E-mail: juliarjob@gmail.com.

princípio da neutralidade e, no inciso VI, que a alíquota fixada por cada ente será a mesma para todas as operações com bens e serviços, ressalvadas as hipóteses constitucionais; o art. 195, §16, estende o regime à CBS.

Ocorre que a mesma Constituição mantém intacto o art. 145, §1º, segundo o qual, sempre que possível, os impostos serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Surge, então, uma tensão que a doutrina já apontava antes mesmo da promulgação da reforma, qual seja, a de que a alíquota única e uniforme, desejável sob a ótica econômica, parece contrapor-se à ideia de maior concretização normativa da capacidade contributiva.

A tensão ganha contornos próprios porque a EC 132/2023 não se limitou a suprimir a seletividade conforme a essencialidade, até então prevista para o ICMS e o IPI. Ao mesmo tempo em que uniformizou alíquotas, a reforma positivou o princípio da justiça tributária no art. 145, §3º, impôs ao legislador o dever de atenuar efeitos regressivos no art. 145, §4º, e criou, no art. 156-A, §5º, VIII, a devolução do imposto a pessoas físicas com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda. Há, portanto, um aparente paradoxo, uma vez que o constituinte retirou do tributo o instrumento tradicional de graduação pelo objeto e, no mesmo passo, reforçou textualmente o compromisso com a justiça fiscal.

Dito isso, o presente artigo científico pretende responder à seguinte problemática: em que medida o IBS e a CBS, concebidos sob os postulados da neutralidade e da alíquota uniforme, são compatíveis com o princípio da capacidade contributiva e aptos a concretizá-lo? A hipótese que se pretende demonstrar é a de que a reforma não abandonou a capacidade contributiva na tributação do consumo, mas deslocou o seu ponto de concretização do objeto tributado para o sujeito que suporta o ônus, vale dizer, da seletividade presumida para a personalização por meio da devolução (*cashback*), complementada pela Cesta Básica Nacional e pelos regimes diferenciados.

Logo, para responder ao problema de pesquisa de modo satisfatório, busca-se, de forma geral, investigar como a capacidade contributiva se projeta sobre o IVA dual brasileiro. O desenvolvimento se dará mediante três seções, que correspondem aos objetivos específicos, são elas: (i) delimitar o conteúdo da capacidade contributiva e sua aplicação aos tributos indiretos; (ii) analisar a estrutura do IBS e da CBS à luz da neutralidade e dos novos princípios do art. 145, §§3º e 4º; e (iii) examinar os instrumentos de personalização introduzidos pela EC 132/2023 e pela LC 214/2025, bem como os seus limites.

Para tanto, será utilizado o método de abordagem dedutivo, partindo-se de premissas gerais sobre a capacidade contributiva para, ao final, chegar a uma conclusão específica acerca do IBS e da CBS. O método de procedimento é o monográfico, com apoio pontual na comparação com experiências estrangeiras, e a técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, abrangendo doutrina nacional e estrangeira, a legislação vigente e precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2 Capacidade contributiva e tributação sobre o consumo

De prelúdio, a capacidade contributiva é tradicionalmente compreendida como subprincípio da igualdade, ou seja, como o critério pelo qual a igualdade é aplicada na cobrança dos tributos (Hack; Ferraz, 2007, p. 212). Prevalece a ideia de que, quem pode mais, paga mais e quem pode menos, paga menos ou não paga, repartindo-se o ônus da manutenção do Estado conforme o impacto que o tributo produz na aptidão de cada um para contribuir, e não em partes aritmeticamente iguais (Hack; Ferraz, 2007, p. 213). Não por acaso, há quem a qualifique como, talvez, o princípio mais importante do sistema tributário brasileiro (Zilveti, 2025, p. 335).

O texto do art. 145, §1º, da Constituição determina que os impostos sejam graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Graduar significa, necessariamente, tratar de forma desigual, de modo que contribuintes com maior capacidade econômica suportarão impostos mais gravosos, e os de menor capacidade, impostos menos gravosos (Folloni, 2019, p. 479). Daí decorre que a capacidade contributiva opera como restrição ao poder de tributar, e não como ampliação, pois exclui alternativas que o legislador teria na sua ausência, como impostos proporcionais ou mesmo regressivos; existente o princípio, os impostos devem ser progressivos sempre que isso for possível (Folloni, 2019, p. 480). Nada obstante, a CRFB/1988 determinou um modo, que seria a lei, e um critério de graduação, a capacidade contributiva, de maneira que o princípio não gera, por si só, a obrigação tributária, dependendo da mediação legislativa para se concretizar (Leão, 2020, p. 328).

Importa, ainda, distinguir capacidade econômica de capacidade contributiva, já que nem toda manifestação de riqueza revela aptidão para contribuir, pois não há capacidade contributiva quando a capacidade econômica é insuficiente para suportar o mínimo existencial do cidadão, tampouco quando a tributação é confiscatória (Nascimento, 2023, p. 311). Nesse sentido, a doutrina costuma contrapor a capacidade contributiva objetiva ou absoluta, relativa à escolha pelo legislador de fatos signos presuntivos de

riqueza, a subjetiva ou relativa, que se reporta ao sujeito individualmente considerado (Hack; Ferraz, 2007, p. 213). A Constituição acolhe as duas dimensões, vale dizer, na objetiva, trata-se de regra que veda a tributação de eventos não reveladores de riqueza e, na subjetiva, de princípio que impõe a preservação do mínimo existencial, a vedação ao confisco e a adequação do encargo à capacidade econômica do contribuinte (Albuquerque, 2022, p. 411-414).

É justamente na dimensão subjetiva que reside a dificuldade dos tributos indiretos. Nestes, os índices de riqueza são sintomáticos, pois o consumo não traduz necessariamente riqueza real de quem o realiza (Armijos González, 2021, p. 158). Além disso, o contribuinte de direito não coincide com quem suporta o ônus, e a repercussão econômica, nesse cenário, é em parte juridicamente relevante (Ribeiro, 2022, p. 370). Por essa razão, parte da doutrina sustenta que a capacidade contributiva atuaria apenas em relação ao contribuinte de direito, posição registrada e contestada por Albuquerque (2022, p. 414), para quem a expressão «sempre que possível» encerra um dever do legislador, condicionado às circunstâncias materiais de graduação, e não mera faculdade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal caminhou na direção de ampliar o alcance do princípio. No RE 562.045, ao admitir a progressividade do ITCMD, a Corte assentou que todos os impostos estão sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, mesmo os que não tenham caráter pessoal (Cavalcanti; Pompeu; Siqueira, 2024, p. 264), entendimento reiterado no sentido de que a capacidade contributiva se aplica a todos os tributos do sistema (Zilveti, 2025, p. 345). Especificamente quanto ao consumo, dois precedentes merecem destaque. No RE 714.139 (Tema 745), relativo ao ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações, prevaleceu o entendimento de que a seletividade é facultativa e de que a essencialidade não se confunde com a capacidade contributiva do consumidor (Albuquerque, 2022, p. 417-418). Já no RE 593.849 (Tema 201), sobre a restituição do ICMS-ST, a capacidade contributiva em sua dimensão subjetiva foi o fundamento para superar o precedente anterior, tomando como referência o valor efetivo da operação ao consumidor final, isto é, o elemento que diz respeito ao contribuinte de fato (Albuquerque, 2022, p. 420-421).

Verifica-se, portanto, que a capacidade contributiva não é estranha à tributação sobre o consumo, uma vez que alcança o contribuinte de fato, protege o mínimo existencial e limita a praticabilidade quando esta produz distorções. O que o STF deixou em aberto, ao desvincular seletividade e capacidade contributiva, foi o modo pelo qual o princípio deve se concretizar

em um tributo sobre o consumo que não conte mais com a seletividade. Realizadas essas ponderações, cumpre analisar a estrutura do IBS e da CBS.

3 O IBS e a CBS: neutralidade, alíquota uniforme e os novos princípios do art. 145

De intróito, o IVA dual foi estruturado para que a tributação não interfira nas decisões econômicas dos agentes. A neutralidade, expressamente prevista no art. 156-A, §1º, e no art. 195, §16, da CRFB/1988, e definida no art. 2º da LC 214/2025, operacionaliza-se pela adoção de crédito financeiro amplo, eliminando a cumulatividade e aproximando o sistema brasileiro das práticas de IVA difundidas pela OCDE, que, registre-se, constituem repositório de boas práticas e não fonte normativa (Zilveti, 2025, p. 336). A esse núcleo somam-se a alíquota uniforme por ente para todas as operações (art. 156-A, §1º, VI) e a vedação a incentivos e regimes favorecidos fora das hipóteses constitucionais (art. 156-A, §1º, X).

A escolha envolve um *trade-off* conhecido. Um IVA bem desenhado, com alíquota única, não permite a realização plena da capacidade contributiva, mas pode ser a opção adequada quando se busca tributação mais neutra, simples de arrecadar e de fiscalizar (Albuquerque, 2022, p. 398). A literatura econômica é praticamente unânime quanto ao outro lado da equação, isto é, o de que os tributos indiretos tendem a ser regressivos, porque as famílias de menor renda destinam ao consumo parcela maior do que auferem, razão pela qual a tributação sobre o consumo se aproxima de uma tributação inversamente progressiva em relação à renda (Kopsidas; Maska, 2024, p. 1529). No Brasil, essa regressividade se sobrepõe a um quadro de extrema concentração, já que, em 2021, a metade mais pobre da população detinha menos de 1% da riqueza nacional, enquanto o 1% mais rico concentrava cerca de metade dela (Cavalcanti; Pompeu; Siqueira, 2024, p. 261).

A experiência comparada ajuda a dimensionar o problema. O GST da Nova Zelândia, frequentemente invocado como paradigma, opera com base ampla e alíquota única, mas em um Estado unitário, sem Constituição escrita de hierarquia superior e sem menção à capacidade contributiva (Albuquerque, 2022, p. 421-423). Na maior parte dos países, contudo, o debate que se inicia sob o signo da eficiência tende a ceder, no processo legislativo, a argumentos de justiça fiscal, resultando em alíquotas diferenciadas e isenções (Albuquerque, 2022, p. 422-424). Mais relevante para este estudo é a constatação de que os países com maior dependência de tributos indiretos, como os nórdicos, costumam compensar a regressividade com medidas focalizadas de proteção social (Kopsidas; Maska, 2024, p. 1532). A correção, portanto, não precisa

estar no tributo; pode estar na destinação ou na devolução do que foi arrecadado.

Nesse ponto, a neutralidade encontra limites constitucionais. Como observa Zilveti (2025, p. 337), sempre que a estrutura simples ou prática afronta a igualdade na tributação, esta última deve prevalecer, orientação que o autor extrai da jurisprudência constitucional comparada, em especial da Corte alemã, que admite simplificações, desde que não cristalizem desigualdades graves (Zilveti, 2025, p. 340-341). No mesmo sentido, Ricardo Lodi Ribeiro (2022, p. 376) sustenta que as técnicas de praticabilidade, por padronizarem a incidência, só se legitimam se o ordenamento previr uma cláusula de retorno à igualdade, sob pena de violação da capacidade contributiva. A alíquota uniforme é, em essência, uma técnica dessa natureza, pois ignora deliberadamente as diferenças entre consumidores em nome da eficiência e da simplicidade. Logo, a sua compatibilidade com o art. 145, §1º, depende da existência de um mecanismo que devolva ao sistema a consideração da capacidade econômica de quem suporta o ônus.

Foi exatamente isso que a EC 132/2023 procurou fazer no plano principiológico. O novo art. 145, §3º, determina que o Sistema Tributário Nacional observe os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. A positivação da justiça tributária converte o que era valor em norma jurídica com característica de princípio, cabendo ao intérprete evitar que se torne alteração inócua (Ludwig, 2025, p. 112).

É certo que constitucionalizar o princípio, isoladamente, não o torna concreto, valendo antes como afirmação axiológica (Zilveti, 2025, p. 337). Ainda assim, a positivação revela um dever proativo do legislador de concretizar a justiça tributária, impondo que os demais princípios, sobretudo a igualdade e a capacidade contributiva, atuem de forma mais intensa (Ludwig, 2025, p. 114-115). Diga-se, por oportuno, que a neutralidade do IBS e da CBS não foi concebida como valor absoluto, mas como princípio a ser harmonizado com a justiça tributária e com o dever de atenuar a regressividade. Resta saber se os instrumentos concretos criados pela reforma cumprem essa função, o que será objeto da próxima seção.

4 A personalização do IVA dual: cashback, cesta básica e seus limites

Os instrumentos pelos quais a reforma pretende reconciliar neutralidade e capacidade contributiva são de duas ordens. De um lado,

permanecem mecanismos que atuam sobre o objeto, como a Cesta Básica Nacional de Alimentos, com alíquota zero (art. 8º da EC 132/2023 e art. 125 da LC 214/2025), e a redução de 60% das alíquotas para bens e serviços como saúde, educação, medicamentos e alimentos (art. 128 e seguintes da LC 214/2025). De outro, e aqui reside a verdadeira inovação, surge um mecanismo que atua sobre o sujeito: a devolução personalizada do IBS e da CBS, prevista no art. 156-A, §5º, VIII, da Constituição Federal, com o declarado objetivo de reduzir as desigualdades de renda, e tornada obrigatória no fornecimento de energia elétrica e gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda (art. 156-A, §13).

A LC 214/2025 disciplinou o *cashback* nos arts. 112 a 124. O destinatário é o responsável por unidade familiar inscrita no CadÚnico, com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, residente no país e com CPF regular (art. 113). A devolução é calculada sobre o tributo incidente no consumo identificado por documento fiscal com o CPF do adquirente, nos percentuais de 100% da CBS e 20% do IBS na aquisição de gás de cozinha, energia elétrica, água, esgoto, gás canalizado e telecomunicações, e de 20% de ambos nos demais casos (art. 118), podendo cada ente, por lei específica, fixar percentuais superiores, inclusive diferenciados em função da renda (art. 118, §1º). A gestão da CBS cabe à Receita Federal, e a do IBS ao Comitê Gestor.

A relevância teórica desse desenho é considerável. Antes da reforma, Albuquerque (2022, p. 427) sustentava a inconstitucionalidade da alíquota uniforme, mas ressalvava que, se a tecnologia permitisse com segurança a devolução de valores aos mais pobres, a capacidade contributiva do consumidor ficaria preservada. O *cashback* é precisamente essa ressalva convertida em direito positivo. Em termos dogmáticos, ele funciona como a cláusula de retorno à igualdade exigida por Ribeiro (2022, p. 376) para legitimar técnicas de padronização, porquanto a alíquota uniforme trata todos os consumidores como iguais, e a devolução restitui ao sistema a consideração da capacidade econômica individual. Vale dizer, a capacidade contributiva deixa de ser presumida a partir da essencialidade do bem, técnica que o próprio STF reputou desvinculada do princípio no RE 714.139, e passa a ser aferida a partir da renda de quem consome. Não por acaso, os itens com devolução integral da CBS são justamente a energia elétrica e as telecomunicações, bens cuja essencialidade a Corte reconheceu naquele precedente, o que revela que a proteção antes buscada no Judiciário foi incorporada à lei.

Há, ainda, um ganho de focalização. A desoneração pelo objeto beneficia igualmente ricos e pobres que adquirem o mesmo bem, enquanto a devolução pelo sujeito concentra o benefício em quem não possui capacidade

contributiva, preservando o mínimo existencial, cuja insuficiência afasta a própria existência de capacidade contributiva (Nascimento, 2023, p. 311). A reforma optou, contudo, por combinar os dois modelos, mantendo a cesta básica ao lado do *cashback*, o que atenua o ganho de focalização, mas oferece proteção a quem não está no CadÚnico.

Nada obstante, o mecanismo tem limites que não podem ser ignorados. O primeiro é de alcance, na medida em que o corte de meio salário mínimo *per capita* e a exigência de CPF na nota deixam desprotegidas famílias pobres acima da linha de elegibilidade e parcela relevante do consumo informal, em um país com quase um quarto da população em situação de pobreza monetária (Cavalcanti; Pompeu; Siqueira, 2024, p. 263). O segundo é de intensidade, porquanto o percentual de 20% do IBS mesmo sobre bens essenciais e a natureza de piso dos percentuais legais fazem com que o grau de progressividade dependa das escolhas de cada ente. O terceiro é político, tendo em vista que um estudo com dados de vinte países da OCDE, ao longo de três décadas, demonstrou que o aumento das alíquotas do IVA se associa à maior generosidade do Estado de bem-estar apenas sob governos de esquerda, sendo que governos de outra orientação tendem a destinar a receita a outras prioridades (Kleider; Ganderson; Limberg, 2025, p. 1 e 10-11). A conversão da receita regressiva em política redistributiva não é, portanto, automática, e o *cashback*, por depender de percentuais ampliáveis por lei de cada ente, está exposto exatamente a essa variável.

Por fim, convém cautela com a leitura de que a mera existência de normas de aparência igualitária resolve a desigualdade que pretendem combater. Pesquisas sobre legislação de igualdade de gênero demonstram que normas formalmente progressistas podem conviver com resultados pífios e até funcionar como concessões incrementais que preservam a estrutura que declaram enfrentar (Aćimić Remiković; Sjoberg, 2024, p. 2 e 4). Transposta a advertência ao direito tributário, a eficácia do *cashback* deve ser aferida pelos seus efeitos, e não pela sua previsão. Os próprios dados brasileiros indicam que os programas de transferência atenuam, mas não reduzem de forma duradoura a desigualdade (Cavalcanti; Pompeu; Siqueira, 2024, p. 262-263), de modo que a justiça fiscal não pode ser alcançada a partir da mudança de um único tributo (Albuquerque, 2022, p. 427). A personalização do IVA dual é condição necessária, mas não suficiente para a concretização da capacidade contributiva no sistema como um todo.

5 Conclusão

O presente estudo buscou responder em que medida o IBS e a CBS, concebidos sob os postulados da neutralidade e da alíquota uniforme, são compatíveis com o princípio da capacidade contributiva e aptos a concretizá-lo.

Na primeira seção, restou evidenciado que a capacidade contributiva, como critério de aplicação da igualdade, restringe o poder de tributar e alcança também os tributos indiretos, especialmente em sua dimensão subjetiva, voltada à proteção do mínimo existencial e à adequação do encargo à capacidade econômica de quem o suporta. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa conclusão ao submeter todos os impostos ao princípio e ao considerar o contribuinte de fato na tributação sobre o consumo, ainda que tenha desvinculado a seletividade da capacidade contributiva.

Na segunda seção, demonstrou-se que a neutralidade e a alíquota uniforme, embora legítimas sob a ótica da eficiência, não são valores absolutos. Enquanto técnicas de padronização só se harmonizam com o art. 145, §1º se acompanhadas de um mecanismo de retorno à igualdade, a positivação da justiça tributária e do dever de atenuar efeitos regressivos, no art. 145, §§3º e 4º, confirma que o constituinte derivado não pretendeu sacrificar a capacidade contributiva em nome da neutralidade, mas harmonizá-las.

Na terceira seção, verificou-se que o *cashback* previsto no art. 156-A, §5º, VIII, e disciplinado nos arts. 112 a 124 da LC 214/2025 cumpre essa função de cláusula de retorno ao deslocar a concretização da capacidade contributiva do objeto tributado para o sujeito que suporta o ônus. Constatou-se, todavia, que esse deslocamento possui limites de alcance, de intensidade e de dependência política, os quais tornam a sua eficácia contingente às escolhas legislativas de cada ente e à avaliação efetiva de seus resultados.

Assim, confirma-se a hipótese inicial de que a reforma tributária não abandonou a capacidade contributiva na tributação sobre o consumo, mas a reposicionou, substituindo a seletividade presumida pela personalização da carga. Em que pese não represente a solução integral para a regressividade do sistema, que depende também da tributação da renda e do patrimônio, a personalização do IVA dual constitui avanço relevante em direção ao comando constitucional de graduar os impostos segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa foi atingido, uma vez que devidamente explicitado de que forma a capacidade contributiva se projeta

sobre o IBS e a CBS, quais instrumentos a concretizam e quais limites ainda desafiam a sua plena realização no período de transição que se inicia.

Referências

AĆIMIĆ REMIKOVIĆ, Milena; SJOBERG, Laura. Montenegrin gender 'protections' and the limits of gender equality laws. **Women's Studies International Forum**, v. 107, 103011, p. 1-8, 2024. DOI: 10.1016/j.wsif.2024.103011.

ALBUQUERQUE, Tiago Luiz de Moura. Alíquota única versus capacidade contributiva: desafios para uma reforma tributária da tributação sobre o consumo no Brasil. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 52, ano 40, p. 392-436, 3º quadrimestre 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.52.16.2022.2232.

ARMIJOS GONZÁLEZ, Pedro Orlando. La importancia del principio de capacidad contributiva en el régimen tributario ecuatoriano. **Foro: Revista de Derecho**, Quito, n. 36, p. 149-168, jul./dic. 2021. DOI: 10.32719/26312484.2021.36.8.

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: 30 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 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). Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) e altera a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, entre outras. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

CAVALCANTI, Johnny Wilson Araújo; POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio. Tributação como política para combater as desigualdades sociais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, n. 3, p. 258-281, 2024. DOI: 10.5102/rbpp.v14i3.8592.

FOLLONI, André. Capacidade contributiva e dever fundamental. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 42, ano 37, p. 476-499, 2º semestre 2019.

HACK, Érico; FERRAZ, Roberto. O princípio da capacidade contributiva e a tributação ambientalmente orientada. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 21, p. 211-232, 2007.

KLEIDER, Hanna; GANDERSON, Joseph; LIMBERG, Julian. Partisanship and the nexus between regressive taxation and the welfare state. **Journal of European Social Policy**, p. 1-14, 2025. DOI: 10.1177/09589287251396387.

KOPSIDAS, Odysseas; MASKA, Laura. An examination of direct and indirect taxation in OECD countries and the case of Greece. **Edelweiss Applied Science and Technology**, v. 8, n. 6, p. 1529-1537, 2024. DOI: 10.55214/25768484.v8i6.2270.

LEÃO, Martha. Da fábula à realidade: o planejamento tributário e o papel da capacidade contributiva e da legalidade neste debate. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 45, p. 322-339, 2º semestre 2020. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-45-15.

LUDWIG, Fábio Weber. O princípio da justiça tributária e seus efeitos após a Emenda Constitucional n. 132, de 2023. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 61, ano 43, p. 99-117, 3º quadrimestre 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.61.4.2025.2828.

NASCIMENTO, Luniza Carvalho do. Configuração da capacidade econômica no direito tributário brasileiro. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 53, ano 41, p. 303-324, 1º quadrimestre 2023. DOI: 10.46801/2595-6280.53.12.2023.2299.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Legalidade, capacidade contributiva, praticabilidade e o deslocamento da sujeição passiva tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 50, ano 40, p. 360-377, 1º quadrimestre 2022.

ZILVETI, Fernando Aurelio. Novos princípios do sistema tributário constitucional brasileiro. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 60, ano 43, p. 331-348, 2º quadrimestre 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.60.14.2025.2871.

Capítulo 29

A PROTEÇÃO DA IMAGEM *POST-MORTEM* EM TEMPOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA): O CASO DE ELIS REGINA E O PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL

Larissa Camargo Vallim[1]
Lucas André Fazolin Haas[2]
Maria Luiza de Oliveira Moretti[3]
Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador[4]

1 Introdução

O avanço da inteligência artificial desafia os limites do Direito Civil na proteção dos direitos da personalidade *post-mortem*. O direito à imagem, amparado na dignidade da pessoa humana, resguarda a representação do indivíduo, cabendo aos herdeiros atuarem como guardiões dessa memória. Contudo, ferramentas como "*deepfakes*" permitem gerar recriações digitais inéditas, transcendendo a mera preservação de registros preexistentes e exigindo novos balizamentos normativos.

Nesse contexto, este artigo analisa a tutela da imagem póstuma frente às inovações tecnológicas. Utiliza-se o caso publicitário da cantora Elis Regina como exemplo prático para debater as diretrizes do Projeto de Reforma do Código Civil sobre herança digital, autorização de herdeiros e a preservação ética do legado dos falecidos. A pesquisa utilizou o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

1 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Monitora de Direito das Obrigações e Direito de Família. Membra dos projetos de extensão ArbUEL e Carreiras Jurídicas e pesquisadora do projeto de pesquisa Contratualização das Relações Familiares (UEL) e GDEIA (FDUSP).

2 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: lucas.fazolin.haas@uel.br.

3 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Monitora e membro do projeto de formação complementar Direito e Tecnologia (UEL) e monitora da Especialização em Direito Empresarial Aplicado à Era Digital (UEL). E-mail: maria.luiza.moretti@uel.br

4 Doutora em Direito Civil. Advogada e Docente da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: rita.tarifa@gmail.com

2 O direito à imagem: conceito e aspectos pertinentes

A compreensão do direito à imagem pressupõe a delimitação conceitual da categoria dos direitos da personalidade no âmbito do Direito Civil. A natureza social do ser humano o impele à formação de complexas relações jurídicas nas quais sobressai a titularidade não apenas de bens patrimoniais e corpóreos, mas fundamentalmente de direitos imateriais, inatos e extracorpóreos, inerentes à sua própria essência (Tomaszewski, 2006, p. 49).

Superando a visão técnico-jurídica estrita que reduz a personalidade a uma mera capacidade de figurar como polo de direitos e obrigações (Dantas apud TOMASZEWSKI, 2006, p. 49), os direitos da personalidade voltam-se à proteção dos bens mais essenciais da condição humana, como a vida, a honra, a intimidade e a imagem (Tomaszewski, p. 49, 2006).

Sob a perspectiva de Carlos Alberto Bittar (2015, p.38-39), o direito à imagem insere-se na categoria dos direitos da personalidade sob uma matriz jusnaturalista e civil-constitucional, ancorada no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88) como "bússola" integradora do sistema (Bittar, 2015, p. 36). Para o autor, a imagem não constitui uma concessão estatal, mas um bem inato e originário da pessoa humana, correspondendo à sua projeção no mundo exterior em suas múltiplas dimensões morais e sociais.

Bittar apresenta que um mesmo direito da personalidade se manifesta sob três perspectivas no plano jurídico: Direitos Humanos: no campo do Direito Internacional, da Filosofia e da Sociologia, pautados na condição universal do indivíduo; Direitos Fundamentais: no campo do Direito Constitucional e Público, quando reconhecidos e positivados na Carta Magna; e Direitos da Personalidade: no campo do Direito Civil, no âmbito privado das relações entre particulares (Bittar, 2015, p. 31-32).

Para sistematizar a proteção do indivíduo, Bittar (2015, p. 49) distribui esses direitos em uma classificação tripartida: a) Direitos Físicos: voltados aos componentes materiais da estrutura humana, como a integridade corporal, órgãos, membros e expressamente a imagem; b) Direitos Psíquicos: referentes a elementos intrínsecos à integridade psíquica, tais como liberdade, intimidade e sigilo; c) Direitos Morais: atinentes aos atributos valorativos da pessoa no meio social, englobando identidade, honra e manifestações do intelecto.

A partir dessa construção, Bittar (2015, p. 40) afirma a autonomia dogmática do direito à imagem, ressaltando que a sua existência não se confunde com o seu exercício. Enquanto a titularidade do direito é nata, inalienável, imprescritível e indisponível (Bittar, 2015, p. 38-40), o seu exercício

patrimonial admite cessão relativa, temporária e mediante autorização prévia e expressa do titular.

2.1 Dicotomia entre Titularidade e Exercício: as Dimensões da Imagem

No âmbito dos direitos da personalidade, cumpre distinguir fundamentalmente a "titularidade" do seu "exercício". Por força do art. 11 do Código Civil, os direitos da personalidade são inalienáveis, imprescritíveis e intransmissíveis, não podendo o seu titular despojar-se de sua essência (Bittar apud Tomaszewski, p. 80).

Todavia, admite-se a disponibilidade relativa e temporária de seu exercício patrimonial, mediante autorização prévia, expressa e delimitada para fins de exploração econômica (Tomaszewski, p. 81-82). A veiculação não consentida da imagem alheia para fins comerciais enseja reparação civil (arts. 186 do CC observando que "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito." e 927 do CC com "Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo"), conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Tomaszewski, p. 83-85).

Sob a ótica constitucional e doutrinária, a imagem desdobra-se nas imagem-retrato e a imagem-atributo (Araújo apud Tomaszewski, p. 87), que serão vistas a seguir.

A imagem-retrato consiste na representação plástica e visual dos traços físicos, fisionômicos e corporais da pessoa em suporte estático ou dinâmico (de Cupis; Coelho apud Tomaszewski, p. 77, 79). Sua proteção encontra esteio expresso na Constituição Federal, especificamente em seu art. 5º, incisos X, observando que "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; e XXVIII com "a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento". Além, existe previsão no caput do art. 20 do Código Civil, conforme:

> Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais (Brasil, 2002).

Assim, é condicionada a divulgação da imagem à autorização do titular, salvo se necessária à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública (Tomaszewski, p. 83-84).

Por outro lado, a imagem-atributo compreende a projeção moral e social do indivíduo perante a comunidade, abrangendo seu feixe de virtudes, reputação, fama, conduta e o prestígio cultivado no meio social (Duval *apud* Tomaszewski, p. 87).

Por fim, como destaca Maria Helena Diniz (apud Tomaszewski, p. 89), o direito à imagem é dotado de plena autonomia dogmática. Ele não se confunde e nem depende da tutela concomitante da honra ou da intimidade: a simples utilização indevida do retrato ou da projeção social do indivíduo, sem a devida autorização, é suficiente para configurar a violação ao direito da personalidade e atrair o dever de indenizar.

2.2 A imagem post-mortem

A morte da pessoa natural extingue a sua existência e a sua capacidade jurídica, nos termos do art. 6º do Código Civil: "a existência da pessoa natural termina com a morte [...]" (Brasil, 2002). No entanto, o encerramento da vida biológica não resulta no desamparo absoluto dos atributos da personalidade.

Conforme leciona Bittar (2015, p. 44-45), embora a regra geral oriente a extinção dos direitos subjetivos com a morte, o direito à imagem configura uma exceção fundamental, cujos efeitos e proteção jurídica subsistem "*post mortem*".

No plano positivado, a tutela da imagem póstuma encontra balizamento normativo expresso no parágrafo único do art. 12 e no parágrafo único do art. 20 do Código Civil brasileiro. Tais dispositivos atribuem ao cônjuge sobrevivente, aos ascendentes e aos descendentes (estendendo-se aos colaterais até o quarto grau na hipótese do art. 12) a legitimidade para requerer a cessação de ameaça ou lesão ao direito de imagem do de cujus, além da correspondente reparação pelas perdas e danos decorrentes do uso não autorizado (Tomaszewski, p. 84).

A natureza jurídica da atuação dos herdeiros constitui ponto central de debate na doutrina civilista. Bittar (2015, p. 45) enfatiza que incumbe aos sucessores e ao cônjuge sobrevivente promover a defesa da imagem póstuma contra ingerências e usurpações de terceiros. Porém, a doutrina majoritária esclarece que os herdeiros não se tornam "proprietários" da imagem do falecido, tampouco adquirem o poder de aliená-la arbitrariamente; eles exercem uma legitimidade extraordinária, atuando como guardiões ou

curadores da memória e do legado moral do "de cujus" (Tomaszewski, p. 84; Bittar, 2015, p. 45).

Tal sistemática alcança expressiva complexidade no tocante à autorização para explorações econômicas ou tecnológicas da imagem póstuma.

Como o titular falecido não pode mais manifestar sua vontade de forma direta, as decisões tomadas por seus representantes legais encontram limites éticos e jurídicos intransponíveis: a autorização não pode afrontar a dignidade do falecido, nem desrespeitar suas convicções morais, políticas ou existenciais manifestadas em vida, vedando-se a degradação de seu patrimônio moral e estético em favor de interesses estritamente mercantis.

3 A herança digital no projeto de reforma do Código Civil

A disciplina sucessória tradicional foi construída a partir de uma realidade na qual o patrimônio do indivíduo se encontrava predominantemente materializado em bens corpóreos ou em relações jurídicas cuja transmissão após a morte era relativamente delimitada. No ordenamento jurídico brasileiro, a regra geral da sucessão legítima encontra-se atualmente estabelecida no art. 1.788 do Código Civil, segundo o qual: "morrendo a pessoa sem testamento, transmite a herança aos herdeiros legítimos; o mesmo ocorrerá quanto aos bens que não forem compreendidos no testamento; e subsiste a sucessão legítima se o testamento caducar, ou for julgado nulo" (Brasil, 2002).

Embora o dispositivo estabeleça a transmissão da herança aos sucessores, não foi concebido especificamente para disciplinar bens e conteúdos digitais. A chamada herança digital, assim, passou a suscitar questionamentos acerca da possibilidade de transmissão de elementos existentes no ambiente virtual e, especialmente, dos limites dessa transmissão quando envolvidos direitos de natureza existencial.

Conforme lecionam Laura Schertel Ferreira Mendes e Karina Nunes Fritz, "a situação atual no Brasil é de insegurança jurídica, na medida em que não se tem regulamentação específica e há controvérsias em relação à aplicação (ou não) das regras clássicas de sucessão à herança digital." (Mendes; Fritz, 2018, p. 191). Antes mesmo da atual proposta de reforma do Código Civil, foram apresentadas iniciativas legislativas destinadas a disciplinar a matéria. O Projeto de Lei nº 4.847/2012, por exemplo, procurou estabelecer definição específica para a herança digital, considerando-a como o conteúdo armazenado ou acumulado em espaço virtual, além de atribuir aos herdeiros poderes de administração sobre as contas do falecido (Brasil, 2012). Já o Projeto de Lei nº 4.099/2012 propôs o acréscimo de parágrafo único ao art. 1.788 do Código

Civil, estabelecendo a transmissão aos herdeiros de "todos os conteúdos de contas ou arquivos digitais de titularidade do autor da herança" (Brasil, 2012).

As primeiras propostas adotavam, portanto, uma perspectiva ampla de transmissão dos conteúdos digitais. Essa concepção, contudo, encontra dificuldades diante do fato de que o ambiente digital não abriga apenas bens economicamente apreciáveis, mas também informações relacionadas à intimidade, à privacidade, à imagem e a outros aspectos existenciais do indivíduo, além de direitos de terceiros e relações contratuais com os provedores das plataformas (Mendes; Fritz, 2018, p. 192).

Essa problemática é enfrentada de maneira distinta pelo Projeto de Reforma do Código Civil (Projeto de Lei nº 4/2025), que procura diferenciar os elementos digitais de natureza patrimonial daqueles vinculados à esfera existencial do falecido. O art. 1.791-A estabelece:

> Art. 1.791-A. Os bens digitais do falecido, de valor economicamente apreciável, integram a sua herança. § 1º Compreende-se como bens digitais, o patrimônio intangível do falecido, abrangendo, entre outros, senhas, dados financeiros, perfis de redes sociais, contas, arquivos de conversas, vídeos e fotos, arquivos de outra natureza, pontuação em programas de recompensa ou incentivo e qualquer conteúdo de natureza econômica, armazenado ou acumulado em ambiente virtual, de titularidade do autor da herança. § 2º Os direitos da personalidade e a eficácia civil dos direitos que se projetam após a morte e não possuam conteúdo econômico, tais como a privacidade, a intimidade, a imagem, o nome, a honra, os dados pessoais, entre outros, observarão o disposto em lei especial e no Capítulo II do Título I do Livro I da Parte Geral, bem como no Livro de Direito Civil Digital (Brasil, 2025).

A redação proposta distingue, assim, os bens digitais de valor economicamente apreciável, que integram a herança, dos direitos da personalidade que se projetam após a morte, entre os quais são expressamente mencionados a privacidade, a intimidade, a imagem, o nome, a honra e os dados pessoais. O art. 1.791-B complementa essa proteção ao estabelecer que, salvo expressa disposição de última vontade e preservado o sigilo das comunicações, as mensagens privadas do autor da herança não podem ser acessadas pelos herdeiros, admitindo-se acesso mediante autorização judicial nas hipóteses previstas no dispositivo (Brasil, 2025).

A proposta, portanto, afasta a ideia de transmissão indiscriminada de todo o conteúdo digital deixado pelo falecido. O critério relevante passa a ser a natureza jurídica do conteúdo: sua existência em ambiente virtual, por si só, não determina sua transmissão aos herdeiros. O próprio Projeto de Reforma do Código Civil reconhece essa especificidade ao mencionar a herança digital

como exemplo da possibilidade de incidência da tutela possessória sobre bens imateriais (Brasil, 2025).

É justamente essa distinção que conduz à análise específica do direito à imagem post-mortem, especialmente porque o art. 1.791-A, § 2º, inclui expressamente a imagem entre os direitos da personalidade que se projetam após a morte.

3.1 Enquadramento do direito à imagem post-mortem

A diferenciação estabelecida pelo Projeto de Reforma entre bens digitais economicamente apreciáveis e direitos da personalidade permite aprofundar a discussão acerca da natureza jurídica da imagem post-mortem.

A questão não consiste apenas em determinar se uma fotografia, um vídeo ou outro conteúdo contendo a imagem do falecido integra a herança. É necessário distinguir o suporte ou conteúdo digital no qual a imagem está armazenada do direito da personalidade relacionado à própria imagem. Embora juridicamente relacionados, não se confundem necessariamente.

Essa distinção encontra respaldo na disciplina dos direitos da personalidade após a morte. O Enunciado nº 400 da V Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal dispõe: "Os parágrafos únicos dos arts. 12 e 20 asseguram legitimidade, por direito próprio, aos parentes, cônjuge ou companheiro para a tutela contra lesão perpetrada *post mortem*" (CJF, 2011).

A previsão é relevante porque diferencia a transmissão de um direito da personalidade da legitimidade conferida a determinadas pessoas para sua tutela após a morte. Nessa perspectiva, Livia Teixeira Leal sustenta:

> Assim, não há transmissão post mortem dos direitos da personalidade no direito brasileiro, e sim a tutela de um centro de interesses relacionado à personalidade, considerada valor, que pode se operar até mesmo em face de uma violação perpetrada pelos familiares do de cujus. Vale dizer: os dados pessoais dos usuários falecidos não são transferidos aos herdeiros, na medida em que se referem ao aspecto existencial do de cujus. (Leal, 2018, p. 194).

A compreensão apresentada por Leal é relevante para o enquadramento da imagem post-mortem, pois impede que sua proteção seja automaticamente reduzida à lógica da transmissão hereditária. A morte do titular não implica, por si só, a incorporação do direito da personalidade ao patrimônio dos sucessores.

Isso não impede, contudo, que a imagem apresente repercussões econômicas. Sua utilização comercial pode produzir efeitos patrimoniais

que não se confundem com a própria existência do direito da personalidade. Como observam Mendes e Fritz, "para além do conteúdo patrimonial dos bens digitais, eles exprimem, muitas vezes, um conteúdo extrapatrimonial, podendo afetar eventualmente direito de terceiro ou o direito de personalidade *post mortem"* (Mendes; Fritz, 2018, p. 192).

O Projeto parece adotar essa diferenciação ao inserir expressamente a imagem entre os direitos da personalidade que se projetam após a morte, submetendo-a ao regime próprio desses direitos, em vez de classificá-la simplesmente como bem digital integrante da herança. Assim, a existência de fotografias, vídeos ou outros conteúdos contendo a imagem do falecido em ambiente virtual não significa, automaticamente, que o direito à imagem seja transmitido aos herdeiros nos mesmos termos de um bem digital de valor econômico.

Desse modo, o enquadramento jurídico da imagem post-mortem exige que se considere não apenas o conteúdo econômico eventualmente associado à sua exploração, mas também a dimensão existencial que permanece juridicamente protegida após o falecimento.

Nesse contexto, o direito à imagem post-mortem ocupa posição particular: embora a imagem possa estar incorporada a conteúdos digitais economicamente apreciáveis, sua proteção permanece vinculada à disciplina dos direitos da personalidade. A separação entre a exploração patrimonial de determinado conteúdo e a tutela da imagem torna-se ainda mais relevante diante das novas formas de reprodução e manipulação por sistemas de inteligência artificial, que ampliam os questionamentos quanto à autorização, à finalidade da utilização e à proteção da identidade do falecido.

A partir desse enquadramento, passa-se à análise da herança do direito à imagem post-mortem diante da inteligência artificial, examinando-se as possibilidades de utilização da imagem do falecido e os limites para sua autorização.

4 A herança do direito à imagem post-mortem frente à Inteligência Artificial (IA)

A partir das ideias desenvolvidas até aqui, é possível desenvolver duas linhas de estudo da imagem da pessoa falecida e seu tratamento em relação aos herdeiros: por um lado, temos o aspecto personalíssimo do direito à imagem, sobre o qual não ocorre transmissão aos herdeiros, senão para incumbi-los da titularidade de proteção do legado e memória associados à imagem do falecido.

Por outro lado, admite-se a transmissão de bens que são atravessados pelo direito de personalidade do falecido, qual seja, a imagem, como fotos, vídeos e demais itens. Conforme Tepedino e Oliva (2026, p. 168), "esses bens, embora carreguem consigo importantes aspectos existenciais, não se confundem com a personalidade do falecido e são passíveis de sucessão", integrando o que passa a se chamar de herança digital.

A discussão sobre herança digital decorre da própria transformação do patrimônio diante da expansão da *internet*, dos smartphones e das redes sociais. Essa forma de herança decorre da formação dos denominados bens digitais, classificados em patrimoniais, existenciais e híbridos (Pinheiro, 2026, p. 338). Conquanto ainda não exista reconhecimento legal dessa categoria, o Conselho da Justiça Federal (2022) reconhece, em seu Enunciado nª 687, que "o patrimônio digital pode integrar o espólio de bens na sucessão legítima do titular falecido, admitindo-se, ainda, sua disposição na forma testamentária ou por codicilo".

Observa-se claro movimento legislativo no sentido de regular esse tema, ao se retirar do Projeto de Reforma do Código Civil o seguinte artigo:

> Art. 2.027-AC. A transmissão hereditária dos dados e informações contidas em qualquer aplicação de internet, bem como das senhas ou códigos de acesso, pode ser regulada em testamento. [...].
>
> § 2º Integra a herança o patrimônio digital de natureza econômica, seja pura ou híbrida, conceituada a última como a que tenha relação com caracteres personalíssimos da pessoa natural ou jurídica (Brasil, 2025).

Isto posto, a diferenciação dos aspectos sucessórios do direito à imagem é de vital importância, tendo em vista o uso disseminado das ferramentas de inteligência artificial (IA). Diferentemente da simples preservação de fotografias ou registros anteriormente produzidos, as ferramentas de IA permitem a criação de novas representações digitais, inclusive mediante técnicas de *deepfake.* O problema jurídico não se limita à existência de uma fotografia ou gravação pertencente ao acervo do falecido, mas alcança a possibilidade de utilizar esses elementos para criar conteúdos que não foram produzidos ou aprovados pelo *de cujus* em vida.

Nesse contexto, a discussão sucessória passa a envolver não apenas a transmissão de bens, mas também os limites a serem impostos sobre os herdeiros acerca da utilização da imagem do falecido. Devido à natureza multifacetada desse direito, são necessárias previsões claras para evitar abusos, considerando a especial sensibilidade da natureza existencial, relativa à dignidade humana.

4.1 A problemática do uso e de sua forma de permissão

A possibilidade de criação de novas representações digitais de pessoas falecidas modifica a natureza do problema sucessório anteriormente apresentado. Enquanto fotografias, vídeos e demais registros digitais correspondem a conteúdos produzidos durante a vida do titular, a utilização de inteligência artificial permite atribuir à pessoa falecida uma aparência, voz, comportamento ou atuação que não existiram daquela forma (Miceli, 2025, p. 282-283). A questão, portanto, deixa de envolver apenas a reprodução de uma imagem preexistente e passa a alcançar a criação de uma nova representação da personalidade do falecido.

Nesse contexto, a autorização concedida pelos herdeiros não deve ser compreendida como transferência do próprio direito à imagem. Conforme discutido anteriormente, a personalidade não é transmitida por sucessão, cabendo aos familiares legitimados a sua tutela após a morte e reflexos patrimoniais específicos enquanto bem digital. Atribuir aos herdeiros poder irrestrito para explorar a personalidade do falecido poderia, segundo Ferreira, Ulhoa e Haddad (2025, p. 12-13), aproximar a tutela *post-mortem* de uma sucessão dos próprios direitos da personalidade, contrariando sua natureza intransmissível.

A questão torna-se ainda mais complexa quando a utilização autorizada produz uma representação inédita. A inteligência artificial pode inserir o falecido em situações, discursos ou contextos que jamais ocorreram em vida, criando uma continuidade artificial de sua personalidade (Ferreira et. al., 2025, p. 13). Nessa hipótese, não basta verificar a existência de autorização formal dos sucessores, sendo necessário considerar se a representação criada permanece compatível com a identidade construída pela pessoa enquanto viva. A utilização da imagem não se limita, assim, à preservação de seus traços físicos, alcançando também a forma como sua personalidade é apresentada socialmente.

Em resposta a essa preocupação, vislumbra-se o Projeto de Reforma do Código Civil, em seu art. 2.027-AN, a exigência de requisitos para a criação de imagens de pessoas falecidas por meio de IA, entre elas

> I - obtenção prévia e expressa de consentimento informado da pessoa ou dos herdeiros legais ou representantes do falecido;
>
> II - respeito à dignidade, à reputação, à presença e ao legado da pessoa natural, viva ou falecida, cuja imagem é digitalmente representada, evitando usos que possam ser considerados difamatórios, desrespeitosos ou contrários ao seu modo de ser ou de pensar, conforme externado em vida, por seus escritos ou comportamentos ou por quaisquer outras formas

> pelas quais a pessoa se manifestou ou se manifesta, de natureza cultural, religiosa ou política;
>
> III - para que se viabilize o uso comercial da criação a respeito de pessoa falecida, prévia e expressa autorização de cônjuges, de herdeiros ou de seus representantes ou por disposição testamentária;
>
> IV - absoluto respeito a normas cogentes ou de ordem pública, sobretudo as previstas neste Código e na Constituição Federal (Brasil, 2025).

A previsão proposta evidencia a preocupação em estabelecer requisitos específicos para a criação de imagens de pessoas vivas ou falecidas por inteligência artificial. Ao exigir consentimento prévio e expresso e determinar o respeito à dignidade, à reputação, à presença e ao legado da pessoa representada, o dispositivo procura limitar a autorização concedida pelos sucessores, impedindo que ela seja interpretada como liberdade irrestrita de utilização. Também diferencia a criação de imagens para atividades lícitas da exploração comercial, para a qual estabelece requisitos próprios.

A finalidade da utilização constitui outro elemento relevante para essa delimitação. A recriação digital pode atender a objetivos pessoais, culturais, artísticos ou comerciais, produzindo consequências distintas sobre a memória e a representação da pessoa falecida. A finalidade econômica da utilização, especialmente quando associada à publicidade, acrescenta uma dimensão patrimonial que não elimina, contudo, a necessidade de preservação da dimensão existencial da imagem.

A autorização dos herdeiros, portanto, deve ser compreendida dentro dos limites estabelecidos pela própria tutela *post-mortem*. A existência de consentimento não torna automaticamente legítima qualquer representação produzida por inteligência artificial, sobretudo quando a criação altera significativamente a identidade ou o legado construído pelo falecido. A questão central passa a ser não apenas quem pode autorizar o uso da imagem, mas também o quê pode ser autorizado e em quais condições, considerando a finalidade da utilização, o conteúdo da representação e sua compatibilidade com a personalidade construída em vida.

A necessidade de delimitar esses elementos demonstra que a inteligência artificial enseja a ampliação do alcance da proteção da imagem *post-mortem*.Por isso, a análise da vontade do falecido, da atuação dos herdeiros e da finalidade da utilização torna-se fundamental para estabelecer os limites da exploração da imagem após a morte. Diante desses aspectos, passa-se à análise do caso de Elis Regina e da publicidade realizada pela Volkswagen, em 2023, que causou grande impressão no público devido à criação de uma *deep fake* da artista.

5 Do caso de Elis Regina

O caso envolvendo Elis Regina constitui exemplo concreto dos problemas relacionados à utilização de inteligência artificial para a criação de novas representações de pessoas falecidas; conforme apontado por Braz e Negócio, o legado da cantora constitui herança digital (2024, p. 4), também incluídos os aspectos patrimoniais de sua imagem.

Em 2023, a Volkswagen veiculou campanha comemorativa de seus 70 anos no Brasil, na qual a cantora, falecida em 1982, foi recriada digitalmente para aparecer ao lado de sua filha, Maria Rita, cantando "Como Nossos Pais". A utilização da tecnologia gerou questionamentos quanto à possibilidade de uso da imagem da artista após sua morte e aos limites da autorização concedida por seus herdeiros (Figueira et. al., 2023, p. 538-539).

A controvérsia também envolveu a compatibilidade da representação criada com a trajetória de Elis Regina. Embora a utilização de sua imagem tenha sido autorizada pela família, discutiu-se se essa autorização seria suficiente para legitimar a associação da artista à publicidade e à própria marca Volkswagen; empresa que, segundo reportado pelo Ministério Público de São Paulo (2021, p. 58), colaborou com a repressão da Ditadura Cívico-Militar de 1964, à qual Elis Regina se opôs em vida.

A questão demonstra, portanto, a possibilidade de conflito entre a permissão dos herdeiros e a memória de fato do falecido cuja imagem pretende-se utilizar, sendo esses requisitos prospectos a figurar no novo Código Civil.

5.1 O caso e a decisão do CONAR

A campanha foi submetida ao Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) por meio da Representação nº 134/23. Conforme o relatório da representação (CONAR, 2023, p. 27), foram analisadas duas questões principais: se a utilização da imagem de Elis Regina por inteligência artificial era respeitosa e ética e se seria necessária informação expressa acerca do emprego da tecnologia na criação do anúncio. O processo contou com manifestação da anunciante, a Volkswagen do Brasil, e da agência responsável pela campanha.

Quanto ao primeiro ponto, o colegiado considerou improcedente o questionamento de desrespeito à figura da artista, levando em consideração o consentimento dos herdeiros e o fato de Elis aparecer realizando atividade relacionada à sua atuação como artista em vida. Quanto à necessidade de informação sobre o uso da inteligência artificial, a representação também foi

arquivada, tendo sido registrada a relevância da transparência como princípio ético e considerada evidente, naquele caso, a utilização da ferramenta (CONAR, 2023, p. 32-33). O órgão ainda aprovou moção para acompanhamento e discussão de casos relacionados ao uso de inteligência artificial na publicidade.

A decisão, contudo, não encerra a discussão sobre os limites jurídicos da utilização de imagens post-mortem por inteligência artificial. França Netto, Santos e Pimentel (2024, p. 12) observam que a conclusão do CONAR quanto à realização de atividade que Elis praticava em vida pode ser questionada, pois a representação digital foi inserida em um contexto publicitário específico, associado a uma marca com a qual não há registro de associação voluntária da artista.

5.2 O caso à luz do projeto de reforma do Código Civil

A situação ganha novos contornos quando analisada à luz do art. 2.027-AN do Projeto de Reforma do Código Civil. O dispositivo prevê requisitos específicos para a criação de imagens de pessoas vivas ou falecidas por inteligência artificial, estabelecendo a necessidade de consentimento prévio e expresso e determinando o respeito à dignidade, à reputação, à presença e ao legado da pessoa representada. Para o uso comercial da criação envolvendo pessoa falecida, prevê, ainda, autorização expressa dos cônjuges, herdeiros ou representantes, ou disposição testamentária.

A proposta legislativa, portanto, não trata a autorização dos herdeiros como único parâmetro para a utilização da imagem de pessoa falecida, mas a insere em um conjunto mais amplo de requisitos, perspectiva que permite retomar o caso de Elis Regina. Na ocasião, o CONAR considerou, para os fins de sua análise, o consentimento dos herdeiros e a compatibilidade da representação com uma atividade exercida pela artista.

Entretanto, a utilização de inteligência artificial pode ultrapassar a mera reprodução de imagens ou situações anteriormente vivenciadas, possibilitando a criação de novas representações da pessoa falecida. É justamente diante dessa possibilidade que se torna relevante questionar quais limites devem ser observados mesmo quando há autorização dos herdeiros, especialmente quanto à dignidade, à reputação, à presença e ao legado da pessoa representada.

6 Considerações finais

A análise da proteção da imagem post-mortem revela que os direitos da personalidade transcendem o encerramento da vida biológica, exigindo uma tutela atenta à dimensão existencial do indivíduo. Conclui-se que os herdeiros não herdam a imagem do "de cujus" de forma absoluta ou idêntica a um bem patrimonial qualquer; na verdade, eles exercem uma função de curadores e guardiões da memória do falecido.

Com o advento da inteligência artificial e a sua capacidade de criar representações digitais inéditas, a simples autorização dos sucessores demonstra-se insuficiente para legitimar usos que possam distorcer a identidade ou as convicções manifestadas em vida pelo titular. O emblemático caso da cantora Elis Regina ilustra perfeitamente essa profunda tensão entre a exploração econômica viabilizada pela tecnologia, o consentimento familiar e a necessária lealdade à trajetória histórica e moral da artista.

Diante desse cenário complexo, o Projeto de Reforma do Código Civil apresenta avanços essenciais ao estabelecer limites rigorosos para a recriação digital póstuma. Ao exigir não apenas o consentimento dos herdeiros legais, mas, fundamentalmente, o respeito irrestrito à dignidade, à reputação e ao legado do falecido, a proposta legislativa assegura que a inovação tecnológica não se sobreponha à essência humana e ao patrimônio moral deixado pelo indivíduo.

Referências

BITTAR, Carlos Alberto, Os direitos da personalidade, 8. ed., rev., aum. e mod. por Eduardo C. B. Bittar. — São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.099, de 2012**. Altera o art. 1.788 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que "institui o Código Civil", a fim de dispor sobre a sucessão dos bens e contas digitais do autor da herança. Proposição do Deputado Jorginho Mello. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1013990&filename=Avulso%20PL%204099/2012. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.847, de 2012**. Acrescenta o Capítulo II-A e os arts. 1.797-A a 1.797-C à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre a herança digital. Proposição do Deputado

Marçal Filho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1053671&filename=Avulso%20PL%204847/2012. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n. 400**. V Jornada de Direito Civil. Brasília, DF: CJF, 2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/ecParte+Geral%27%29+INPATH%28TIT%29%29&l=24. Acesso em: 25 set. 2026.

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

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4, de 2025: dispõe sobre a atualização da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889356&disposition=inline. Acesso em: 30 set. 2026.

BRAZ, Natália de Sá Cordeiro; NEGÓCIO, Ramon de Vasconcelos. Como nossos pais: o uso da inteligência artificial à luz do direito sucessório no caso Elis Regina. **Revista Brasileira de Inteligência Artificial e Direito - RBIAD**, *[S. l.]*, v. 5, n. 1, 2025. Disponível em: https://rbiad.com.br/rbiad/article/view/133. Acesso em: 25 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). **Representação nº 134/23: Volkswagen e AlmapBBDO – VW Brasil 70: O Novo Veio de Novo.** In: ADVERTISING LAW: retrospectiva anual 2023. v. 2. São Paulo: CONAR, 2023. p. 26-36. Disponível em: . Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Enunciado n. 687.** IX Jornada de Direito Civil. Brasília, DF: CFJ, 2022. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1826. Acesso em: 30 set. 2026.

FERREIRA, Ana Júlia Silva; ULHOA, André Santos; HADDAD, Heitor Pedrosa. Sobre a tutela *post mortem* dos direitos da personalidade e "ressuscitação digital". **Revista Jurídica Direito & Realidade**, v. 16, p. 1-17, 2025. Disponível em: https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/3913. Acesso em: 25 set. 2026.

FIGUEIRA, Hector Luiz Martins; RENZETTI FILHO, Rogério

Nascimento; DE LUCA, Guilherme Domingos. Herança digital e o caso Elis Regina: implicações jurídicas no uso da imagem de pessoas mortas pela inteligência artificial. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 3, n. 75, p. 527-545, 2023. Disponível em: https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/6421. Acesso em: 25 set. 2026.

FRANÇA NETTO, M. P. de .; SANTOS, G. F. .; PIMENTEL, A. F. O DESAFIO DA REGULAÇÃO DAS DEEP FAKES: O CASO DA RECRIAÇÃO DE ELIS REGINA NO COMERCIAL DA VOLKSWAGEN. **Revista Direitos Culturais**, v. 19, n. 47, p. 3-20, 30 abr. 2024. Disponível em: https://revistas.san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/1520. Acesso em: 25 set. 2026.

LEAL, Livia Teixeira. Internet e morte do usuário: a necessária superação do paradigma da herança digital. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 16, p. 1-18, abr./jun. 2018. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/237/219. Acesso em: 25 set. 2026.

MENDES, Laura Schertel Ferreira; FRITZ, Karina Nunes. Case Report: Corte Alemã reconhece a transmissibilidade da herança digital. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 997, p. 1-12, nov. 2018. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/86962885/234556143-libre.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

MICELI, Caroline. A imagem formada através de inteligência artificial como objeto de tutela do direito civil. **Revista Brasileira de Direito Civil**, *[S. l.]*, v. 34, n. 2, p. 277, 2025. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/1091. Acesso em: 30 set. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Direitos humanos, empresas e justiça de transição:** o papel da Volkswagen do Brasil na repressão política durante a ditadura militar: relatório conjunto. São Paulo, out. 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/26806.pdf/55488978-129e-6f5d-5abf-50e4fb8824f5. Acesso em: 25 set. 2026.

PINHEIRO, Patricia P. Direito Digital - 8ª Edição 2026. 8. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book. p.337. ISBN 9786553624979. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624979/. Acesso em: 25 set. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Artigo sobre a atualização do Código Civil e os impactos no âmbito do STJ**. Brasília, DF: STJ, 2025.

Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/ArtigoCodigoCivil.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena D. Fundamentos de Direito Civil Teoria Geral do Direito Civil Vol. 1 - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.168. ISBN 9788530996680. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996680/. Acesso em: 25 set. 2026.

TOMASZEWSKI, Adauto de Almeida (org.). Lições fundamentais de direito: volume 1: direitos da personalidade: abordagens constitucionais, civis e processuais. Londrina: [o autor], 2006.

Capítulo 30

DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA À FACÇÃO: ESTRUTURA DE PODER, GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E ECONOMIA NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL

Vivalde Levilesse Ferreira Júnior[1]
Marcela Levilesse Pedrosa[2]
Hellen Levilesse da Cunha Ferreira[3]

1 Introdução

A compreensão do crime organizado no Brasil tem sido, historicamente, orientada por uma lógica predominantemente jurídico-formal, centrada na identificação de indivíduos, na tipificação de condutas e na demonstração da existência de vínculo associativo estável entre os integrantes de uma organização criminosa. Essa abordagem, embora indispensável para fins de persecução penal, revela-se insuficiente quando o objetivo é compreender o fenômeno em sua complexidade estrutural. Identificar quem integra uma organização criminosa e mesmo comprovar a existência formal do vínculo associativo exigido pela legislação penal não equivale a compreender como essa organização efetivamente funciona, se sustenta e se reproduz ao longo do tempo.

A literatura criminológica e as investigações policiais mais recentes demonstram que organizações criminosas contemporâneas, sobretudo aquelas voltadas ao tráfico de drogas, armas e outras atividades ilícitas de larga escala, não podem ser adequadamente descritas apenas como agrupamentos de pessoas unidas pela finalidade de praticar crimes. Trata-se, antes, de estruturas de poder complexas, dotadas de hierarquia, divisão funcional de tarefas, mecanismos próprios de governança, domínio territorial e capacidade de

1 Delegado de Polícia Civil em Minas Gerais. Pós-Graduado em Ciências Criminais pela PUC/MG.
2 Escrivã de Polícia Civil em Minas Gerais. Bacharelado em Direito pela Universidade de Uberaba (UNIUBE). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Faculdade Dom Alberto – Santa Cruz do Sul/RS.
3 Advogada. pós-graduada em Direito Público pela PUC/MG.

controle sobre mercados e fluxos econômicos, elementos que escapam a uma análise centrada exclusivamente na tipicidade penal da associação criminosa.

O problema que orienta esta síntese pode ser formulado da seguinte maneira: em que medida a compreensão da organização criminosa como estrutura de poder e não apenas como associação de indivíduos para fins ilícitos contribui para uma investigação e uma repressão mais eficazes ao crime organizado? Trata-se de saber se a lógica tradicional de persecução penal, voltada primordialmente à identificação e prisão de integrantes, é capaz de produzir a desarticulação efetiva dessas organizações, ou se tal abordagem atinge apenas a superfície do fenômeno, deixando intactas as estruturas essenciais que permitem sua reconstituição.

O objetivo é propor uma leitura da organização criminosa a partir de uma perspectiva organizacional, e não meramente jurídico-formal, capaz de captar os mecanismos internos que garantem sua coesão, sustentabilidade e capacidade de adaptação. A análise é conduzida a partir de três eixos articulados entre si: a governança criminal, compreendida como o conjunto de regras, processos decisórios e mecanismos de controle interno que regulam o comportamento dos integrantes; o território, entendido não apenas como espaço físico de atuação, mas como ativo econômico e estratégico administrado por meio de diferentes graus de presença, influência e domínio; e o poder, categoria transversal que perpassa tanto a dimensão interna da organização (nas relações hierárquicas e funcionais entre seus membros) quanto a dimensão externa, manifestada no controle de mercados, territórios e populações.

A hipótese central é a de que a organização criminosa deve ser compreendida como uma estrutura de poder multidimensional, cuja sobrevivência não depende exclusivamente da permanência de seus integrantes, mas da preservação de suas funções essenciais: de governança, de controle territorial e de sustentação econômica. Compreender essa arquitetura é condição necessária para que a atuação investigativa e repressiva do Estado produza impactos que transcendam a simples substituição de indivíduos, alcançando a efetiva desarticulação da organização.

2 Da organização criminosa à estrutura de poder

2.1 O conceito jurídico de organização criminosa

O ordenamento jurídico brasileiro define organização criminosa, nos termos da Lei nº 12.850/2013, como a associação de quatro ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas,

ainda que informalmente, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos, ou que sejam de caráter transnacional. Trata-se de conceito construído a partir de elementos objetivos e verificáveis: número mínimo de integrantes, estrutura ordenada, divisão de tarefas e finalidade específica, cuja função primordial é viabilizar a persecução penal e diferenciar o simples concurso de agentes da criminalidade organizada propriamente dita.

Esse conceito, contudo, possui finalidade jurídico-penal e instrumental, delimitando o âmbito de incidência da legislação e fornecendo parâmetros para a persecução penal: responde à pergunta "como comprovar, em juízo, a existência de uma organização criminosa e a participação de determinado indivíduo nela?", mas não à pergunta "como essa organização efetivamente funciona enquanto estrutura?". A definição legal é ponto de partida necessário, mas insuficiente para uma compreensão mais ampla do fenômeno, que exige instrumentos analíticos de natureza organizacional, e não apenas jurídico-penal.

2.2 Organização, estrutura e divisão de funções

Reconhecer a existência de uma organização criminosa pressupõe reconhecer a existência de uma estrutura organizada, noção que remete à teoria das organizações. Nas organizações criminosas, a divisão funcional manifesta-se em papéis distintos: liderança, gerência intermediária, execução operacional, segurança, logística, controle financeiro e comunicação, entre outros.

Segundo Franco (1994, p. 5), os elementos estruturais do crime organizado podem ser compreendidos a partir de suas características de transnacionalidade, estrutura organizativa, capacidade de expansão, conexões com outros grupos delinquenciais, utilização de tecnologia, violência e corrupção:

> [...] tem caráter transnacional na medida em que não respeita as fronteiras de cada país e apresenta características assemelhadas em várias nações; detém um imenso poder com base numa estratégia global e numa estrutura organizativa que lhe permite aproveitar as fraquezas estruturais do sistema penal; provoca danosidade social de alto vulto; tem grande força de expansão, compreendendo uma gama de condutas infracionais sem vítimas ou com vítimas difusas; dispõe de meios instrumentais de moderna tecnologia; apresenta um intrincado esquema de conexões com outros grupos delinquenciais e uma rede subterrânea de ligações com os quadros oficiais da vida social, econômica e política da comunidade;

> origina atos de extrema violência; exibe um poder de corrupção de difícil visibilidade; urde mil disfarces e simulações e, em resumo, é capaz de inerciar ou fragilizar os poderes do próprio Estado [...]

Essa divisão não é acidental: de um lado, confere eficiência operacional, permitindo que cada integrante desempenhe atividades para as quais possui aptidão, otimizando recursos; de outro, cumpre função protetiva, pois, ao fragmentar o conhecimento sobre a totalidade das operações, reduz a vulnerabilidade da organização diante de investigações, delações e ações repressivas. Um integrante de baixo escalão frequentemente não possui informações sobre a estrutura como um todo, o que dificulta tanto a produção de provas contra os demais quanto a reconstituição investigativa a partir de sua prisão isolada.

2.3 Hierarquia, redes e estruturas descentralizadas

As organizações criminosas não adotam modelo estrutural único. Há um espectro que vai de estruturas fortemente hierarquizadas e verticalizadas, com cadeia de comando clara e concentração do poder decisório, até estruturas descentralizadas, organizadas em rede, com poder disperso entre núcleos ou células dotadas de relativa autonomia. Modelos hierárquicos favorecem maior controle interno e padronização, mas apresentam maior vulnerabilidade: a neutralização de lideranças no topo pode comprometer o funcionamento de toda a organização. Modelos em rede, embora menos coesos disciplinarmente, tendem a apresentar maior resiliência, pois a perda de um núcleo não compromete necessariamente as demais partes da estrutura.

Na prática, muitas organizações contemporâneas combinam elementos de ambos os modelos, adotando estruturas híbridas: hierarquização em núcleos vinculados ao controle territorial e à liderança estratégica, e descentralização nas frentes logística, financeira e de expansão. Essa hibridez estrutural é um dos fatores determinantes da capacidade de adaptação e sobrevivência dessas organizações diante da ação repressiva do Estado.

2.4 A organização criminosa como sistema de poder

A articulação entre divisão funcional, hierarquia e estrutura em rede permite compreender a organização criminosa não como simples agrupamento de indivíduos, mas como um sistema de poder, um conjunto de relações estáveis por meio das quais determinados atores exercem autoridade, controle e influência sobre outros, sobre recursos e sobre territórios. O poder manifesta-se em três dimensões que se retroalimentam: poder interno,

exercido sobre os próprios integrantes por meio de governança, disciplina e recompensa; poder territorial, exercido sobre espaço físico e populações; e poder econômico, exercido sobre mercados e fluxos financeiros. O controle territorial sustenta o controle de mercados, este financia a governança interna, e a governança interna garante a coesão necessária à manutenção do domínio territorial. Compreender a organização criminosa como sistema de poder e não apenas como associação em sentido jurídico-formal constitui a primeira grande virada argumentativa deste trabalho, a partir da qual se investigam, nas seções seguintes, os mecanismos concretos de construção, exercício e preservação desse poder.

2.5 Organização criminosa e facção criminosa: distinção conceitual e o advento da Lei Antifacção (Lei nº 15.358/2026)

A compreensão da organização criminosa como sistema de poder impõe uma questão terminológica relevante: a relação entre os conceitos de organização criminosa e facção criminosa. Durante longo período, o termo "facção criminosa" foi empregado predominantemente em sentido descritivo e criminológico, para designar determinados agrupamentos dotados de identidade coletiva, estrutura organizacional, mecanismos próprios de disciplina e, em determinados contextos, capacidade de controle territorial ou social.

A Lei nº 15.358/2026 introduziu importante alteração nesse cenário ao estabelecer, para os fins do novo marco legal, que a organização criminosa ultraviolenta é denominada facção criminosa. O art. 2º, § 2º, considera como tal o agrupamento de três ou mais pessoas que emprega violência, grave ameaça ou coação para impor controle territorial ou social, intimidar populações ou autoridades, atacar serviços, infraestrutura ou equipamentos essenciais ou praticar atos destinados à execução dos crimes previstos na própria lei.

A inovação legislativa, portanto, não deve ser interpretada como simples reprodução do conceito de organização criminosa previsto na Lei nº 12.850/2013. Os dois diplomas empregam pressupostos distintos. Enquanto a Lei nº 12.850/2013 exige associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, a Lei nº 15.358/2026 utiliza conceito próprio de organização criminosa ultraviolenta/facção criminosa, baseado especialmente no emprego de violência, grave ameaça ou coação e em determinadas formas de controle ou atuação.

A distinção é particularmente relevante para a análise criminológica proposta neste trabalho. Se, de um lado, a organização criminosa constitui

categoria jurídico-penal dotada de requisitos próprios, de outro, a facção criminosa, na perspectiva inaugurada pela Lei nº 15.358/2026, evidencia uma modalidade de criminalidade organizada marcada pela utilização da violência e pela pretensão de exercer controle territorial ou social. Essa característica aproxima o conceito jurídico das dimensões de poder, território e governança examinadas nas seções seguintes.

3 PCC e Comando Vermelho: a arquitetura de poder na prática brasileira

O crime organizado no Brasil não é fenômeno recente, mas sua configuração atual - organizações de grande porte, com capilaridade nacional e projeção internacional - é desenvolvimento das últimas quatro décadas, intimamente associado à história do sistema prisional, à expansão do varejo de drogas nas periferias urbanas a partir dos anos 1980-1990, e à progressiva sofisticação de grupos que, inicialmente, tinham finalidades de proteção mútua entre presos. É possível identificar três gerações de organização do crime no país: uma primeira, pouco estruturada, de quadrilhas de assalto (décadas de 1960-1980); uma segunda, surgida no ambiente prisional e vinculada ao varejo de drogas, da qual são expoentes o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC); e uma terceira, atual, marcada pela expansão nacional e transnacional, pela diversificação de mercados e pela interseção crescente com a economia formal.

Ao analisar a criminalidade contemporânea, Greco Filho (2014, p. 46) destaca a crescente complexidade das organizações criminosas e sua capacidade de atuação para além das fronteiras nacionais:

> [...] Na atualidade, a preocupação maior é a dos crimes praticados por intermédio de empresas, como os delitos contra a ordem econômica, prevendo-se, inclusive, a criminalização da pessoa jurídica. E, sem dúvida, os crimes praticados por organizações criminosas como o tráfico de drogas, o tráfico ilícito de armas, o tráfico de seres humanos, a lavagem de dinheiro etc., verdadeiras empresas criminais que constituem real e altamente danoso poder paralelo ao regular poder do Estado, e que pode não se limitar a fronteiras constituindo a chamada criminalidade transnacional. [...]

O Primeiro Comando da Capital (PCC) foi fundado em agosto de 1993, no Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, por um núcleo de oito presos, sob discurso de proteção mútua e em reação ao massacre do Carandiru (1992). Funcionou inicialmente como organização de sobrevivência carcerária, com código de conduta que viria a ser formalizado no chamado "Estatuto" do PCC. Ao longo dos anos 2000 passou de movimento carcerário a estrutura

com atuação extramuros consolidada, controlando o varejo de drogas nas periferias paulistas, ponto de inflexão simbolizado pelos "Ataques de Maio" de 2006, que demonstraram capacidade de coordenação em larga escala a partir de cadeia de comando relativamente centralizada. A partir da década de 2010, o PCC expandiu-se por praticamente todas as unidades da federação, em conexão com rotas de tráfico que ligam o Brasil a países produtores sul-americanos e a mercados consumidores na Europa e na África, sobretudo via Porto de Santos, passando a disputar corredores logísticos (hidrovias, rodovias, fronteiras) tanto quanto pontos de venda no varejo.

Estruturalmente, o PCC é híbrido: no topo situa-se a "Sintonia Geral", cúpula colegiada de lideranças históricas responsável pelas decisões estratégicas e pela interpretação do Estatuto; abaixo dela, "sintonias" regionais, estaduais e temáticas gozam de autonomia decisória subordinada às diretrizes gerais; na base, núcleos locais executam as atividades cotidianas. Seus mecanismos de governança incluem o Estatuto escrito, que veda determinadas condutas (como o estupro), impõe deveres de lealdade e disciplina; os "debates" ou "tribunais" internos para apuração coletiva de acusações, e um fundo comum ("caixinha"), alimentado por contribuições dos integrantes, destinado à assistência jurídica e a auxílios a familiares de presos e mortos, reforçando fidelização e coesão. A divisão funcional abrange liderança, coordenação regional, finanças, logística, segurança e execução operacional, à qual se somam, mais recentemente, funções ligadas à gestão de negócios lícitos para diversificação econômica e lavagem de recursos. O tráfico de drogas, sobretudo cocaína, é sua principal fonte de receita, cada vez mais concentrada em elos estratégicos (importação, processamento, exportação), complementada por contrabando, garimpo ilegal e fraudes financeiras.

O Comando Vermelho (CV) é a mais antiga das grandes facções brasileiras, com origem no final da década de 1970, no presídio da Ilha Grande (RJ), a partir da convivência entre presos comuns e presos políticos da luta armada contra o regime militar. Inicialmente chamado "Falange Vermelha", consolidou-se nos anos 1980 como principal força criminosa do Rio de Janeiro, apoiada na ocupação armada de morros e favelas como pontos estratégicos de comércio de drogas. Diferentemente do PCC, manteve por longo período atuação concentrada no eixo fluminense, expandindo-se para outros estados, sobretudo a partir da década de 2010, em disputa com o próprio PCC por rotas na região amazônica.

A territorialidade é o traço mais característico do CV: controle armado e ostensivo de comunidades, com regulação social e econômica ampla sobre a população (cobrança de taxas, controle de serviços de transporte, gás e internet

clandestina). Sua estrutura de poder é mais fragmentada e descentralizada que a do PCC, organizada em torno de lideranças locais ("donos de morro") com autonomia sobre seus territórios, sem órgão de cúpula tão formalizado quanto a Sintonia Geral, herança de sucessivas cisões e rearranjos de liderança ao longo de décadas, sem mecanismo institucionalizado de sucessão comparável. Seus mecanismos de governança são menos formalizados, de caráter mais consuetudinário, dependentes da autoridade pessoal das lideranças locais. O tráfico de drogas no varejo é sua principal atividade econômica, complementado pelo comércio ilegal de armas e pela exploração de serviços clandestinos nas comunidades. Sua trajetória é marcada por alianças históricas (inclusive, por período, com o próprio PCC) e por rivalidades intensas com o Terceiro Comando (Puro) e com as milícias, grupos armados formados majoritariamente por agentes de segurança pública que disputam territórios com modelo econômico baseado na cobrança de taxas mais que no comércio direto de drogas. A partir de 2010, a relação entre CV e PCC migrou da cooperação pontual para acirrada rivalidade pela disputa de rotas amazônicas, com episódios de violência extrema, inclusive massacres em unidades prisionais.

Para além dessas duas organizações, o cenário brasileiro é marcado por diversidade relevante: o Terceiro Comando Puro e as milícias no Rio de Janeiro; a Família do Norte (FDN), no Amazonas; o Bonde dos 40 e outras facções nordestinas; e organizações menores, muitas alinhadas ou subordinadas do PCC ou CV. O objetivo desse panorama não é oferecer cartografia exaustiva, mas evidenciar que os conceitos de governança, estrutura de poder, territorialidade, divisão funcional e resiliência organizacional, desenvolvidos a partir do estudo aprofundado de PCC e CV, constituem ferramentas aplicáveis, com as devidas adaptações, a outras organizações criminosas brasileiras.

4 Governança criminal: como as facções criminosas funcionam

Por governança criminal entende-se o conjunto de regras, processos decisórios, mecanismos de controle e instrumentos de coordenação por meio dos quais uma organização regula o comportamento de seus integrantes, resolve conflitos e articula suas partes em torno de objetivos comuns, dimensão frequentemente subestimada nas análises centradas exclusivamente na violência, mas decisiva para explicar por que certas organizações são mais duradouras e coesas do que outras.

Quanto à liderança e tomada de decisões, o PCC apresenta modelo relativamente concentrado na Sintonia Geral, operando de forma colegiada

entre número limitado de lideranças históricas, o que confere capacidade de emitir diretrizes uniformes e reduz, sem eliminar, a vulnerabilidade a prisões ou mortes isoladas. O CV, por sua vez, apresenta processo decisório mais fragmentado, com cada núcleo territorial preservando autonomia sob liderança local. Quanto à divisão de funções, o PCC revela grau relativamente elevado de burocratização interna: funções financeiras, jurídicas, disciplinares e territoriais relativamente estáveis e formalizadas, ao passo que no CV a especialização organiza-se de forma mais local, com menor formalização, ainda que clara dentro de cada núcleo.

Quanto a regras internas, disciplina e resolução de conflitos, o PCC desenvolveu o Estatuto, código relativamente formalizado que estabelece deveres, proibições e procedimentos de apuração ("debates"/"tribunais do crime") assemelhados a um devido processo interno rudimentar, o que confere legitimidade e previsibilidade. O CV desenvolveu normas consuetudinárias e mecanismos de resolução de conflitos menos sistematizados, mais dependentes da autoridade pessoal das lideranças. Em ambos os casos, a coesão interna não depende exclusivamente da violência ou do medo, mas também e cada vez mais, em organizações maduras de mecanismos de legitimidade procedimental, reputação, reciprocidade e previsibilidade normativa.

Situando-se no espectro entre hierarquia e rede, o PCC aproxima-se de modelo híbrido, com forte componente hierárquico na cúpula e organização em rede na base operacional; o CV aproxima-se mais de um modelo em rede desde a própria cúpula, sem coordenação central tão formalizada. Essa comparação revela contribuição conceitual central: o mesmo fenômeno jurídico — a organização criminosa da Lei nº 12.850/2013 — pode corresponder, na prática, a arquiteturas organizacionais substancialmente distintas, o que tem implicações diretas para a formulação de estratégias de investigação e repressão, sob pena de se aplicar, com pouca eficácia, um mesmo modelo de enfrentamento a organizações que funcionam de maneiras muito diferentes.

Por fim, destaca-se a governança à distância: o PCC, de forma particularmente notável, exerce coordenação e controle mesmo a partir de lideranças encarceradas em unidades de segurança máxima, seja por comunicação informal com presos e familiares, seja pelo uso não autorizado de telefonia móvel, fenômeno que motivou sucessivas medidas de bloqueio de sinal e intensificação de revistas. O sistema prisional, concebido para neutralizar a atuação criminosa, converteu-se, em certas circunstâncias, em espaço relevante de articulação de poder, paradoxo documentado na origem histórica de ambas as organizações e relevante para compreender sua governança atual. Essa capacidade de coordenação também se estende à articulação entre núcleos

regionais dispersos, revelando que a coesão dessas organizações repousa sobre mecanismos de identidade e legitimidade compartilhada, e não apenas sobre proximidade física ou coerção direta.

5 Território, mercados e exercício do poder

O território constitui uma dimensão do poder criminal, mas não necessariamente sua única expressão, nem a mais relevante em todos os casos. É útil distinguir, em espectro crescente de intensidade, quatro graus de relação entre organização e território: a **presença**, atuação pontual e esporádica sem controle estável; a influência, capacidade de afetar decisões e dinâmicas locais sem deter o monopólio da força; o domínio, controle relativamente estável e direto, com capacidade de restringir o acesso de terceiros, inclusive de agentes do Estado, padrão associado ao CV nas comunidades cariocas; e a governança territorial, grau mais elevado, em que a organização passa a desempenhar funções tipicamente associadas ao poder público (mediação de conflitos, regulação de atividades econômicas, provisão de serviços), aproximando-se da noção de poder paralelo.

O território interessa às organizações também como ativo estratégico econômico e logístico. No varejo de drogas, o território relevante é o espaço urbano de comercialização, cujo valor decorre da densidade populacional e da capacidade de controlar o acesso de forças de segurança e rivais, modelo paradigmático do CV. Já no tráfico em larga escala e na logística de exportação, em que o PCC desenvolveu capacidade particularmente relevante, o território estratégico são os corredores logísticos (rodovias, hidrovias, portos, fronteiras), cujo valor decorre de sua posição em cadeias de alcance nacional e internacional, obtido frequentemente por cooptação e corrupção mais do que por ocupação armada direta.

O controle de mercados relaciona-se ao controle territorial, mas com ele não se confunde: é possível controlar parcela relevante de um mercado ilícito sem domínio territorial ostensivo, como ocorre com o PCC, cuja força econômica está cada vez mais associada ao controle de elos estratégicos das cadeias de produção, transporte e distribuição, inclusive articulação direta com organizações produtoras sul-americanas e distribuidoras europeias, mais do que ao controle direto de territórios de varejo, frequentemente delegado a organizações locais associadas. Essa constatação permite distinguir organizações cuja força repousa no controle territorial ostensivo, mais visíveis e vulneráveis a estratégias de reocupação territorial, daquelas cuja força repousa no controle de mercados, logística e conexões financeiras, menos visíveis e

mais dependentes de investigações financeiras, patrimoniais e de inteligência para seu enfrentamento.

A violência e sua ameaça permanecem recursos disponíveis para a manutenção do domínio territorial e de mercado, mas seria equívoco reduzir o exercício do poder criminal exclusivamente a essa dimensão: no controle social sobre territórios dominados, a violência cumpre função mais de ameaça latente do que de uso corrente, funcionando próximo do que a criminologia denomina "governança pelo medo", internalização, pela população local, das regras e punições estabelecidas pela organização.

Essa discussão consolida distinção conceitual central: entre território físico: espaço geográfico concreto, sujeito a ocupação e disputa armada e território econômico: mercados, fluxos financeiros e cadeias logísticas controlados pela organização, independentemente de correspondência a espaço geográfico contínuo. O CV está historicamente mais associado ao domínio de território físico; o PCC desloca-se progressivamente para o domínio de território econômico. Essa distinção tem implicações diretas para estratégias de enfrentamento: uma atuação centrada exclusivamente na reocupação de território físico é insuficiente para organizações cuja força repousa sobre o controle de território econômico, que exige instrumentos de investigação financeira, patrimonial e de inteligência sobre cadeias logísticas.

6 Poder econômico, sustentabilidade e captura institucional

O tráfico de drogas permanece a principal fonte de receita da maioria das organizações criminosas brasileiras, com configurações distintas conforme o modelo de atuação, receitas de varejo, dependentes de controle territorial direto (modelo historicamente associado ao CV), ou receitas de elos estratégicos da cadeia: importação, processamento, exportação (modelo ao qual o PCC tem se aproximado). Há, ademais, diversificação crescente de receitas: comércio ilegal de armas, contrabando e descaminho, garimpos ilegais, cobrança de taxas sobre atividades formais e informais e, mais recentemente, fraudes financeiras (benefícios previdenciários, contratos públicos, crimes cibernéticos patrimoniais). Essa diversificação reduz a dependência de uma única atividade e a vulnerabilidade da organização a flutuações de mercado e a ações repressivas específicas, ampliando sua resiliência econômica.

A gestão desses recursos constitui, para organizações mais sofisticadas, desafio comparável à gestão financeira de estruturas econômicas de grande escala. No PCC, o já mencionado fundo comum constitui mecanismo relevante de gestão financeira coletiva, direcionado à assistência jurídica, ao

auxílio a familiares e ao financiamento de novas operações e da expansão territorial, mecanismo de reinvestimento sistemático que explica parte da capacidade de expansão continuada da organização.

Um dos desenvolvimentos mais relevantes das últimas décadas é o avanço da inserção na economia lícita, por meio de lavagem de dinheiro cada vez mais sofisticada, uso de empresas de fachada e negócios lícitos (postos de combustíveis, transporte, construção civil, agronegócio e, mais recentemente, instituições de pagamento e fintechs) para ocultar a origem ilícita dos recursos. Esse processo cumpre múltiplas funções: dificulta investigações patrimoniais, gera receitas adicionais mais estáveis, e confere, a médio prazo, legitimidade social a integrantes da organização, que passam a figurar como empresários e investidores. Esse fenômeno tem levado a doutrina e as autoridades de persecução penal a reconhecer que o enfrentamento das organizações de maior porte não pode se limitar à repressão penal tradicional, exigindo instrumentos de investigação financeira, patrimonial e societária.

Os recursos financeiros não são fim em si mesmos, mas instrumento essencial de manutenção da estrutura de poder: financiam a governança interna, sustentam o controle territorial (armamento, logística, defesa de territórios) e viabilizam a expansão para novos mercados e regiões. A sustentabilidade de uma organização criminosa no longo prazo depende, cada vez mais, de sua capacidade de gerar, administrar e reinvestir recursos de forma relativamente estável e sofisticada, o que reforça a necessidade de uma leitura que ultrapasse a dimensão estritamente penal, incorporando análise econômica, financeira e organizacional.

Há, por fim, uma quarta dimensão de poder, transversal às demais: a captura institucional e a corrupção, capacidade de captura, cooptação ou neutralização das próprias instituições encarregadas de combater essas organizações. Manifesta-se em graus distintos, da corrupção pontual de agentes públicos isolados até formas sistêmicas de influência sobre estruturas de poder político e econômico, incluindo financiamento de campanhas eleitorais e infiltração em contratações públicas.

Ao discorrer sobre o modelo mafioso italiano, Maierovitch (1995, p. 78) destaca a relação entre organizações criminosas, controle territorial, estrutura econômica, poder e conexão com os poderes constituídos:

> [...] Mantêm conexão com os poderes constituídos, mediante uma rede parasitária de intermediação. Apresentam-se como de tipo gangsterística, ou seja, promovem, quando convém, a eliminação física dos seus adversários. Contando com estrutura econômica e de poder, mantém o controle de territórios. São organizações secretas, com hierarquia e estrutura piramidal, de modo a contar com cúpula governamental. Destaca, também, que

> o fenômeno consolidou-se no Meridiano Italiano (região sul) pela ausência do Estado-legal, que assistiu à implantação do método mafioso: intimidazione (carga intimidatória é interna – aos mafiosos - e difusa – aos cidadãos comuns); assoggettamento (vínculo hierárquico e eterno); omertà (lei do silêncio). [...]

O caso das milícias constitui expressão radical desse fenômeno: organizações originadas do próprio aparato estatal ou paraestatal de segurança que convertem autoridade e acesso institucional em instrumento direto de controle criminoso, invertendo a lógica de captura, pois não é o crime que se infiltra no Estado, mas agentes do Estado que se convertem em estrutura criminosa autônoma. A captura institucional reduz a exposição da organização à ação repressiva, por informação privilegiada, neutralização de investigações ou criação de zonas de impunidade, de modo que a desarticulação da estrutura de poder criminoso deve incorporar, sempre que a arquitetura concreta do caso o indicar, o mapeamento das conexões institucionais de que a organização se vale.

7 Resiliência criminal: por que as organizações sobrevivem à repressão?

Por que organizações criminosas de grande porte, mesmo submetidas a décadas de ação repressiva, prisões, operações policiais, apreensões patrimoniais, mortes de lideranças, permanecem em atividade e frequentemente saem fortalecidas desses ciclos? A resposta proposta é que essa permanência não decorre de ineficácia genérica da atuação estatal, mas de características estruturais específicas, reunidas sob o conceito de resiliência criminal, que tornam essas organizações capazes de absorver perdas pontuais sem comprometimento da estrutura como um todo.

O primeiro mecanismo é a substituição de integrantes e lideranças. Organizações estruturadas em torno de funções, e não apenas de indivíduos específicos, apresentam processos de sucessão para posições vagas decorrentes de prisão, morte ou afastamento. No PCC, essa capacidade é favorecida pelo modelo de governança institucionalizado (Estatuto, deliberação coletiva, critérios de ascensão), reduzindo a dependência da organização em relação a indivíduos específicos. No CV, mais fragmentado, a substituição de lideranças locais tende a associar-se a disputas internas, podendo resultar em fragmentação ou cisão. Em ambos os casos, a evidência empírica demonstra que a prisão ou morte de lideranças, mesmo históricas, raramente compromete de forma duradoura o funcionamento da organização como um todo.

O segundo mecanismo é a capacidade de adaptação — diversificação de receitas, alteração de rotas logísticas, incorporação de novas tecnologias e contramedidas, reconfiguração de alianças e rivalidades —, que não deve ser confundida com um suposto caráter invencível dessas organizações, mas que impõe ao Estado igual capacidade de adaptação e atualização constante de suas estratégias, sob pena de se tornarem previsíveis e contornáveis.

O terceiro mecanismo é a descentralização e a redundância organizacional: organizações que distribuem funções, recursos e capacidade decisória entre múltiplos núcleos relativamente autônomos como o PCC, em suas sintonias regionais, e ainda mais acentuadamente o CV, em seus núcleos territoriais fragmentados, apresentam maior capacidade de absorver perdas localizadas sem comprometimento da estrutura como um todo, de forma análoga ao conceito de redundância em sistemas complexos.

O quarto mecanismo é o padrão recorrente de reorganização após operações policiais de grande porte: períodos de desarticulação aparente são seguidos, em prazo relativamente curto, por processos de reorganização que restauram a capacidade operacional da organização atingida, ainda que com alterações na liderança local ou regional, o que não decorre de ineficácia intrínseca das operações, mas da natureza estrutural das organizações enfrentadas, que não dependem, para sua sobrevivência, da permanência de indivíduos específicos, mas da preservação de suas funções essenciais.

Essa discussão permite retomar, de forma mais precisa, o problema de pesquisa central: a prisão de indivíduos não é, por si só, equivalente à desarticulação da estrutura de poder. Trata-se de dois objetivos relacionados, mas conceitualmente distintos: um, de natureza individual, volta-se à responsabilização penal; outro, de natureza estrutural, volta-se ao comprometimento das funções essenciais que sustentam a organização como sistema de poder. Estratégias centradas exclusivamente no primeiro objetivo tendem a produzir impacto limitado e transitório, dados os mecanismos de resiliência descritos. Isso não significa que a persecução penal individual seja dispensável, ela permanece indispensável tanto para a responsabilização quanto para a produção de conhecimento investigativo, mas que uma estratégia de enfrentamento duradoura precisa incorporar, ao lado dela, instrumentos voltados diretamente à governança interna, ao controle territorial e, sobretudo, à base econômica e patrimonial dessas organizações.

8 Implicações para a investigação criminal: mapeando a arquitetura criminosa

O deslocamento metodológico central proposto é o de uma investigação que avance da identificação de indivíduos ao mapeamento da estrutura. A identificação de indivíduos, quem integra a organização, qual sua participação em fatos específicos, quais provas permitem sua responsabilização, permanece indispensável, mas não substitui nem se confunde com o mapeamento da arquitetura organizacional da qual esses indivíduos fazem parte: qual posição ocupam na hierarquia ou na rede, quais funções desempenham, e o que sua neutralização efetivamente representa para o funcionamento da organização como um todo, perda de função estratégica de difícil substituição, ou mera reposição de peça facilmente substituível.

Essa investigação orientada pela estrutura beneficia-se diretamente dos conceitos de governança criminal: quem decide, sobre quais matérias, com que grau de autonomia em relação a instâncias superiores, e como as funções financeira, logística, disciplinar e de segurança se articulam entre si, o que permite priorizar a neutralização de funções estratégicas e de baixa redundância, cuja perda produz impacto mais duradouro. Beneficia-se, ainda, de mapeamento territorial que incorpore a distinção entre presença, influência, domínio e governança territorial, e entre território físico e território econômico, permitindo identificar corredores logísticos estratégicos cuja neutralização produz impacto proporcionalmente superior ao de ações concentradas em territórios de varejo urbano. E de mapeamento dos fluxos financeiros e dos mercados, mediante articulação com unidades de inteligência financeira, órgãos de fiscalização tributária e registros societários e patrimoniais, avançando da apreensão pontual de valores para a compreensão da própria base econômica da organização.

A articulação desses três mapeamentos (funcional, territorial e financeiro) permite avançar para a identificação de pontos de vulnerabilidade: funções especializadas de baixa redundância; elos estratégicos de cadeias logísticas ou financeiras cuja neutralização compromete múltiplos núcleos dependentes; e mecanismos de governança interna, como o fundo comum do PCC, cuja neutralização compromete a coesão e a fidelização de longo prazo. A proposta central é que a investigação tenha, como objetivo último, não apenas a identificação e responsabilização penal de indivíduos, mas a efetiva desarticulação da estrutura de poder que esses indivíduos integram, o que não implica abandono dos instrumentos tradicionais de persecução penal, mas

sua articulação com perspectiva estrutural mais ampla, capaz de orientar a priorização de alvos e a alocação de recursos institucionais.

Instrumento técnico particularmente adequado a essa operacionalização é a análise de redes sociais, que permite representar a organização como conjunto de nós (integrantes, núcleos regionais, contas financeiras, empresas de fachada) e vínculos entre eles (comunicação, subordinação, fluxo de recursos, confiança), aplicando métricas como a centralidade de intermediação, que identifica pontes obrigatórias de comunicação ou de fluxo de recursos e a centralidade de grau. Um integrante de baixa visibilidade hierárquica, mas de alta centralidade de intermediação, pode representar ponto de estrangulamento estrutural mais relevante do que uma liderança de alto escalão e fácil substituição.

Aplicada às organizações examinadas, a metodologia sugere hipóteses distintas: em organizações hierarquizadas e normativamente codificadas, como o PCC, a rede tende a apresentar poucos nós de centralidade muito elevada, concentrados na cúpula, cuja neutralização, ainda que difícil, dada a governança colegiada, tende a produzir impacto proporcionalmente maior sobre a coordenação geral; em estruturas mais descentralizadas e fragmentadas, como o CV, a rede tende a apresentar múltiplos subgrupos de alta densidade interna e baixa conectividade entre si, de modo que a neutralização de um núcleo produz impacto localizado, mas não necessariamente sistêmico.

A análise de redes não substitui os instrumentos tradicionais de investigação, como interceptações, quebras de sigilo, depoimentos, inteligência, dos quais depende diretamente, mas permite sistematizar e priorizar a informação já produzida, respondendo com maior precisão técnica não apenas "quem foi preso?", mas "qual função da organização foi efetivamente neutralizada?".

9 Conclusão

A visão aqui apresentada demonstra que a organização criminosa contemporânea, sobretudo nas suas manifestações de maior porte e sofisticação no Brasil, paradigmaticamente, o PCC e o Comando Vermelho, não pode ser adequadamente compreendida, tampouco eficazmente enfrentada, a partir de uma leitura exclusivamente jurídico-formal centrada na identificação de indivíduos e na comprovação do vínculo associativo exigido pela Lei nº 12.850/2013. Trata-se de estrutura de poder multidimensional, sustentada simultaneamente por mecanismos de governança interna, por diferentes graus e modalidades de controle territorial e por uma base econômica cada vez mais

diversificada e inserida na economia formal, e protegida, em determinados contextos, pela captura ou cooptação das próprias instituições encarregadas de combatê-la.

A comparação entre PCC e CV, o primeiro mais centralizado, normativamente codificado e orientado ao controle de território econômico; o segundo mais fragmentado, territorialmente descentralizado e orientado ao controle ostensivo de território físico, evidencia que um mesmo tipo penal pode abrigar arquiteturas organizacionais substancialmente distintas, cada qual exigindo estratégias de enfrentamento próprias. Em ambos os casos, contudo, a resiliência dessas organizações diante de décadas de repressão estatal decorre não de eventual ineficácia da atuação do Estado, mas da capacidade estrutural de substituição de lideranças, adaptação, descentralização e redundância, e rápida reorganização após operações policiais, capacidade que preserva as funções essenciais da organização independentemente da permanência de indivíduos específicos.

Nesse contexto, o advento da Lei Antifacção (Lei nº 15.358/2026) representa movimento legislativo relevante, na medida em que o ordenamento jurídico passou a conferir tratamento jurídico específico a determinadas manifestações da criminalidade organizada caracterizadas pelo emprego de violência, grave ameaça ou coação e pela pretensão de exercer controle territorial ou social. O novo marco normativo aproxima, assim, o direito positivo de dimensões do fenômeno criminal, especialmente violência, território e controle social, examinadas ao longo deste trabalho.

Disso decorre a principal implicação prática deste trabalho: a persecução penal individual, embora indispensável e insubstituível, é condição necessária, mas não suficiente, para a desarticulação efetiva do crime organizado. Uma estratégia de enfrentamento capaz de produzir impacto duradouro exige o deslocamento metodológico da identificação de indivíduos para o mapeamento da estrutura, de sua governança, de sua arquitetura territorial e de sua base econômica e financeira, com o auxílio de instrumentos como a análise de redes sociais, de modo a identificar e priorizar os pontos de vulnerabilidade cuja neutralização compromete, de fato, as funções essenciais que sustentam essas organizações como sistemas de poder. É esse deslocamento: de "quem foi preso?" para "qual função da organização foi efetivamente neutralizada?" que deve orientar tanto a atividade investigativa quanto a formulação de políticas públicas de segurança voltadas ao enfrentamento do crime organizado no Brasil.

Referências

ARAÚJO, Moacir Martini de. Organização criminosa: uma análise empírica dos requisitos para a sua existência. In: IBRAHIN, Francini Imene Dias; JÚNIOR, Joaquim Leitão (Org.). Organizações criminosas. Leme/SP: Mizuno, 2025. p. 245-254.

BELLO FILHO, Ney de Barros; LEAL, Bruno Hermes. Associação de tipo mafioso: propostas de espelhamento típico na Itália e no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 176, p. 21-49, fev. 2021.

BRENER, Paula. Organização criminosa no direito comparado: desafios da harmonização normativa e problemas dos transplantes legais. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 172, p. 125-159, out. 2020.

CHUY, José Fernando Moraes; CAIRES, Luciana Matutino. Da Escola de Copenhague a uma nova agenda de segurança: o enfrentamento às organizações criminosas contemporâneas. In: IBRAHIN, Francini Imene Dias; JÚNIOR, Joaquim Leitão (Org.). Organizações criminosas. Leme/SP: Mizuno, 2025. p. 190-202.

FERNANDES, Antonio Scarance. O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 70, p. 229-268, jan./fev. 2008.

FRANCO, Alberto Silva. Um difícil processo de tipificação. Boletim do IBCCrim. São Paulo, n°. 21, p. 05, set. 1994.

GONÇALVES, Antonio Baptista. Crime organizado e a política externa: o controle do PCC nas fronteiras mostra a fragilidade da política externa brasileira. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 1008, p. 221-243, out. 2019.

GRECO FILHO, Vicente. Comentários à Lei de Organização Criminosa – Lei nº.12.850/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Murilo Ribeiro de. O Primeiro Comando da Capital (PCC) e a identificação de características do modelo mafioso de atuação. In: IBRAHIN, Francini Imene Dias; JÚNIOR, Joaquim Leitão (Org.). Organizações criminosas. Leme/SP: Mizuno, 2025. p. 255-266.

MAIEROVITCH, Walter Fanganiello. A ética judicial no trato funcional com as associações criminosas que seguem o modelo mafioso. In. PENTEADO, Jaques de Camargo (coord.). Justiça penal 3. Críticas e sugestões. O crime organizado (Itália e Brasil). A modernização da Lei penal. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PRADO, Luiz Régis; CASTRO, Bruna Azevedo de. Crime organizado e sistema jurídico brasileiro: a questão da conformação típica. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 890, p. 409-443, dez. 2009.

Capítulo 31

EDIÇÃO GENÉTICA E EUGENIA CONTEMPORÂNEA NO BIODIREITO: LIMITES CONSTITUCIONAIS E DESAFIOS JURÍDICOS À LUZ DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Aily Yoshinaga[1]
Ana Julia Toyoko Goulart[2]
Fernanda Nery Pellizzer[3]
Josiane A. Caxa[4]

1 Introdução

O avanço da biotecnologia, em especial das técnicas de edição genética como o CRISPR-Cas9, expandiu significativamente as possibilidades de intervenção no genoma humano e, paralelamente, impôs novos questionamentos ao campo jurídico. A eventual modificação de edição de células germinativas e embriões humanos, evidencia uma tensão entre autonomia científica, liberdade individual e proteção da dignidade da pessoa humana, sobretudo porque seus efeitos podem projetar-se sobre indivíduos incapazes de consentir e sobre as gerações futuras.

Nesse cenário, questiona-se quais limites jurídicos e bioéticos devem orientar e limitar a edição genética em seres humanos, de modo a evitar que o exercício da autonomia se converta em práticas de seleção ou aprimoramento genético associadas a formas contemporâneas de eugenia. A relevância da discussão decorre da necessidade de conciliar o desenvolvimento do progresso

1 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: aily.yoshinaga@uel.br. Orcid: https://orcid.org/0009-0000-4740-0931. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2060342630025210

2 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: ana.julia.goulart@uel.br.

3 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: fernanda.nery.pellizzer@uel.br. Orcid: https://orcid.org/0009-0009-1210-1216. Lattes: https://lattes.cnpq.br/7370744905653224

4 Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Direito das Famílias e Sucessões pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Membra da Comissão Nacional de Biodireito e Bioética do IBDFAM. Bolsista pela Capes. E-mail: josicaxa@hotmail.com. Orcid: https://orcid.org/0009-0001-7612-9965. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5534465063802522

científico com a preservação dos direitos fundamentais, diante da inexistência e abrangente sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro.

O estudo tem por objetivo analisar os limites constitucionais e bioéticos aplicáveis à edição genética humana, com atenção especial aos princípios da dignidade da pessoa humana e na proteção das futuras gerações. Para tanto, emprega metodologia qualitativa, de caráter bibliográfico, mediante análise da legislação, da doutrina e de referenciais do biodireito e da bioética. Inicialmente, examinam-se a edição genética e a autonomia científica; na sequência, os princípios bioéticos, a eugenia contemporânea e os limites da intervenção genética; por fim, são abordados os desafios jurídicos relacionados à responsabilidade e à regulamentação da edição genética humana.

2 Edição genética e autonomia científica

A edição genética representa um dos principais avanços da biotecnologia, permitindo a modificação direcionada do material genético de seres vivos. Técnicas como o CRISPR-Cas9 ampliaram significativamente a capacidade humana de intervir no DNA, criando possibilidades para o tratamento de doenças hereditárias.

Nesse contexto, surge a discussão acerca da autonomia científica, compreendida como a liberdade conferida à comunidade científica para desenvolver pesquisas e produzir conhecimento. Essa autonomia, contudo, não possui caráter absoluto. Embora a liberdade científica seja fundamental para o desenvolvimento tecnológico, seu exercício encontra limites quando a atividade científica pode atingir direitos fundamentais.

A questão, portanto, torna-se ainda mais complexa quando a edição genética é realizada em células germinativas ou embriões.

2.1 Avanços da biotecnologia e a tecnologia CRISPR-Cas9

O Ácido Desoxirribonucleico (DNA) foi identificado no século XIX pelo bioquímico Friedrich Miescher, que o denominou inicialmente de "nucleína". Ao longo do século XX, pesquisas posteriores permitiram compreender que essa molécula é responsável pelo armazenamento e pela transmissão das informações hereditárias. Em 1953, James Watson e Francis Crick propuseram o modelo de dupla hélice do DNA, utilizando, entre outras evidências, dados obtidos por difração de raios X, produzidos por Rosalind Franklin e Maurice Wilkins (Thiemann, 2003). Essa descoberta

representou um marco para o desenvolvimento da genética molecular e para o aprimoramento das técnicas de manipulação.

O conhecimento acerca da estrutura do DNA possibilitou o desenvolvimento de técnicas como a terapia gênica, cujo objetivo é modificar, substituir ou introduzir material genético para tratar doenças e corrigir alterações genéticas. Paralelamente, a engenharia genética desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento de técnicas de manipulação aplicadas ao setor agrícola. Nesse contexto, a produção de organismos geneticamente modificados possibilitou a obtenção de plantas com características específicas, como maior resistência a determinadas pragas. Dessa forma, a manipulação genética demonstrou seu potencial tanto para o aumento da produtividade agrícola quanto para a modificação de características dos organismos (Cunha, 2025, p. 23).

Outro marco histórico ocorreu em 1990, nos Estados Unidos, quando foi realizada a primeira aplicação clínica de terapia gênica em uma menina portadora de uma doença de imunodeficiência. Embora o procedimento ainda exigisse aperfeiçoamentos, a intervenção possibilitou a modificação de células da própria paciente, que foram posteriormente infundidas em seu organismo. Esse episódio representou um avanço significativo na aplicação terapêutica da manipulação genética em seres humanos (Trevisan, 2026, p. 28-30).

Entre os avanços mais relevantes da biotecnologia contemporânea, destaca-se a técnica de edição gênica *Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats* (CRISPR), cuja identificação remonta a 1987, durante pesquisas com o genoma da bactéria *Escherichia coli*, no Japão. Posteriormente, em 2012, a técnica foi adaptada em conjunto com a proteína Cas9, dando origem a uma ferramenta capaz de promover alterações direcionadas no DNA. A proteína Cas9 atua como uma espécie de "tesoura molecular", realizando o corte em uma sequência específica do material genético.

Desde então, o sistema CRISPR-Cas9 tem facilitado significativamente a edição gênica, uma vez que permite direcionar a proteína Cas9 até uma região específica do DNA por meio de uma pequena sequência de ácido ribonucleico dois (RNA-guia). Esse mecanismo possibilita a clivagem do material genético no local desejado, ampliando as possibilidades de intervenção genética (Vasconcelos, 2015, p. 36).

2.2 Da autonomia da vontade na manipulação genética

A autonomia privada e a autodeterminação encontram respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente nos princípios constitucionais

da liberdade, previstos no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, e na autonomia contratual, disciplinada pelo artigo 421 do Código Civil. Esses institutos permitem que os indivíduos conduzam suas próprias escolhas, estabeleçam relações jurídicas e exerçam sua liberdade de acordo com os limites legais. Nesse sentido, a autonomia compreende a independência, o autogoverno e a capacidade de regulamentar a própria conduta, representando, em essência, a liberdade de conduzir a própria vida (Junior, 2004, p. 114).

Entretanto, a possibilidade de intervir no material genético humano amplia a discussão para a esfera jurídica, uma vez que a manipulação envolve questões relacionadas à identidade e à autodeterminação do indivíduo. Nesse contexto, a autonomia individual pode fundamentar decisões relacionadas à própria saúde e à integridade corporal, desde que respeitados os limites legais e éticos aplicáveis. Assim, um indivíduo acometido por determinada doença genética poderia, mediante consentimento livre e esclarecido e observados os requisitos legais, optar por se submeter a uma terapia de edição genética destinada a modificar células de seu próprio organismo. Nesse caso, a intervenção estaria vinculada ao exercício da autonomia individual, com o objetivo de promover a saúde do próprio paciente.

Essa questão, contudo, torna-se mais complexa quando a edição genética ultrapassa a esfera individual e passa a produzir efeitos sobre descendentes que ainda não possuem condições de manifestar sua própria vontade. É o que ocorre na edição da linhagem germinativa, em que alterações realizadas em células reprodutivas ou em embriões podem ser transmitidas às futuras gerações.

Nesse cenário, a autonomia dos pais ou responsáveis não se confunde necessariamente com a autonomia da futura pessoa, diretamente afetada pela decisão. Surge, portanto, um conflito entre a liberdade daqueles que decidem pela intervenção e os direitos do indivíduo que ainda não pode participar dessa escolha, mas que poderá sofrer, de maneira duradoura, as consequências da alteração genética.

É essencial destacar a importância da presença estatal perante a liberdade de exercer a vontade individual na sociedade. Nesse caso, a autonomia de cada sujeito está garantida pela legislação vigente a fim de preservar uma sociedade plural, porém, a partir do momento em que a liberdade de um sujeito interfere na liberdade de outro, fica impossível agir perante a licitude. No entanto, verifica-se que é necessário observar o bem da coletividade ao exercer o direito da autonomia privada no cenário de edição genética, limitando os negócios jurídicos a fim de evitar a invasão da autonomia alheia. (Cunha, 2025, p. 46-47)

2.3 Princípios constitucionais aplicáveis: dignidade da pessoa humana e direito à vida e integridade

Embora a edição genética represente importante avanço científico, sua utilização não pode ser analisada apenas sob a perspectiva da liberdade de pesquisa e da autonomia individual. Isso porque, quando a ciência passa a interferir diretamente na constituição biológica humana, surgem limites relacionados à proteção dos direitos fundamentais. Nesse contexto, destacam-se a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e a proteção à integridade física e psíquica.

A dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, III, da Constituição Federal, constitui fundamento da República e importante parâmetro para o exercício das liberdades. Veja-se a definição de Sarlet:

> A dignidade da pessoa humana constitui não apenas a garantia negativa de que a pessoa não será objeto de ofensas ou humilhações, mas implica também, num sentido positivo, o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo. (Sarlet, 2019, p. 110)

Isso posto, depreende-se que a dignidade ocupa posição central no sistema brasileiro de direitos fundamentais, protegendo a pessoa contra toda forma de instrumentalização e garantindo-lhe autonomia. Assim, no campo da edição genética, ela não representa apenas um fundamento, mas também seu limite, visto que a possibilidade técnica de realizar determinada intervenção não significa, por si só, sua legitimidade jurídica.

Essa proteção também está presente na Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos, da UNESCO, segundo a qual as pesquisas e aplicações relacionadas ao genoma devem respeitar a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, preservando a singularidade e a diversidade dos indivíduos.

O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal assegura a inviolabilidade do direito à vida, garantia que assume especial relevância diante das possibilidades proporcionadas pela edição genética, que pode ocorrer ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento humano. Nesse ponto, surge a discussão acerca do status jurídico do embrião: deve ser compreendido como pessoa, como vida humana em desenvolvimento ou como coisa. Embora não possua personalidade jurídica plena, merece proteção.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.510, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), constitui importante precedente sobre o tema. Ao analisar a constitucionalidade do artigo 5º da Lei nº 11.105/2005, que permite determinadas pesquisas com células-tronco embrionárias, o STF

examinou a relação entre vida, dignidade humana e liberdade científica. O julgamento reconheceu a constitucionalidade das pesquisas previstas na Lei de Biossegurança.

A integridade física e psíquica também merece consideração, especialmente diante da possibilidade de alterações genéticas permanentes, sabendo-se que a intervenção pode produzir efeitos que acompanharão o indivíduo durante toda a sua existência. Assim, ciência e dignidade não são valores necessariamente incompatíveis, mas o desenvolvimento científico deve ocorrer dentro dos limites estabelecidos pela proteção dos direitos fundamentais.

Portanto, dignidade, vida e integridade não constituem obstáculos ao avanço científico, mas parâmetros para orientá-lo. No caso da edição genética, esses estabelecem os primeiros limites jurídicos àquilo que a ciência pode tornar tecnicamente possível.

3 Bioética, eugenia e os limites da intervenção genética

A discussão acerca da edição genética sofre interferência de questões fundamentais da bioética, especialmente quando a intervenção sobre o material genético humano deixa de estar voltada exclusivamente à prevenção ou ao tratamento de doenças e passa a envolver a escolha de características consideradas desejáveis. Nesse cenário, surge o risco de que o desenvolvimento biotecnológico seja utilizado para estabelecer padrões de normalidade ou superioridade, reavivando preocupações historicamente associadas à eugenia liberal de que trata Habermas em sua obra "O Futuro da Natureza Jurídica".

A eugenia esteve relacionada a práticas destinadas a selecionar determinadas características biológicas da população, frequentemente fundamentadas em concepções discriminatórias de superioridade e inferioridade. Embora a edição genética contemporânea apresente fundamentos científicos e possibilidades terapêuticas diferentes das práticas eugênicas históricas, a capacidade de modificar características hereditárias suscita uma preocupação semelhante quanto às margens de sua aplicação. A bioética desempenha, nesse contexto, importante função na construção de limites para a intervenção genética.

3.1 Os princípios da bioética e os parâmetros para a manipulação embrionária

As transformações evolutivas das intervenções na genética humana exigiram o estudo de princípios éticos que pudessem estabelecer limites às pesquisas e aos experimentos realizados em seres humanos. Assim, em 1974, com a criação da Comissão Nacional para a Proteção dos Sujeitos Humanos na Pesquisa Biomédica e Comportamental (*National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research*), foi elaborado o Relatório Belmont, documento que reuniu três princípios éticos para a delimitação de limites morais das pesquisas com seres humanos: o respeito pelas pessoas, a beneficência e a justiça. (Diniz, 2012, p. 22)

Primeiramente, o respeito pelas pessoas consiste na percepção do consentimento e da vontade como requisitos indispensáveis à realização de pesquisas médicas, fundamentando-se no respeito à autonomia dos indivíduos e, nos casos em que esta é reduzida e vulnerável, a sua proteção (Diniz, 2012, p. 22). Esse princípio consolida a necessidade de plena compreensão acerca do procedimento a ser realizado e de suas potenciais consequências, para que o exercício da autonomia e da vontade sejam eficazes.

Já o princípio da beneficência impõe a preservação do bem-estar dos sujeitos envolvidos nas intervenções médicas (Diniz, 2012, p. 23). Sob essa perspectiva, a investigação científica deve buscar o benefício dos indivíduos e a prevenção de qualquer dano, demandando uma constante ponderação entre malefícios e benefícios.

O princípio da justiça, por sua vez, busca garantir a equidade no tratamento dos indivíduos, reconhecendo que podem haver diferentes necessidades a serem atendidas pelo interesse individual e o interesse coletivo. (Diniz, 2012, p. 23)

Com o fortalecimento da bioética, surgiram outros estudos sobre o tema, dentre eles a obra *Princípios de Ética Biomédica*, de Tom Beauchamp e James Childress, que consolidou a principal teoria a ser aplicada na regulamentação da pesquisa e prática médica em seres humanos, aprofundando os princípios anteriores, sendo estes: a **a**utonomia, a beneficência, a não maleficência e a justiça. (Diniz, 2012, p. 27)

O princípio da autonomia, intimamente relacionado ao respeito pelas pessoas, refere-se à capacidade de autodeterminação do indivíduo, abrangendo a salvaguarda daqueles que possuem a capacidade decisória reduzida. Introduziu-se, assim, o conceito de consentimento livre, esclarecido e expresso, muito embora persistam óbices quanto à validade do consentimento prestado

por indivíduos em situação de dependência ou vulnerabilidade. Tal princípio demanda o respeito à vontade do indivíduo ou de seu representante legal, observando-se, especialmente, seus valores pessoais (Diniz, 2017, p. 38).

Os princípios da beneficência e da não maleficência, o último conexo à máxima *primum non nocere*, determinam que se evitem, prioritariamente, quaisquer danos decorrentes das intervenções médicas, ao passo que a beneficência impõe a promoção ativa do bem-estar e o alcance de benefícios concretos.

Por último, o princípio da justiça, sob a ótica da justiça distributiva, visa ao equilíbrio entre as diversas demandas e condições sociais, promovendo uma relação harmônica entre os interesses individuais e os interesses da sociedade.

Ademais, a *Encyclopedia of Bioethics* (1978) definiu a bioética como o "estudo sistemático da conduta humana no âmbito das ciências da vida e da saúde, examinado à luz dos valores e princípios morais" (Reich, 1978, p. 19). Assim, a bioética se estabelece como parâmetro ético para analisar a relação entre o avanço científico e experimental relacionado à vida e à saúde humana (Diniz, 2012, p. 34)

Nesse contexto, entende-se que a problemática central da manipulação genética de embriões decorre da complexidade de estabelecer critérios para solucionar a relação conflituosa entre os direitos do embrião e a ausência de sua autonomia de vontade. Portanto, urge a criação de normas que delimitem a intervenção médica e científica neste âmbito.

Em especial, a ausência de um consenso teórico quanto ao marco inicial da vida humana impõe severos obstáculos à fixação de limites éticos e jurídicos para a terapia genética em embriões. Essa divergência doutrinária e científica dificulta a adoção de uma legislação preventiva e protetiva do direito do embrião à vida e à dignidade.

Esse desafio é relevante no cenário da edição genética, a qual transita entre a prevenção de doenças hereditárias sérias, que permite a intervenção genética com objetivos benéficos concretos, e o risco iminente do "melhoramento" genético (*enhancement*), que implica uma possível busca por aprimoramentos não terapêuticos que pode configurar uma eugenia contemporânea ou liberal promovida pela biotecnologia.

Diante dessas transformações, a bioética atua como precursora da tutela da dignidade humana no âmbito da engenharia genética, utilizando os princípios definidos por Beauchamp e Childress para fundamentar os limites normativos às intervenções no genoma humano.

3.2 Dos limites da autonomia individual e os riscos da eugenia contemporânea (liberal)

A autonomia individual constitui elemento essencial da liberdade humana, permitindo que cada pessoa participe das decisões relativas à própria vida e ao próprio corpo. Entretanto, no contexto da edição genética de embriões, essa autonomia encontra limites, uma vez que a intervenção recai sobre um indivíduo que ainda não possui condições de manifestar sua própria vontade. Assim, a liberdade dos pais não pode ser compreendida como autorização ilimitada para determinar características genéticas futuras.

Historicamente, práticas eugênicas foram empregadas para justificar esterilizações compulsórias, exclusões e perseguições de determinados grupos. Embora a edição genética contemporânea não se confunda com essas experiências, ela suscita preocupações semelhantes quando utilizada para estabelecer padrões de normalidade, superioridade ou desejabilidade humana. Nesse sentido, Edwin Black observa que:

> Depois de Hitler, a eugenia não desapareceu. Ela se renomeou. O que havia florescido ruidosamente durante décadas como eugenia, depois da guerra se refugiou quietamente sob os rótulos de "genética humana" e aconselhamento genético. (Black, 2003, p. 647)

A partir dessa perspectiva, surge o conceito de eugenia liberal, associado à possibilidade de que indivíduos e famílias, mediante escolhas privadas e acesso às biotecnologias, selecionem ou modifiquem determinadas características genéticas. Diferentemente da eugenia estatal, baseada na imposição de políticas públicas de reprodução, a eugenia liberal pode decorrer de decisões individuais influenciadas por interesses econômicos, padrões sociais e expectativas familiares. O risco, nesse caso, consiste em transformar a liberdade de escolha em mecanismo de reprodução de desigualdades e de valorização de determinados atributos humanos.

Nesse contexto, é importante distinguir intervenções destinadas ao tratamento ou à prevenção de doenças graves daquelas voltadas ao aprimoramento de características não relacionadas diretamente à saúde. Enquanto a primeira possui finalidade predominantemente terapêutica, a segunda pode contribuir para a seleção de características como aparência física ou determinadas capacidades, aproximando a edição genética de práticas de aprimoramento humano e de padronização biológica.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 11.105/2005 (Lei de Biossegurança) estabelece limites relevantes à manipulação genética humana, especialmente ao vedar, em seu art. 6º, III, a engenharia genética em célula

germinal humana, zigoto humano e embrião humano. No âmbito da reprodução assistida, a Resolução CFM nº 2.320/2022 estabelece parâmetros éticos para a utilização das técnicas de reprodução assistida. Esses instrumentos, contudo, não constituem uma disciplina legislativa abrangente e específica sobre edição genética de embriões humanos.

Dessa forma, os limites da autonomia devem ser analisados conjuntamente com a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a integridade e a proteção das futuras gerações. A liberdade dos pais de tomar decisões relativas aos filhos não deve ser confundida com um poder irrestrito de determinar sua constituição genética. Nesse mesmo sentido, Eloisa Barcellos de Lima adverte que:

> O princípio da dignidade da pessoa humana vincula-se à sobrevivência da espécie. Deve ser inserida nesse conteúdo, a preservação da pluralidade e da heterogeneidade da espécie humana, pois é eticamente inadmissível a imposição, por uma vontade preponderante de um indivíduo geneticamente ideal sem "defeitos" o que representaria um risco ao complexo de diversidades que caracteriza o gênero humano. Por isso, conclui-se que permitir deliberadamente as alterações em genes humanos pode pôr em risco a própria existência da espécie, diante da inexistência de base ôntica na qual a dignidade pudesse se estabelecer. (Cruz apud Lima, 2015, s/p)

A edição genética exige, portanto, critérios jurídicos e bioéticos capazes de diferenciar intervenções terapêuticas de práticas orientadas pela seleção, pelo aprimoramento ou pela imposição de determinados padrões de perfeição humana.

3.3 Discriminação genética e a contribuição de Jürgen Habermas

Ao tratar da edição genética, torna-se relevante pontuar as contribuições de Jürgen Habermas para a compreensão dos efeitos que a intervenção sobre o genoma humano pode produzir para além da biologia. A obra "O Futuro da Natureza Humana", o autor chama atenção para uma transformação provocada pelo avanço das biotecnologias: aquilo que durante muito tempo foi recebido como uma condição natural da existência humana passa a ser objeto de escolha e intervenção. Assim, a questão deixa de envolver apenas aquilo que a ciência é capaz de modificar e passa a alcançar a maneira como o próprio indivíduo compreende sua existência (Habermas, 2010, p. 18-19).

A problemática torna-se mais evidente quando a alteração genética ocorre antes do nascimento. Isso porque, ao decidirem pela modificação de determinadas características do embrião, os pais estão interferindo antecipadamente em aspectos que farão parte da constituição orgânica

daquele indivíduo. O futuro descendente, portanto, nascerá trazendo consigo uma escolha que não realizou e sobre a qual não teve qualquer possibilidade de manifestação (Habermas, 2010, p. 20).

É justamente nesse ponto que surge o problema da autonomia futura para Habermas. Uma pessoa pode, ao longo da vida, questionar a educação que recebeu, discordar dos valores que lhe foram transmitidos e reconstruir a interpretação que possui sobre sua própria vida. Contudo, uma característica genética deliberadamente escolhida antes de seu nascimento não pode ser simplesmente revista dessa mesma maneira, visto que ela integra o próprio indivíduo e antecede qualquer possibilidade de consentimento. Habermas pondera que:

> As consequências mostram que o alcance de intervenções biotécnicas evoca, como até agora, não apenas difíceis questões morais, mas também propõe questões de outra espécie. As respostas concernem à autocompreensão ética da humanidade em seu conjunto. (Habermas, 2010, p. 21)

É certo que a preocupação de Habermas não significa afirmar que uma pessoa geneticamente modificada deixaria de ser livre ou de possuir autonomia. Sua crítica surge ao questionar se a intervenção pode alterar a forma como os seres humanos se relacionam com determinadas características de sua própria existência, uma vez que, em vez de percebê-las apenas como parte de uma constituição que lhes foi dada e que posteriormente poderá ser ressignificada, poderão reconhecê-las como resultado de uma decisão tomada por terceiros antes mesmo de sua existência consciente.

É nesse aspecto que a reflexão habermasiana se aproxima da ideia de simetria entre sujeitos livres e iguais. A sociedade pressupõe que cada indivíduo possa reconhecer-se como responsável por sua própria trajetória e, ao mesmo tempo, reconhecer os demais como sujeitos que também possuem essa capacidade. Porém, quando uma pessoa interfere deliberadamente na constituição genética de outra antes de seu nascimento, cria-se uma relação peculiar: alguém exerce uma escolha irreversível sobre a constituição de outro que ainda não possui condições de participar da decisão. (Habermas, 2010, p. 21).

Importante frisar que a crítica de Habermas à chamada "eugenia liberal" não deve ser compreendida como uma rejeição ao desenvolvimento científico. A problemática central da obra é a necessidade de questionar o que acontece quando o poder de modificar geneticamente o ser humano passa a ser utilizado não apenas para combater doenças, mas para projetar antecipadamente determinadas formas de vida.

Desse modo, a contribuição de Habermas permite compreender que o verdadeiro desafio da edição genética está além da pergunta sobre aquilo que a ciência pode fazer, é justamente nessa tensão entre a liberdade de escolha daqueles que decidem e a liberdade futura daquele que viverá com os efeitos dessa decisão, que se encontra um dos principais fundamentos para a construção de limites éticos e jurídicos à intervenção genética humana.

4 Desafios jurídicos da edição genética humana

A edição genética humana apresenta desafios que ultrapassam a dimensão estritamente científica, exigindo do Direito a construção de parâmetros capazes de acompanhar o desenvolvimento da biotecnologia sem comprometer a proteção dos direitos fundamentais. Conforme já exposto, a possibilidade de alterar diretamente o material genético humano suscita questionamentos relacionados à valores fundamentais.

Um dos principais desafios consiste em estabelecer uma distinção jurídica entre as diferentes finalidades da edição genética, até porque a utilização de técnicas de edição para prevenção ou tratamento de doenças apresenta questões distintas daquela destinada ao aprimoramento de características humanas. Além disso, serão os pais responsáveis pelas consequências de tamanha intervenção no futuro? Essas e outras questões permeiam os desafios jurídicos para regulamentar esse tipo de procedimento.

4.1 Responsabilidade jurídica na aplicação de técnicas de edição genética

O conceito de responsabilidade possui raízes na Antiguidade Clássica, sendo tratado nas obras de Platão, em que se define uma íntima relação entre a capacidade de escolha e a de assumir a responsabilidade pelas consequências, bem como é abordado por Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*, que vincula o exercício livre da vontade à responsabilidade do agente. (Fônseca 2014, p. 83)

No contexto moderno, destaca-se a obra de Immanuel Kant, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, na qual o autor discute a liberdade como pressuposto da lei moral, visto que a imputação da responsabilidade decorre do livre alcance do conhecimento e da capacidade de agir. (Fônseca, 2014, p. 85)

Sob a perspectiva contemporânea, amplamente desenvolvida pelo filósofo Hans Jonas, a responsabilidade é concebida como o princípio central da ética, sobretudo no que tange à continuidade e à prosperidade da vida das

futuras gerações diante do avanço científico e tecnológico. O autor aborda as noções de valor e fim, sustentando que toda criação e exercício científico são direcionadas a uma finalidade. Logo, para resguardar o bem-estar coletivo e a própria existência humana, é indispensável realizar um juízo de valor e uma ponderação sobre a real necessidade das tecnologias implementadas, visto que a conservação da vida deve ser compreendida como o fim último da natureza (Jonas, 2006).

Por conseguinte, com base na obra *Princípio da Responsabilidade* de Hans Jonas, depreende-se que a intervenção biológica em seres humanos exige a imputação de responsabilidade jurídica àqueles que dela se utilizam, visando assegurar os princípios da bioética e proteger as futuras gerações, notadamente no que se refere à existência digna.

4.2 A necessidade de regulamentação normativa

A aplicação das técnicas de intervenção genética requer a constante atualização e adaptação legislativa, acompanhando os avanços médicos e científicos no âmbito das terapias genéticas, a fim de garantir a efetiva proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana. Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro conta com dispositivos que tutelam o direito à vida e à dignidade humana, ressaltando-se os artigos 5º e 227 da Constituição Federal.

Diante disso, tanto a ordem jurídica, quanto as diretrizes éticas da sociedade devem adotar parâmetros estritamente alinhados a esses preceitos fundamentais. Nesse âmbito, órgãos fiscalizadores, como o Conselho Federal de Medicina (CFM), desempenham papel relevante ao fixar preceitos éticos complementares para a prática médica, como observado na Resolução CFM nº 2.320/2022, que estabelece normas éticas para o uso de técnicas de reprodução assistida em observância à autonomia e à vida.

No domínio da proteção do patrimônio genético, a legislação brasileira dispõe da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), a qual regulamenta, entre outros, o artigo 225, § 1º, inciso II, da Carta Magna "preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético".

Contudo, verifica-se a insuficiência do ordenamento jurídico vigente, porquanto a legislação trata a manipulação genética de forma genérica. A divergência doutrinária sobre o início da vida e a complexidade da distinção entre tratamentos de doenças e o *enhancement* genético, agravam a dificuldade da definição dos limites da edição genética. Assim, demandam uma regulamentação específica, uma vez que a ausência de parâmetros claros

resulta em incertezas jurídicas e potenciais violações ao direito constitucional à vida digna.

A redação do artigo 5º da Lei nº 11.105/2005 ilustra esse cenário:

> Art. 5º É permitida, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização in vitro e não utilizados no respectivo procedimento, atendidas as seguintes condições:
>
> I – sejam embriões inviáveis; ou
>
> II – sejam embriões congelados há 3 (três) anos ou mais, na data da publicação desta Lei, ou que, já congelados na data da publicação desta Lei, depois de completarem 3 (três) anos, contados a partir da data de congelamento (BRASIL, 2005).

Embora a norma limite as possibilidades de utilização do embrião, subsiste uma lacuna expressiva quanto ao conceito legal de "embriões inviáveis", sendo suscetível a variações técnicas e critérios médicos quando não delimitado expressamente pela lei.

Portanto, evidencia-se a premente necessidade da edição de novas normas jurídicas que sejam capazes de solucionar os desafios da eugenia contemporânea e de delimitar, com clareza, as fronteiras ético-jurídicas da edição genética.

5 Considerações finais

A expansão das técnicas de edição genética humana, especialmente a partir do desenvolvimento do sistema CRISPR-Cas9, impõe ao Direito desafios que exigem a conciliação entre o avanço biotecnológico e a proteção dos direitos fundamentais. Conforme analisado, ao longo deste artigo, demonstrou-se que a autonomia científica e a autonomia individual, embora essenciais, não podem ser exercidas de forma ilimitada quando a intervenção sobre o material genético atinge a constituição biológica de pessoas que ainda não podem consentir, e cujos efeitos podem alcançar gerações futuras.

Sob a perspectiva dos princípios constitucionais, a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e a integridade física e psíquica funcionam simultaneamente como fundamento e limite da edição genética, impedindo a instrumentalização do ser humano e a redução da existência a objeto de escolhas alheias. As contribuições da bioética e as reflexões de Jürgen Habermas sobre a eugenia liberal evidenciam a importância de preservar as condições para que cada indivíduo possa reconhecer-se como autor de sua própria trajetória, sem

que aspectos centrais de sua constituição orgânica sejam antecipadamente determinados.

Nesse cenário, conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro, embora conte com dispositivos constitucionais e legais relevantes, ainda carece de disciplina normativa abrangente e específica sobre a edição genética de embriões humanos. A edição de novas normas, articuladas com os princípios da bioética e com a jurisprudência constitucional, é necessária para delimitar, com clareza, as fronteiras entre intervenções terapêuticas legítimas e práticas eugênicas incompatíveis com a dignidade da pessoa humana, assegurando que o avanço biotecnológico ocorra em conformidade com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Referências

BLACK, Edwin. **A guerra contra os fracos: a eugenia e a campanha norte-americana para criar uma raça superior.** São Paulo: A Girafa, 2003.

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

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.**

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADI 3.510/DF.**

CUNHA**,** Germano Matheus Codognotto de. **Negócios biojurídicos aplicado às terapias genéticas.** Londrina: Thoth, 2025.

DINIZ, DEBORA; GUILHEM, Dirce. **O que é bioética.** São Paulo: editora brasiliense, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FÉ, Francisca Cecília de Carvalho Moura et al. **Bioética e controle jurídico quanto à seleção de embriões humanos criptopreservados na busca do melhoramento genético.** Contemporânea - Revista de Ética e Filosofia Política, v. 3, n. 1, 2023.

FÔNSECA, Flaviano Oliveira. **O pensamento (bio)ético de Hans Jonas: filosofia e civilização tecnológica.** Aracaju: IFS, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal?** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica.** Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio,

2006.

JUNIOR, Otávio Luiz Rodrigues. **Autonomia da vontade, autonomia privada e autodeterminação: notas sobre a evolução de um conceito na Modernidade e na Pós-Modernidade.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 41, n. 163, jul./set. 2004.

LIMA, Eloisa Barcellos de. UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO UNTREF/AR. **EUGENIA: Uma herança de supremacia da ciência médica e biológica sobre a legislação brasileira à educação especial na primeira metade do século XX.**

REICH, Warren T. ***Encyclopedia of Bioethics.*** New York: Georgetown University, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 10ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

THIEMANN, Henrique Otavio. **A Descoberta da Estrutura do DNA: de Mendel a Watson e Crick.** Revista Química Nova na Escola, n. 17, 2003.

TREVISAN, Mendonça Lucas. **O contrato de terapia gênica à luz dos negócios biojurídicos.** Londrina: Thoth, 2026.

UNESCO. **Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos, 1997.**

VASCONSELOS, Maria José Vilaça de.; FIGUEIREDO, José Edson Fontes**. Tecnologia CRISPR-Cas para edição genômica.** Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2015.

Capítulo 32

A INEXISTÊNCIA DE FÉ PÚBLICA PROBATÓRIA DA ATUAÇÃO POLICIAL E A VEDAÇÃO DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO PENAL CONSTITUCIONAL

Charley Teixeira Chaves[1]

1 Introdução

A Constituição da República de 1988 (CRFB/88) inaugurou no Brasil um modelo de processo penal assentado na supremacia dos direitos e garantias fundamentais, impondo limites materiais e formais ao exercício do poder punitivo estatal. Dentre essas garantias, destaca-se a presunção de inocência, prevista no art. 5º, inciso LVII, segundo a qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Tal garantia possui profunda repercussão probatória, pois atribui exclusivamente ao Estado acusador o ônus de demonstrar, de forma lícita e judicialmente controlada, a responsabilidade penal do acusado. Apesar disso, persiste na prática forense a utilização da chamada "fé pública" da atuação policial como fundamento de presunção de veracidade de relatos produzidos no âmbito investigativo ou em juízo, muitas vezes em prejuízo da liberdade individual.

A problemática central reside no fato de que **não existe no ordenamento jurídico brasileiro norma legal que atribua fé pública probatória à palavra exclusiva da policial com força de presunção de veracidade**, sem a devida

1 Doutor, Mestre e Especialista em Direito Processual pela PUC Minas. Avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes – BASis - MEC). Docente em faculdades: PUC Minas (Arcos, Betim, Barreiro, Coração Eucarístico e Praça da Liberdade), IEC PUC Minas, FAMINAS-BH, ASA de Brumadinho, FASPI, FPL, NOVOS HORIZONTES, Mérito Online, Professor Visitante do Curso de Direito da Universidade Federal de Lavras – UFLA etc. Ex-diretor acadêmico e ex-coordenador de curso de direito da FASPI. Ex-coordenador de curso de direito da FAMINAS-BH. Ex-assessor de Juiz do TJMG. Membro da Academia de Direito Processual Democrático – ACADEPRO. Membro da Comissão de Direito Processual Civil da OAB/MG. Membro da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/MG - 2022/2024. Membro da comissão de Oratória da OAB/MG. Revisor da revista De Jure do Ministério Público de Minas Gerais. Autor de diversos artigos e diversos livros jurídicos. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/9540786558735514

testificação, sobretudo quando tal entendimento conduz à mitigação do contraditório e à inversão do ônus da prova.

O conjunto probatório frágil. Depoimentos dos policiais contraditórios e isolados nos autos. Presunção de inocência. *In dubio pro reo*. Absolvição.

> APELAÇÃO CRIMINAL. PENAL. PROCESSO PENAL. TRÁFICO DE DROGAS. **CONJUNTO PROBATÓRIO FRÁGIL. DEPOIMENTOS DOS POLICIAIS CONTRADITÓRIOS** E ISOLADOS NOS AUTOS. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. IN DUBIO PRO REO. ABSOLVIÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. Os depoimentos de policiais, apreciados em conjunto com os demais elementos de provas gozam de presunção de idoneidade para o decreto de uma sentença condenatória, todavia, **quando única prova e não corroborada por outras, além de se mostrarem contraditórios e isolados, não basta para ensejar uma condenação**. 3. Recurso provido. (TJ-DF 20100111975857 DF 0063599-89.2010.8.07 .0001, Relator.: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Data de Julgamento: 10/01/2013, 2ª Turma Criminal, Data de Publicação: Publicado no DJE: 16/01/2013. Pág.: 335)

A palavra do ***policial deve ser documentada*** (art. 155 do CPP, súmula vinculante 11 e tema do *Tema 1185 do STF - Obrigatoriedade de informação do direito ao silêncio ao preso, no momento da abordagem policial, sob pena de ilicitude da prova, tendo em vista os princípios da não autoincriminação e do devido processo legal*), embora privilegiada, não goza de fé pública absoluta, podendo ser afastada quando contraditada por outras provas.

A estrutura do processo penal brasileiro, alicerçada na principiologia constitucional, estabelece limites rígidos para a atuação estatal no exercício do jus puniendi.

No entanto, práticas forenses arraigadas e decisões judiciais têm revelado a **persistência de uma mentalidade inquisitorial**, a qual atribui à palavra do agente policial um valor probatório exacerbado, muitas vezes fundamentado em uma suposta ***"fé pública"*** dos agentes do Estado.

Este artigo monográfico tem por objetivo demonstrar, com base no ordenamento jurídico vigente e na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que não há previsão legal para a "fé pública" policial como presunção de veracidade de suas narrativas. Por consequência, sua utilização como fundamento único para a decretação de prisões ou condenações viola a regra-mestra do processo penal: a presunção de inocência.

A inexistência de fé pública probatória da atuação policial e a vedação da inversão do ônus da prova no processo penal constitucional são agora uma realidade nos tribunais. É precisamente nesse sentido que se orienta o recente entendimento da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no AgRg no

HC nº 1.089.652/MG (2026/0145914-9), Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 02/09/2026, ao manter o reconhecimento da ilicitude das provas obtidas mediante ingresso domiciliar:

> AgRg no HABEAS CORPUS Nº 1089652 - MG (2026/0145914-9)
>
> RELATOR: MINISTRO ROGERIO SCHIETTI
>
> AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
>
> AGRAVADO: XXXXXXX (PRESO)
>
> **ADVOGADO: CHARLEY TEIXEIRA CHAVES - MG088259**
>
> INTERES: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
>
> IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
>
> EMENTA AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS E PORTE DE ARMA DE FOGO DE USO RESTRITO. INGRESSO DOMICILIAR SEM MANDADO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE FUNDADAS RAZÕES PRÉVIAS. **TEMA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSENTIMENTO DO MORADOR NÃO COMPROVADO.** ÔNUS ESTATAL. HC N. 598.051/SP. PRECEDENTES INVOCADOS PELO AGRAVANTE INAPLICÁVEIS AO CASO CONCRETO. ILICITUDE DAS PROVAS MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, a indicar que dentro do imóvel ocorre situação de flagrante delito, sob pena de nulidade dos atos praticados. 2. O consentimento do morador, para validar o ingresso de agentes estatais em sua casa, precisa ser voluntário e livre de qualquer tipo de constrangimento, e a prova de sua legalidade e voluntariedade incumbe, **em caso de dúvida, ao Estado, preferencialmente mediante registro em áudio-vídeo preservado enquanto durar o processo**. Precedentes. 3. No caso concreto, a busca pessoal e veicular, precedida de denúncia anônima e da conduta suspeita do paciente ao avistar a guarnição policial, resultou na apreensão de porções de cocaína e de uma arma de fogo no interior do automóvel. Somente depois, já contido e algemado, o paciente foi conduzido dentro da viatura policial por cerca de 5 km até sua residência, onde os militares, por meio do controle remoto do portão que estava no veículo, ingressaram no imóvel e apreenderam nova quantidade de droga e outra arma de fogo. **4. A mera apreensão de droga e de arma de fogo em via pública, por si só, não permite presumir a existência de mais objetos ilícitos no interior da residência, nem dispensa a demonstração de elementos prévios e concretos indicativos de que ali estivesse em curso situação de flagrante delito, tampouco supre a exigência de comprovação do consentimento livre e voluntário do morador**. 5. Os precedentes invocados pelo agravante versam sobre contextos fáticos distintos –

> denúncias específicas quanto a determinado endereço, corroboradas por apreensão de expressiva quantidade de droga com indícios de vinculação a facção criminosa, ou **aplicação da teoria da serendipidade depois do ingresso já validamente autorizado –, circunstâncias não verificadas na espécie, em que a alegação de confissão informal e de franqueamento voluntário da entrada não encontra amparo em elementos objetivos dos autos**.
>
> 6.Agravo regimental não provido. ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEXTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 27/08/2026 a 02/09/2026, *por unanimidade*, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Carlos Pires Brandão, Nilsoni de Freitas (Desembargadora Convocada do TJDFT), Og Fernandes e Sebastião Reis Júnior votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Pires
>
> Brandão. Brasília (DF), 02 de setembro de 2026.
>
> Ministro ROGERIO SCHIETTI Relator

No processo penal constitucional, quem pretende restringir direitos fundamentais deve demonstrar a existência dos pressupostos jurídicos e fáticos que legitimam a restrição. Não se pode exigir do acusado a prova de um fato negativo para legitimar uma atuação estatal cuja validade incumbia ao próprio Estado demonstrar.

A atualidade e relevância do tema revelam-se na persistência, mesmo após importantes precedentes do STF e do STJ voltados à proteção da presunção de inocência, da documentação ou filmagem da abordagem policial e ao controle da legalidade da atividade policial, de decisões judiciais — especialmente em tribunais estaduais — que ainda atribuem espécie de "fé pública probatória" à palavra policial, muitas vezes desacompanhada de elementos objetivos de corroboração, circunstância que mantém o debate não apenas contemporâneo, mas essencial à preservação do modelo constitucional acusatório e das garantias fundamentais no processo penal.

2 A presunção de inocência como regra de distribuição do ônus da prova

A Constituição de 1988 erigiu a presunção de inocência a um dos patamares máximos do Estado Democrático de Direito. O art. 5º, inciso LVII, é cristalino ao afirmar que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória". Logicamente, se ninguém parte da premissa da culpa, o Estado-Acusador não pode exigir do acusado a prova de sua inocência.

A presunção de inocência é um dos pilares do processo penal democrático e estabelece verdadeira regra de tratamento e de julgamento.

Nos termos do art. 5º, LVII, da Constituição República: "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória".

Tal garantia impõe ao Estado o dever de demonstrar, para além de dúvida razoável, a responsabilidade penal do acusado. Não cabe ao acusado provar a inocência; ao contrário, incumbe ao órgão acusador comprovar a acusação formulada.

Embora o depoimento de agentes policiais seja considerado prova idônea, ele possui a mesma estatura das demais provas testemunhais e deve ser submetido ao contraditório judicial. O depoimento prestado na fase inquisitorial deve ser repetido ou confirmado em Juízo para ter validade. O isolamento do relato policial impede a formação de uma convicção segura para a condenação.

O **artigo 155 do Código de Processo Penal**, que proíbe o magistrado de fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos durante a investigação policial. Vejamos:

> PENAL E PROCESSO PENAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO FUNDADA SOMENTE EM ELEMENTOS INFORMATIVOS OBTIDOS NA FASE DO INQUÉRITO POLICIAL NÃO CORROBORADOS EM JUÍZO. OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. AÇÃO PENAL IMPROCEDENTE. 1. A presunção de inocência exige, para ser afastada, um mínimo necessário de provas produzidas por meio de um devido processo legal. No sistema acusatório brasileiro, o ônus da prova é do Ministério Público, sendo imprescindíveis provas efetivas do alegado, produzidas sob o manto do contraditório e da ampla defesa, para a atribuição definitiva ao réu, de qualquer prática de conduta delitiva, sob pena de simulada e inconstitucional inversão do ônus da prova. 2. Inexistência de provas produzidas pelo Ministério Público na instrução processual ou de confirmação em juízo de elemento seguro obtido na fase inquisitorial e apto a afastar dúvida razoável no tocante à culpabilidade do réu. 3. Improcedência da ação penal. (AP 883, Relator (a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 20/03/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 11-05-2018 PUBLIC 14-05-2018) (STF - AP: 883 DF - DISTRITO FEDERAL 9998517-79.2014.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/03/2018, Primeira Turma)

Nesse sentido, o art. 156 do Código de Processo Penal estabelece: "A prova da alegação incumbirá a quem a fizer".

No sistema acusatório adotado pela Constituição, o ônus da prova é do autor da ação penal (Ministério Público ou Querelante). Não se pode criar, por via transversa ou hermenêutica, uma presunção de veracidade material em favor da perseguição estatal. Ao contrário, o art. 156 do Código de Processo Penal estabelece que "a prova da alegação incumbirá a quem a fizer", sendo certo que o juiz, ainda que tenha poderes instrutórios, não pode suprir a inércia acusatória, tampouco substituir a necessidade de prova cabal por uma ficção de "fé pública".

> 4. O princípio da presunção de inocência ou de não culpabilidade, insculpido no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, preceitua, na sua acepção probatória, que cabe ao órgão acusatório o ônus de comprovar a ocorrência de todas as circunstâncias elementares do tipo penal atribuído ao acusado na incoativa, sob pena de tornar inviável a pretendida responsabilização criminal. (STF - AP: 1032 DF 0006176-81.2015.1 .00.0000, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/05/2022)

Aury Lopes Jr. ensina que a presunção de inocência impõe ao acusador o ônus probatório integral, sendo incompatível com qualquer presunção de culpabilidade, ainda que velada, em desfavor do acusado (LOPES JR., 2023, p. 117). A consequência lógica dessa garantia é a impossibilidade de se admitir qualquer presunção automática de veracidade da narrativa estatal que resulte em inversão do ônus probatório.

2.1 vedação da inversão do ônus da prova no Processo Penal

No sistema acusatório brasileiro, orientado pelo princípio da presunção de inocência (**Art. 5º, LVII, CRFB/88**), o ônus da prova cabe inteiramente ao **Ministério Público**. Não se pode exigir que o acusado comprove sua inocência ou a inexistência de dolo. Prove a invasão de domicílio ou prove o uso incorreto das algemas. É dever do Estado provar.

Nesse sentido STF decidiu:

> Ementa: Direito penal e processual penal. Recurso ordinário em habeas corpus. Receptação. Inversão do Ônus da Prova. Presunção de Inocência. Sistema acusatório. Habeas Corpus de Ofício. Absolvição. I. Caso em exame 1. Recurso ordinário em habeas corpus interposto contra decisão monocrática do Superior Tribunal de Justiça que manteve a condenação do recorrente pelo crime de receptação dolosa previsto no art. 180, caput, do Código Penal. A condenação baseou-se na exigência de que o réu comprovasse a sua inocência e o desconhecimento da origem ilícita do bem apreendido em seu poder. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em analisar se a condenação por receptação, com base na inversão do ônus da prova, viola o princípio da presunção de inocência. III.

> Razões de decidir 3. O princípio da presunção de inocência, previsto no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, impõe à acusação o ônus de provar, de forma inequívoca, os fatos constitutivos do delito, definido como fato típico, ilícito e culpável, não cabendo ao réu demonstrar sua inocência. 7. Em caso de ausência de prova segura e firme do dolo, o julgador deve proceder a absolvição do acusado conforme o previso no artigo 386, inciso VII, do CPP, que dispõe que o juiz absolverá o réu quando "não existir prova suficiente para a condenação". 8. Recurso não conhecido, mas concedido habeas corpus de ofício para absolver o recorrente. IV. Dispositivo e tese 9. Recurso ordinário não conhecido. Habeas corpus de ofício concedido para absolver o recorrente, com fundamento no art. 386, inciso VII, do CPP. Tese de julgamento: A condenação por receptação que se baseia na inversão do ônus da prova, imputando ao réu o dever de provar sua inocência e o desconhecimento da origem ilícita do bem, viola o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF) e o art. 156 do CPP, devendo ser anulada e o réu absolvido. _____ Dispositivos relevantes citados: art. 5º, LVII, CF; art. 156, art. 386, VII, CPP; art. 180, caput, CP; art. 192, RISTF. Jurisprudência relevante citada: STF, HC 84580; STF, AP 883. (STF - RHC: 00000000000000249831 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 14/04/2025, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-04-2025 PUBLIC 25-04-2025)

O entendimento consolidado é que a prova da legalidade e da voluntariedade do consentimento incumbe ao Estado-acusador. Diante da disparidade de forças entre o cidadão e o aparato estatal, não se pode presumir a espontaneidade de um consentimento dado em contexto de abordagem policial.

> HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO. INGRESSO POLICIAL APOIADO EM ATITUDE SUSPEITA DO ACUSADO. FUGA NO MOMENTO DA ABORDAGEM. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. NÃO COMPROVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DO AGENTE. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO HC N. 598.051/SP. ILEGALIDADE FLAGRANTE. [...]
>
> 3. Ademais, a alegação de autorização de entrada dos policiais pelo agente não merece acolhimento, porquanto não há outro elemento probatório no mesmo sentido, salvo o depoimento dos policiais que realizaram o flagrante, tendo tal autorização sido negada em juízo pelo réu. 4. "Segundo a nova orientação jurisprudencial, o ônus de comprovar a higidez dessa autorização, com prova da voluntariedade do consentimento, recai sobre o estado acusador" (HC n. 685.593/SP, relator Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/10/2021, DJe 19/10/2021). 5. Habeas corpus concedido para anular as provas decorrentes do ingresso forçado no domicílio, com a consequente absolvição do paciente. (STJ - HC: 685681 SP 2021/0252322-9, Relator: Ministro ANTONIO

> SALDANHA PALHEIRO, Data de Julgamento: 15/03/2022, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/03/2022)

Para garantir a integridade da prova e evitar abusos, o STJ determinou que o consentimento deve ser documentado. A ausência desses elementos conduz à anulação da busca domiciliar e de todas as provas dela derivadas (Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada).

O STF, ao julgar o **RE 603.616/RO (Tema 280)**, definiu que o ingresso forçado em domicílio sem mandado judicial só é legítimo se houver "fundadas razões", devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem a ocorrência de flagrante delito. A alegação de consentimento sem prova corrobora a ilegalidade da medida quando tais razões não estão presentes.

É nula a decisão que atribui ao acusado o dever de provar a ausência de elementos constitutivos do crime, bem como a invasão de domicilio e/ou autorização de ingresso e o uso de algema, onde muitas vezes se tenta impor ao acusado o ônus de provar o desconhecimento da origem ilícita do bem ou as exceções constitucionais da sua prisão.

O STJ reconhece que um morador abordado por policiais armados dificilmente presta um consentimento livre. O *"clima de estresse policial"* vicia a manifestação de vontade, tornando a busca uma verdadeira "pescaria probatória" (*fishing expedition*) se não houver mandado ou prova inequívoca da autorização.

> EMENTA RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. INVASÃO DOMICILIAR. INEXISTÊNCIA DE FUNDADAS RAZÕES. CONSENTIMENTO DOS MORADORES NÃO COMPROVADO. CLIMA DE ESTRESSE POLICIAL. PROVA ILÍCITA. ABSOLVIÇÃO DO ACUSADO.
>
> 2. Extrai-se do contexto fático delineado pelo Tribunal de origem que os policiais, em consulta ao "banco de dados" disponível, identificaram, durante abordagem aleatória do ora recorrente em via pública, que contra ele havia mandado de prisão em aberto e notícias de envolvimento com o tráfico de drogas, circunstâncias que levaram a equipe policial a deslocar-se até a residência do réu, onde foram encontradas drogas e quantia em dinheiro. Ausentes diligências ou investigações prévias, não se encontram presentes fundadas razões para a busca domiciliar sem mandado judicial. 3. Se não havia fundada suspeita de que no imóvel havia droga ou objetos ou papéis que constituíssem corpo de delito, não há como se admitir que a mera descoberta casual de situação de flagrância, posterior à invasão de domicílio, justifique a medida. 4. Ademais, a permissão para ingresso no domicílio proferida em clima de estresse policial não deve ser considerada espontânea, a menos que tenha sido documentada por escrito e testemunhada, ou registrada em vídeo, o que não ocorreu no caso. 5.Não foram realizadas investigações prévias nem indicados elementos concretos robustos a indicar a existência de tráfico de drogas no interior da residência,

> tampouco comprovou-se o consentimento expresso e livre dos moradores para o ingresso no local, o que torna ilícita toda a prova obtida com a invasão de domicílio. 6. Recurso especial provido para reconhecer a nulidade da prova obtida mediante busca domiciliar ilegal no domicílio do acusado, bem como de todas as provas dela decorrentes, para, com fundamento no art. 386, VII, do CPP, absolver o acusado do delito previsto no art. 33 da Lei n. 11.343/2006.(STJ - REsp: 2067496 MG 2023/0132289-8, Relator: Ministro JESUÍNO RISSATO DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDFT, Data de Julgamento: 13/08/2024, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/08/2024)

No mesmo sentido:

> HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. FLAGRANTE. DOMICÍLIO COMO EXPRESSÃO DO DIREITO À INTIMIDADE. ASILO INVIOLÁVEL. EXCEÇÕES CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. AUSÊNCIA DE FUNDADAS RAZÕES. AUSÊNCIA DE CONSENTIMENTO VÁLIDO DO MORADOR. COAÇÃO AMBIENTAL/CIRCUNSTANCIAL. VÍCIO NA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE. NULIDADE DAS PROVAS OBTIDAS. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. ABSOLVIÇÃO. ORDEM CONCEDIDA. 1. O art. 5º, XI, da Constituição Federal consagrou o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, ao dispor que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

19. Ordem concedida para, considerando que não houve fundadas razões, tampouco comprovação de consentimento válido para a realização de buscas por drogas no domicílio do paciente, reconhecer a ilicitude das provas por esse meio obtidas, bem como de todas as que delas decorreram, e, por conseguinte, absolvê-lo em relação à prática do delito de tráfico de drogas. (STJ - HC: 762932 SP 2022/0248543-0, Relator: ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 22/11/2022, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/11/2022)

Diante da insuficiência de provas judicializadas ou de dúvida razoável quanto à culpabilidade, a absolvição é medida impositiva, com base no **Art. 386, VII, do CPP**. A condenação exige prova robusta e inequívoca, não bastando a mera probabilidade ou indícios colhidos sem o contraditório.

3 A inexistência de previsão legal de fé pública probatória da palavra policial

Não há no ordenamento jurídico brasileiro dispositivo legal que atribua presunção absoluta de veracidade à narrativa policial.

A *"fé pública"*, no Direito Brasileiro, é um instituto típico do Direito Administrativo e Notarial/Registral. Atribui-se, por exemplo, ao Oficial de Registro de Imóveis ou ao Tabelião a presunção de que os atos por eles praticados são verdadeiros em relação à forma e às declarações das partes.

Entretanto, não há no ordenamento jurídico - não no Código de Processo Penal, nem na Constituição, nem em qualquer lei extravagante - qualquer artigo que confira ao policial (Civil ou Militar ou Federal) o atributo da "fé pública" em relação aos fatos que narra em um auto de prisão em flagrante ou em um depoimento judicial.

A tentativa de sustentar condenações exclusivamente na palavra do policial configura uma antinomia jurídica: conflita diretamente com o art. 5º, LVII (presunção de inocência) e com o art. 155 do CPP.

Transcreve-se o referido artigo que, ao vedar a fundamentação da sentença exclusivamente no inquérito policial, proíbe exatamente esse tipo de valoração automática:

> Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

Se a palavra do policial colhida (ou vestida) sob a capa do inquérito fosse dotada de "fé pública" eliminava do crivo judicial, estar-se-ia esvaziando o sentido teleológico do artigo 155.

Embora atos administrativos gozem de presunção relativa de legitimidade, essa característica **não se confunde com valor probatório absoluto no processo penal**, onde a liberdade está em jogo.

Repita-se, o art. 155 do CPP dispõe: "O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial..."

Portanto, a convicção judicial não pode decorrer de presunção automática fundada na condição funcional da testemunha.

O Superior Tribunal de Justiça reconheceu expressamente:

> 2. O testemunho prestado em juízo pelo policial deve ser valorado, assim como acontece com a prova testemunhal em geral, conforme critérios de coerência interna, coerência externa e sintonia com as demais provas dos autos, não atendidos na hipótese. Inteligência dos arts. 155 e 202 do CPP. (STJ - AREsp: 1936393 RJ 2021/0232070-2, Data de Julgamento: 25/10/2022, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/11/2022)

Logo, a palavra policial é meio de prova válido, porém destituído de presunção absoluta, ou fé pública, repita-se, o teor da decisão do STJ: O

testemunho prestado em juízo pelo policial deve ser valorado, assim como acontece com a prova testemunhal em geral, conforme critérios de coerência interna, coerência externa e sintonia com as demais provas dos autos, não atendidos na hipótese. Inteligência dos arts. 155 e 202 do CPP.

3.1 Do Acórdão do STJ (AREsp 1.936.393/RJ) – A inexistência de "fé pública" policial e a necessidade de falseabilidade da prova

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do **AREsp n. 1.936.393/RJ (2021/0232070-2)**, de relatoria do Ministro Ribeiro Dantas, pela Quinta Turma, decidiu, por unanimidade, restaurar sentença absolutória de um réu acusado de tráfico de drogas cuja condenação havia sido baseada exclusivamente nos depoimentos dos policiais que efetuaram a prisão em flagrante. O acórdão (DJe 08/11/2022) consignou na ementa que **"o testemunho prestado em juízo pelo policial deve ser valorado, assim como acontece com a prova testemunhal em geral, conforme critérios de coerência interna, coerência externa e sintonia com as demais provas dos autos"**, afastando expressamente qualquer presunção automática de veracidade ou "fé pública" em favor do agente estatal.

O voto condutor aprofunda a crítica à prática de se presumir verdadeiras as afirmações da polícia, apontando que tal postura **inverte o ônus da prova** e viola o art. 5º, LVII, da Constituição Federal (presunção de inocência) e o art. 156 do Código de Processo Penal. A decisão destaca que atribuir superioridade epistêmica à palavra do policial, sem qualquer corroboração independente, subverte o princípio da não culpabilidade ao transformálo, na prática, em uma presunção de culpa (págs. 2627 do PDF).

Com base em critérios de racionalidade probatória, o julgado aplica, entre outros, o conceito de **falseabilidade (*Falsifizierbarkeit*)** do filósofo austríaco **Karl Popper**, segundo o qual "uma afirmação (uma teoria, um palpite) tem o status de pertencer às ciências empíricas se, e somente se, for falseável" (POPPER, 2002, p. 1314). No contexto processual, a tese acusatória que se apoia unicamente no depoimento policial é tida como **não falseável** (págs. 4648): o acusado inocente não dispõe de meios práticos para demonstrar a falsidade da narrativa policial, o que torna a condenação uma mera opção subjetiva do julgador, desprovida de controlabilidade intersubjetiva. Dessa forma, o STJ reafirmou que a condenação não pode se fundar exclusivamente na palavra do policial quando ausentes critérios objetivos de corroboração, coerência e falseabilidade.

A condenação criminal baseada tão somente na palavra do agente policial – sem qualquer outro elemento de prova independente – revela uma distorção estrutural do processo penal brasileiro. Como demonstrado, tal prática inverte o ônus probatório (arts. 5º, LVII, CRFB e 156 do CPP) e torna a hipótese acusatória não falseável no sentido popperiano (POPPER, 2002, p. 13-14), pois o acusado inocente não dispõe de meios práticos para demonstrar a falsidade da narrativa policial. O Superior Tribunal de Justiça, no AREsp n. 1.936.393/RJ (Quinta Turma, DJe 08/11/2022), já havia afastado qualquer "presunção de veracidade" do depoimento policial, exigindo critérios de coerência interna, externa e sintonia com as demais provas.

Em linha de vanguarda, o Ministro Rogerio Schietti Cruz (Sexta Turma do STJ) aprofundou essa problemática ao tratar do ônus probatório do Estado e da necessidade de registro audiovisual da atuação policial. No paradigmático Habeas Corpus n. 598.051/SP (DJe 15/03/2021), o Ministro consignou que: "a prova da legalidade e da voluntariedade do consentimento para o ingresso na residência do suspeito incumbe, em caso de dúvida, ao Estado, e deve ser registrada em áudio-vídeo e preservada tal prova enquanto durar o processo".

A *ratio* do precedente citado é clara, podemos extrair que não se presume verdadeira a palavra do policial sobre a existência de fundadas razões ou sobre o consentimento do morador. Ao revés, o Estado tem o dever de produzir prova objetiva (preferencialmente audiovisual), sob pena de inviabilizar o contraditório e a ampla defesa. O Ministro Rogerio Schietti Cruz, em outras oportunidades, igualmente denunciou a "cômoda aceitação" da palavra policial como elemento único de convicção, alertando que tal postura judicial transforma a presunção de inocência em letra morta e estimula práticas abusivas, como o chamado "kit flagrante". Sua jurisprudência consolida o entendimento de que a prova exclusivamente policial, quando desacompanhada de corroboração externa e falseável, não satisfaz o ***standard*** probatório mínimo para a decretação de uma condenação criminal.

4 A natureza inquisitorial da atividade policial e a necessidade de controle jurisdicional

A investigação preliminar possui natureza administrativa e inquisitorial, sem contraditório pleno. Por essa razão, seus elementos são meramente informativos e dependem de controle judicial posterior.

Jacinto Coutinho leciona que o inquérito policial não produz prova em sentido estrito; produz informações que dependem de confirmação em contraditório judicial (COUTINHO, 2018, p. 54).

A atribuição de "fé pública probatória" à narrativa policial transformaria elementos informativos em prova plena, contrariando o art. 155 do CPP e esvaziando o contraditório.

Nesse contexto, Charley Teixeira Chaves sustenta: não existe presunção de veracidade estatal capaz de se sobrepor à presunção constitucional de inocência, razão pela qual todo ato investigativo deve ser submetido ao controle jurisdicional e ao contraditório (CHAVES, 2022).

4.1 Vetor Hermenêutico: Ónus do Estado na Violação de Domicílio e Consentimento

Uma das faces mais perigosas da tentativa de atribuir "fé pública" ao policial refere-se à violação de domicílio. Se o policial alega que ingressou na residência com o "consentimento do morador", seria uma violação ao devido processo legal presumir que o policial está falando a verdade e transferir ao acusado o ônus de provar que não consentiu.

Contra essa lógica inquisitorial, o STJ editou o HC n. 598.051/SP, de relatoria do Ministro Rogerio Schietti Cruz (Tese firmada em 2021), fixando que:

A prova da legalidade e da voluntariedade do consentimento para o ingresso na residência do suspeito incumbe, em caso de dúvida, ao Estado, e deve ser registrada em áudio-vídeo e preservada tal prova enquanto durar o processo (HC n. 598.051/SP, Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe 15/3/2021).

A regra é simples: diante da dúvida, o **Estado tem o ônus de provar** que o cidadão consentiu. Não se presume que o policial disse a verdade. Ademais, no julgamento do RE 603.616 (Tema 280/STF), o Supremo Tribunal Federal fixou: "A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados."

5 O ônus estatal de comprovar a legalidade das diligências policiais

No julgamento do HC 598.051/SP, o STJ fixou: "A prova da legalidade e da voluntariedade do consentimento para o ingresso na residência do suspeito incumbe, em caso de dúvida, ao Estado..." (STJ, HC 598.051/SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, DJe 15 mar. 2021).

A decisão reafirma a lógica constitucional de que **o ônus de demonstrar a legalidade da atuação policial pertence ao Estado**, não ao acusado.

Esse entendimento está alinhado ao art. 5º, XI, da Constituição, segundo o qual: "a casa é asilo inviolável do indivíduo".

O STF, no Tema 280, fixou: "A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita [...] quando amparada em fundadas razões..." (STF, RE 603.616/RO).

Portanto, a legalidade do ingresso domiciliar exige prova objetiva, jamais presunção baseada exclusivamente na narrativa policial.

6 Câmeras corporais, registro audiovisual e controle da legalidade

A necessidade de documentação e/ou de registro objetivo da atuação policial como forma de combater a ***"fé pública" subjetiva*** foi objeto de decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente no que tange ao uso obrigatório de **câmeras corporais**.

Na SL 1696, o Ministro Luís Roberto Barroso homologou acordo voltado à ampliação do uso obrigatório de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, inclusive em operações realizadas em resposta a ataques contra policiais militares, reforçando mecanismos institucionais de controle e rastreabilidade da atuação policial (BRASIL. STF, SL 1696, homologação em 08 maio 2025).

A exigência de gravação audiovisual como requisito de validade probatória da atuação policial encontra sólido fundamento na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. O HC n. 598.051/SP (Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe 15/03/2021) estabeleceu que a prova da legalidade e da voluntariedade do consentimento para ingresso na residência do suspeito incumbe, em caso de dúvida, ao Estado, e deve ser registrada em áudio-vídeo, sendo esse registro preservado enquanto durar o processo. Essa orientação decorre diretamente da presunção constitucional de inocência (art.

5º, LVII, CF/88) e da regra do art. 156 do CPP, segundo a qual o ônus da prova incumbe a quem alega — no caso, ao Estado-acusado.

A ausência de gravação, em casos de dúvida sobre a legalidade da abordagem ou consentimento do morador, reforça a tese de que a palavra policial, desacompanhada de elementos objetivos, é insuficiente para lastrear a acusação, restando configurada a inversão do ônus probatório em detrimento do acusado.

A exigência de registro audiovisual é medida de controle da legalidade e de proteção das garantias fundamentais.

No HC 598.051/SP, o STJ consignou: "deve ser registrada em áudio-vídeo e preservada tal prova enquanto durar o processo".

A gravação objetiva protege: a) o acusado contra arbitrariedades; b) o policial contra acusações infundadas; c) o Judiciário contra decisões fundadas em presunções; e d) Sem registro objetivo, não se pode presumir veracidade absoluta da narrativa estatal.

7 Do dever constitucional e legal do Ministério Público de controlar a legalidade da atividade policial diante de indícios de abuso de poder

No sistema constitucional brasileiro, o Ministério Público não exerce apenas a função acusatória, mas também a missão institucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição Federal.

Dispõe o texto constitucional:

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Essa atribuição constitucional impõe ao Ministério Público o dever de atuar não apenas na promoção da ação penal, mas também no controle da legalidade da atuação policial, especialmente quando houver indícios de abuso de poder, produção ilícita de prova, violação de garantias fundamentais ou constrangimento ilegal.

Nesse contexto, admitir de forma automática a narrativa policial como revestida de presunção absoluta de veracidade, sem análise crítica das circunstâncias da diligência, representa grave violação ao papel constitucional do Ministério Público, que não pode atuar como mero legitimador da atividade investigativa estatal.

A Constituição da República atribui expressamente ao Ministério Público a função de exercer o controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, inciso VII: "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior."

Tal previsão não constitui mera faculdade institucional, mas verdadeiro dever funcional de fiscalização da legalidade dos atos praticados pelas forças policiais, com especial atenção à proteção dos direitos fundamentais.

A finalidade desse controle é impedir abusos como:

i. buscas ilegais;
ii. prisões arbitrárias;
iii. provas ilícitas;
iv. constrangimentos ilegais;
v. fraudes procedimentais.

Quando o Ministério Público deixa de analisar criticamente a legalidade da atuação policial e se limita a reproduzir a narrativa estatal sem exigência de lastro probatório idôneo, enfraquece o sistema acusatório e compromete sua própria função constitucional.

Geraldo Prado ensina que: o Ministério Público, no processo penal democrático, não pode atuar como órgão de chancela da atividade policial, mas como fiscal da legalidade da persecução penal desde sua origem (PRADO, 2021, p. 112)

Assim, o controle externo da atividade policial exige postura ativa e crítica, incompatível com presunções automáticas de legitimidade.

7.1 O dever de apurar abuso de autoridade e ilícitos praticados por agentes policiais

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) reforça esse dever institucional.

Dispõe o art. 25:

> Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe ao Ministério Público:[...]
>
> IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei;
>
> V - exercer o controle externo da atividade policial.

Além disso, o art. 26 da mesma lei assegura ao Ministério Público poderes para requisitar diligências investigatórias e instaurar procedimentos

administrativos para apurar ilegalidades: "Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes..."

Portanto, diante de indícios de abuso policial — como ingresso domiciliar sem justa causa, consentimento forjado, narrativa contraditória ou produção ilícita de prova — o Ministério Público possui dever institucional de avaliar e promover, quando presentes elementos mínimos, a apuração da conduta, podendo requisitar investigação, determinar diligências e adotar providências cíveis e penais.

Esse dever se torna ainda mais evidente diante da Lei nº 13.869/2019, que tipifica crimes de abuso de autoridade praticados por agentes públicos.

Se há indícios de violação ao art. 22 da Lei nº 13.869/2019, por exemplo, referente à invasão ilegal de domicílio, a omissão ministerial na apuração compromete o dever constitucional de tutela da ordem jurídica.

7.2 A vedação à atuação ministerial meramente homologatória da narrativa policial

O sistema acusatório exige independência funcional do Ministério Público em relação à atividade policial.

Isso significa que o órgão ministerial não pode limitar-se a homologar a narrativa policial como se esta fosse presumidamente verdadeira, sob pena de violar:

a. o contraditório;
b. a presunção de inocência;
c. a imparcialidade institucional.

Aury Lopes Jr. afirma: o Ministério Público não pode ser mero destinatário passivo da investigação policial, devendo controlar a legalidade da prova e recusar elementos obtidos com violação de garantias fundamentais (LOPES JR., 2023, p. 173)

Portanto, quando o Ministério Público deixa de questionar a ausência de prova da voluntariedade do consentimento, a inexistência de registro audiovisual da diligência ou a fragilidade das justificativas policiais, acaba por legitimar abusos incompatíveis com sua missão constitucional.

7.3 A responsabilidade institucional pela tutela da legalidade e da prova lícita

A atuação ministerial deve assegurar que a persecução penal esteja fundada em prova lícita e constitucionalmente válida.

Essa obrigação decorre do art. 129, inciso I, da Constituição:

"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei."

Entretanto, promover a ação penal pública "na forma da lei" significa exigir justa causa legítima e prova produzida dentro dos limites constitucionais, não sendo admissível a sustentação de acusações baseadas em prova ilícita ou abuso de poder.

Nesse sentido, a omissão diante de indícios de abuso viola o dever institucional de tutela da legalidade e compromete a legitimidade da própria ação penal.

Diante de elementos indicativos de possível abuso policial, o Ministério Público deve:

1. recusar a utilização da prova ilícita;
2. promover a apuração da conduta abusiva;
3. zelar pela legalidade da persecução penal;
4. requerer o reconhecimento das nulidades cabíveis.

Esse dever decorre do art. 157 do Código de Processo Penal: "São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas..."

Assim, se a prova decorre de abuso policial, o Ministério Público tem o dever de reconhecer sua invalidade, e não de sustentar sua legitimidade com base em suposta "fé pública" dos agentes.

Jacinto Coutinho ressalta: o Ministério Público compromete a legitimidade constitucional da acusação quando sustenta provas produzidas à margem das garantias fundamentais (COUTINHO, 2018, p. 77)

Quando o Ministério Público deixa de exercer controle efetivo da atividade policial, há enfraquecimento das garantias fundamentais e aumento do risco de arbitrariedades.

Nesse cenário: a) a palavra policial passa a ser presumida verdadeira; b) a prova ilícita é naturalizada; c) o contraditório é esvaziado; e, d) a presunção de inocência é relativizada.

Por isso, a atuação ministerial diligente é elemento indispensável para a preservação do processo penal constitucional.

A ausência de fiscalização efetiva converte o Ministério Público de fiscal da lei em mero ratificador da narrativa policial, incompatível com o desenho constitucional da instituição.

8 Conclusão

A Constituição da República de 1988 estruturou o processo penal brasileiro sob bases democráticas, acusatórias e garantistas, estabelecendo a presunção de inocência como verdadeira cláusula de contenção do poder punitivo estatal. Nesse contexto, o ônus probatório recai integralmente sobre o órgão acusador, sendo incompatível com o modelo constitucional qualquer mecanismo explícito ou implícito de inversão do ônus da prova em desfavor do acusado.

A **presunção de inocência** (art. 5º, LVII, CRFB/88) é o pilar do processo penal brasileiro, impondo o ônus probatório integral ao Estado. A atribuição de uma suposta "fé pública" à palavra policial é incompatível com a Constituição, pois inverte esse ônus e viola garantias fundamentais.

O artigo demonstrou que não existe previsão legal que conceda esse privilégio probatório aos agentes do Estado. Ao contrário, o **princípio acusatório** e o **devido processo legal** exigem que todas as provas, incluindo o depoimento policial, sejam submetidas ao **contraditório** e à livre apreciação do juiz. A jurisprudência do **STJ**, em casos como o AREsp 1.936.393/RJ, e do **STF**, em decisões como o RE 603.616 (Tema 280), ajuda a entender que não existe qualquer presunção de veracidade da narrativa policial sem o devido contraditório, exigindo corroboração, coerência, testificação e falseabilidade. É precisamente nesse sentido que se orienta o recente entendimento da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no AgRg no HC nº 1.089.652/MG (2026/0145914-9), Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 02/09/2026, ao manter o reconhecimento da ilicitude das provas obtidas mediante ingresso domiciliar.

A atribuição de uma suposta *fé pública* à palavra policial também viola o **sistema acusatório**, ao enfraquecer o contraditório e transferir o ônus probatório ao acusado, além de ofender a **presunção constitucional de inocência**, ao partir da premissa implícita de que a acusação estatal é verdadeira. A **natureza inquisitorial do inquérito policial** reforça que seus elementos são meras informações, carecendo de controle jurisdicional e validação em contraditório judicial (art. 155, CPP).

Este controle jurisdicional é exercido por meio da **vedação da inversão do ônus da prova**, conforme **art. 156 do CPP**, cabendo ao Estado comprovar

suas alegações. Em situações como a **busca domiciliar**, a jurisprudência do STF (Tema 280) e do STJ (HC 598.051/SP) reforça que o ônus de provar a legalidade do ingresso, inclusive a voluntariedade do consentimento do morador, é do Estado.

Como mecanismo para assegurar esse controle, os tribunais vêm exigindo o **registro audiovisual** das diligências, seja por meio de **câmeras corporais**, conforme decidido na **SL 1696 do STF**, seja pela gravação do consentimento, como exigido no HC 598.051/SP. O **Ministério Público**, na qualidade de fiscal da lei e titular da ação penal pública, tem o dever institucional de zelar pela legalidade da prova, recusando elementos ilícitos ou obtidos com abuso de poder.

Antinomia aparente entre fé pública, presunção de inocência e segurança pública: Argumentos que invocam a "segurança pública" para justificar a atribuição de fé pública probatória à palavra policial criam uma falsa antinomia. A Constituição não admite o sacrifício da presunção de inocência em nome de uma eficiência punitiva presumida. A experiência comparada e os dados demonstram que a exigência de prova objetiva e falseável — inclusive com registro audiovisual da atuação policial — não fragiliza a persecução penal legítima; ao contrário, fortalece a credibilidade institucional e reduz o risco de condenações injustas ou abusos de poder. A segurança pública constitucionalmente adequada é aquela alcançada dentro do Estado Democrático de Direito, com respeito às garantias fundamentais, e não por atalhos probatórios que invertem o ônus da prova e presumem a culpa.

A utilização do conceito de **falseabilidade de Karl Popper** como analogia para a necessidade de provas falseáveis é adequada e sofisticada, enriquecendo o debate sobre a racionalidade probatória.

Conclui-se que a atribuição de "fé pública probatória" à palavra policial e a consequente inversão do ônus da prova são práticas **incompatíveis com o Estado Democrático de Direito**. A única presunção legítima no processo penal é a de inocência, cabendo sempre ao Estado o dever de provar a acusação, com provas lícitas e sob o crivo do contraditório, sem qualquer privilégio probatório para a narrativa policial. A palavra do policial deve ser valorada como qualquer outra prova, sujeita aos critérios de coerência e corroboração. A observância desses princípios constitucionais é essencial para a legitimidade do sistema de justiça criminal e para a proteção do indivíduo contra o poder punitivo estatal.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. **Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 1.089.652/MG (2026/0145914-9).** Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Julgado em: 2 set. 2026. Agravo regimental não provido**.**

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: 18 de abril 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1941.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma) **AgRg no HC n. 726.132/CE**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, DF, 27 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AREsp n. 1.936.393/RJ (2021/0232070-2)**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, DF, 25 out. 2022. Publicado no DJe: 8 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC n. 598.051/SP**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, DF, 15 mar. 2021. Publicado no DJe: 15 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC n. 684.822/CE**. Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro. Brasília, DF, 21 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **AP 1032 DF (0006176-81.2015.1.00.0000)**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 22 abr. 2022. Publicado em: 24 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **RE 603.616/RO**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 5 nov. 2015. (Tema 280 de Repercussão Geral).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Presidente). **Suspensão de Liminar**

(SL) n. 1696. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar n. 1696**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Homologação de acordo sobre ampliação do uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, 8 maio 2025. Noticiado em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/05/08/stf-homologa-acordo-que-amplia-uso-de-cameras-corporais-na-pm-de-sp.htm?utm_source=chatgpt.com . Acesso em: 27 maio 2026.

CHAVES, Charley Teixeira. **Ministério Público como instituição permanente popular**: os sujeitos processuais no direito democrático. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

CHAVES, Charley Teixeira. **Teoria Geral dos Recursos**: um direito constitucional democrático. 3 ed. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

CHAVES, Charley Teixeira. **O povo e o tribunal do júri**. Belo Horizonte. 2. ed. Editora D'Plácido, 2020.

CHAVES, Charley Teixeira. **Processo constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2020.

CHAVES, Charley Teixeira. **Exclusão do inquérito policial diante da violação dos princípios: da imparcialidade, do contraditório, da ampla defesa, da isonomia e da prova ilícita**. Direito e processo [recurso eletrônico]: mo(vi)mento em debate / organizadoras: Cristina Rezende Eliezer, Pauliana Maria Dias, Poliana Myriam Felipe Rodrigues de Santana. - Santo Ângelo: Metrics, 2021.

CHAVES, Charley Teixeira. **Inconstitucionalidades/ ilegalidades do Código de Processo Penal**.1. ed. -Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

CHAVES, Charley Teixeira. **Curso de teoria geral do processo**. 5. ed. -Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Sistema acusatório: cada parte no lugar constitucionalmente demarcado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

POPPER, Karl. **Realismus und das Ziel der Wissenschaft**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002.

POPPER, Karl. A lógica da pesquisa científica. São Paulo: Cultrix, 1966.

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

Capítulo 33

SHARENTING E OS LIMITES DA EXPOSIÇÃO INFANTIL NAS REDES SOCIAIS

Mariane Regina da Cunha Padoan[1]
Paula Silva Teixeira[2]
Rozane da Rosa Cachapuz[3]

1 Introdução

A expansão das redes sociais transformou significativamente as formas de comunicação, interação e compartilhamento da vida familiar. Fotografias, vídeos e informações sobre crianças e adolescentes passaram a ser divulgados de maneira frequente, alcançando públicos numerosos e permanecendo disponíveis no ambiente digital por tempo indeterminado. Embora essa prática possa decorrer do exercício da liberdade de expressão e do desejo dos responsáveis de registrar momentos familiares, a exposição excessiva pode comprometer direitos fundamentais, como a privacidade, a intimidade, a imagem, a dignidade e a segurança de crianças e adolescentes.

Nesse contexto, destaca-se o denominado *sharenting*. O termo é utilizado para designar o compartilhamento recorrente, por pais ou

1 Mestranda em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Direito Previdenciário e Prática Processual: RGPS – Nova Previdência pelo Centro Universitário do Sul de Minas. Pós-graduanda em Contratos e Responsabilidade Civil pela Escola Superior da Advocacia (ESA). Graduada em Direito pela Faculdade Maringá. Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC). Membro do Grupo de Estudos de Acesso à Justiça e Família Contemporânea da Universidade Estadual de Londrina (UEL). É advogada e consultora jurídica atuante principalmente na área do Direito Previdenciário, Família e Sucessões. Coordenadora Adjunta das Comissões da OAB Subseção de Apucarana – Pr (Triênio 2025 – 2027). E-mail: dramarianepadoan@outlook.com

2 Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro do projeto de pesquisa "O Acesso à Justiça no Direito das Famílias". Advogada. E-mail: paulateixeiradv@gmail.com

3 Doutora em Relações Internacionais, com ênfase em Direito de Família, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Negocial, Civil e Processual Civil pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito de Família e Sucessões: Teoria e Prática, na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Do Acesso à Justiça no Direito das Famílias", vinculado ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Docente na graduação e pós-graduação (Especialização, Mestrado e Doutorado) da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: rozane_cachapuz@ hotmail.com

responsáveis, de imagens, vídeos e informações sobre crianças e adolescentes nas redes sociais, conduta que contribui para a formação de uma identidade digital anterior à possibilidade de manifestação consciente do titular da imagem, produzindo registros que podem afetar sua vida pessoal, familiar e social no presente e no futuro.

A questão torna-se ainda mais relevante quando a exposição ultrapassa o simples compartilhamento de momentos familiares e passa a atender a interesses comerciais. A utilização habitual da imagem e da rotina infantojuvenil para obtenção de visualizações, publicidade, engajamento e monetização pode transformar a criança ou o adolescente em instrumento de produção de conteúdo.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem que a família, a sociedade e o Estado possuem o dever de assegurar, com absoluta prioridade, a proteção integral de crianças e adolescentes. No ambiente digital, exige-se a adoção de medidas destinadas a prevenir a superexposição e impedir a exploração abusiva da imagem, possibilitando a reparação de eventuais danos.

Com a finalidade de regulamentar o ambiente digital e sob a influência das diretrizes estabelecidas pela Resolução do Conanda, foi promulgada a Lei nº 15.211/2025, denominada ECA Digital. A referida Lei e sua regulamentação pelo Decreto nº 12.880/2026 reforçam essa proteção ao atribuírem responsabilidades aos representantes legais, às plataformas digitais e ao poder público.

Busca-se responder à seguinte questão: quais são os limites jurídicos da exposição da imagem de crianças e adolescentes no ambiente digital e em que medida os mecanismos instituídos pelo ECA Digital contribuem para a proteção desses direitos? O objetivo geral consiste em analisar os limites da prática do *sharenting*, especialmente quando associada à exploração econômica da imagem infantojuvenil. Pretende-se compreender as características e os riscos dessa prática, examinar a proteção constitucional e infraconstitucional conferida à imagem de crianças e adolescentes e verificar os instrumentos de prevenção e acesso à justiça previstos na legislação brasileira.

Para alcançar esses objetivos, utiliza-se o método dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada na doutrina, na legislação e nos atos normativos relacionados ao tema, com revisão gramatical e textual realizada com o auxílio da ferramenta de inteligência artificial *ChatGPT.*

A partir dessa análise, busca-se contribuir para a compreensão dos limites do exercício do poder familiar no ambiente digital e dos mecanismos

jurídicos necessários à proteção da imagem, da privacidade e da dignidade de crianças e adolescentes.

2 Sharenting e os limites da exposição infantil

O uso da internet intensificou-se em âmbito global com a expansão das redes sociais. Nesse cenário, surgiu o fenômeno do *sharenting*, caracterizado pelo compartilhamento recorrente, por pais ou responsáveis, de informações, imagens e vídeos de crianças e adolescentes nas redes sociais (Santos; Costa, 2026).

Esse comportamento pode ocasionar diversas consequências. Segundo a advogada Jeane Gazaro, pesquisadora e integrante do Grupo de Pesquisa em Direito das Famílias e Mediação da UFRGS, a exposição afeta todos os envolvidos, principalmente crianças e adolescentes, e pode aumentar os riscos de violência sexual e cyberbullying, além de provocar impactos na autoimagem, na autoestima, na formação da personalidade, no desenvolvimento de transtornos alimentares e na interação social, bem como confusão entre o mundo real e o virtual e adultização precoce (Gazaro, 2020 *apud* Andrade; Malavasi, 2025, p. 7).

Em diversas situações, a exposição de crianças e adolescentes também pode afetar sua formação digital, levando-os a adotar comportamentos incompatíveis com a faixa etária, utilizar vocabulário inadequado e agir de acordo com ideais que lhes são impostos. Como esses ideais são influenciados pela realidade de outras pessoas, as perspectivas de vida da criança podem ser distorcidas pelas narrativas encontradas na internet, impulsionando-a a perseguir objetivos de difícil alcance. A combinação de elementos visuais e narrativos com a possibilidade de interação constante cria um ambiente imersivo, que estimula o retorno recorrente e compromete a capacidade de controlar o tempo dedicado aos vídeos sem o auxílio dos pais, uma vez que esse ambiente proporciona identificações, reduz experiências de frustração e oferece prazer imediato (Mendes *apud* Marurok; Oliveira, 2025).

A partir dessas premissas, faz-se necessário diferenciar o compartilhamento familiar da superexposição infantojuvenil no ambiente digital. O compartilhamento de algumas imagens, informações e vídeos familiares pode parecer inócuo; o problema surge quando essa prática se torna exagerada e frequente. Configura-se a superexposição quando pais ou responsáveis divulgam excessivamente fotografias, vídeos e informações pessoais de crianças e adolescentes nas redes sociais (Morais, 2026).

Muitas vezes, os responsáveis legais não conhecem as consequências que seu comportamento on-line pode causar às crianças e aos adolescentes ao longo do tempo. Essa falta de compreensão relaciona-se ao conhecimento limitado sobre os mecanismos da sociedade da informação, que tem como um de seus pressupostos a coleta constante de dados. A ausência de conhecimento e de meios práticos para limitar essa coleta dificulta, inclusive, a definição da responsabilidade dos pais pela exposição excessiva de informações dos filhos. A interação contínua entre diferentes tipos de mídia evidencia a complexidade do tratamento e da circulação desses dados (Eberlin, 2017, p.259).

No mesmo sentido, o *sharenting*, fenômeno característico da era digital, consiste na exposição excessiva, pelos próprios genitores, de imagens, dados e informações dos filhos nas mídias sociais. Na maioria das vezes, os responsáveis desconhecem as consequências dessa superexposição, especialmente os danos à imagem, elemento que integra a individualidade do ser humano (Berti; Fachin, 2021, p. 108).

Entretanto, ainda que a prática decorra da falta de conhecimento, a exposição pode atender a uma necessidade dos próprios pais, e não dos filhos. Segundo Claudia Pretti, "sentir-se aprovado e reconhecido pelo outro, a partir da exposição de uma imagem idealizada, dá a ilusão de que as angústias e dificuldades podem ser abolidas" (Anunciação, 2023).

O excesso de exposição também possui uma dimensão econômica. O compartilhamento pode começar de forma aparentemente inofensiva, mas, diante da repercussão positiva nas redes sociais, pode resultar na monetização da imagem da criança ou do adolescente, mediante pagamentos realizados pelas próprias plataformas ou pela contratação de influenciadores para campanhas publicitárias (Silva, 2025).

Conforme Silva (2025), o caráter multifacetado do *sharenting* e a dualidade entre o excesso e o uso moderado possuem implicações jurídicas relevantes. Entre elas, destacam-se o conflito entre a liberdade de expressão dos pais e os direitos da personalidade da criança, bem como a tensão entre o princípio da não intervenção estatal no Direito das Famílias e o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

No Brasil, embora o ECA Digital, instituído pela Lei nº 15.211/2025 a partir do Projeto de Lei nº 2.628/2022, contemple novos mecanismos de proteção no ambiente virtual, não há disposição expressa acerca do *sharenting*, o que evidencia a existência de lacunas na regulamentação específica do tema. Há, contudo, outras iniciativas relacionadas à matéria, como o Projeto de Lei nº 3.066/2022 e o Anteprojeto de Reforma do Código Civil.

Portanto, a exploração da imagem de crianças e adolescentes não pode ocorrer de forma ilimitada. É necessário observar a proteção integral e os direitos da personalidade, que impõem restrições ao exercício do poder familiar, especialmente quando a exposição da imagem infantojuvenil assume finalidades econômicas ou de exibição.

3 A proteção da imagem de crianças e adolescentes

A exposição excessiva de informações sobre crianças e adolescentes pode ameaçar direitos como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem, resguardados pelo artigo 5º, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A imagem-atributo é um direito da personalidade cuja essencialidade é aferida a partir desses paradigmas: deve ser protegida na medida em que sua preservação assegure a manutenção da intimidade, da privacidade e da honra do indivíduo (Bittencourt, 2016, p. 6).

Nesse contexto, merece destaque a proteção específica conferida às crianças e aos adolescentes pelo artigo 227 da Constituição Federal, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, bem como de protegê-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, cap. VII, art. 227).

Em complemento às garantias constitucionais, a Lei nº 8.069/1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), consolidou os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança, conforme previsto em seu artigo 3º. O Estatuto também reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais, assegurando-lhes os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade. Há, ainda, diretrizes que devem ser observadas na proteção desse público, conforme dispõe o artigo 100 do ECA (Brasil, 1990, seção II, título II, cap. II, art. 100).

O artigo 15 do ECA garante às crianças e aos adolescentes os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade, reconhecendo-os como pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos civis, humanos e sociais previstos na Constituição Federal e nas demais legislações pertinentes (Brasil, 1990, seção I, título II, cap. II, art. 15).

Nos termos do artigo 17 do ECA, o direito ao respeito compreende a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação de sua imagem, identidade,

autonomia, valores, ideias e crenças. Nessa perspectiva, o Estatuto contempla diversos dispositivos que incorporam o respeito como categoria jurídica fundamental, cuja observância constitui condição indispensável para o pleno desenvolvimento infantojuvenil (Silva, 2009 *apud* Maier, 2023, p. 42).

Ademais, o próprio Código Civil brasileiro, em seu artigo 21, estabelece que "a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma" (Brasil, 2015, título II, cap. I, art. 21).

Paralelamente, a crescente digitalização do cotidiano de crianças e adolescentes vem transformando as formas de comunicação, aprendizagem, socialização e entretenimento, ao mesmo tempo que amplia os desafios relacionados à proteção da privacidade, à exposição excessiva e ao uso de dados pessoais. Diante desse cenário, torna-se necessária a atualização dos instrumentos jurídicos voltados à proteção infantojuvenil, a fim de assegurar segurança, bem-estar e cidadania também nos ambientes digitais (Blanco, 2025).

Nesse contexto, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) editou a Resolução nº 245/2024, que estabelece diretrizes destinadas a garantir o acesso seguro de crianças e adolescentes aos ambientes digitais. A normativa reconhece que a proteção integral na contemporaneidade deve ser acompanhada da inclusão digital (Brasil, 2024).

Em complemento, foi promulgada a Lei nº 15.211/2025, conhecida como ECA Digital, que ampliou para os ambientes virtuais a proteção assegurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, reforçou a tutela da privacidade, da segurança e dos dados pessoais e atribuiu maiores responsabilidades às plataformas digitais e aos responsáveis legais pela proteção de crianças e adolescentes no meio digital (Brasil, 2025).

Sendo assim, a legislação brasileira, por meio da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece a proteção integral como princípio fundamental, assegurando que crianças e adolescentes tenham sua dignidade, integridade e imagem resguardadas. Reafirma-se, desse modo, o compromisso da sociedade com a defesa de seus direitos e com a observância do melhor interesse da criança e do adolescente como princípio basilar de proteção (Gomes; Padoan, 2026, p. 477).

4 ECA Digital e acesso à justiça

Diante dos riscos decorrentes da superexposição e da exploração econômica da imagem infantojuvenil, a proteção integral desse grupo

vulnerável depende da existência de mecanismos capazes de prevenir violações e oferecer respostas adequadas quando os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados. Nesse contexto, o ECA Digital estabeleceu novas obrigações destinadas à proteção desse público nos ambientes digitais.

Em consonância com as transformações sociais contemporâneas, o acesso à justiça não se limita ao ingresso no Poder Judiciário, abrangendo também formas extrajudiciais de solução dos conflitos. A via judicial deve permanecer acessível, mas cabe ao juízo assumir o papel de gerenciador de conflitos, orientando as partes e identificando o mecanismo mais adequado para o tratamento de cada situação concreta (Pinho, 2019, p. 802 a 804).

A Resolução nº 245/2024 do CONANDA dispõe sobre os direitos das crianças e adolescentes no ambiente digital, estabelece que a efetivação desses direitos constitui responsabilidade compartilhada entre o poder público, as famílias, a sociedade e as empresas provedoras de produtos e serviços digitais. A normativa reconhece o direito de acesso ao ambiente digital, desde que sua utilização seja compatível com a proteção integral e com o superior interesse da criança e do adolescente (Brasil, 2024).

O Eca Digital dispõe no artigo 3°, que os produtos e serviços de tecnologia da informação direcionados a crianças e adolescentes ou de provável acesso por eles devem assegurar proteção prioritária, adotar como parâmetro o melhor interesse e implementar medidas adequadas e proporcionais para garantir níveis elevados de privacidade, proteção de dados e segurança. O artigo 4°, inciso VI, por sua vez, estabelece a proteção contra a exploração comercial como um dos fundamentos da utilização desses produtos e serviços. Além disso, os fornecedores devem adotar medidas razoáveis, desde a concepção e durante o funcionamento de suas aplicações, com o objetivo de prevenir e reduzir os riscos de acesso, exposição, recomendação ou facilitação de contato com práticas publicitárias predatórias, injustas ou enganosas, bem como com outras práticas capazes de causar danos financeiros a crianças e adolescentes (Brasil, 2025, cap. I, art.3º; cap. II, art.4º).

A legislação também determina que os fornecedores disponibilizem aos usuários mecanismos de notificação de violações aos direitos de crianças e adolescentes. Uma vez comunicados sobre o caráter ofensivo da publicação pela própria vítima, por seus representantes, pelo Ministério Público ou por entidades representativas de defesa dos direitos infantojuvenis, os fornecedores deverão promover a retirada do conteúdo violador, independentemente de ordem judicial, observadas as hipóteses estabelecidas pela legislação (Brasil, 2025).

Além das medidas diretamente direcionadas às plataformas digitais, o Decreto nº 12.880/2026 estabelece, em seu artigo 34, que os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação deverão exigir dos usuários autorização judicial quando se tratar de conteúdo monetizado ou impulsionado que explore, de forma habitual, a imagem ou a rotina de criança ou adolescente. Na ausência dessa autorização, o conteúdo deverá ser retirado imediatamente. O artigo 35 do mesmo Decreto veda a veiculação, a monetização e o impulsionamento de conteúdos que exponham crianças e adolescentes a situações violentas, vexatórias ou degradantes (Brasil, 2026, cap. VIII, seção II, art. 34).

A exigência de autorização judicial representa uma dimensão preventiva do acesso à justiça, pois permite que a compatibilidade da exposição com os direitos da criança ou do adolescente seja examinada antes ou durante a exploração econômica de sua imagem. O artigo 141 do Estatuto da Criança e do Adolescente garante o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, enquanto o artigo 149 disciplina a concessão de autorização judicial em situações que envolvam sua participação e exposição. A remissão expressa do Decreto nº 12.880/2026 ao artigo 149 do ECA reforça a função protetiva da intervenção judicial nesses casos (Brasil, 1990, título VI, cap. I e cap. II, seção II; Brasil, 2026).

Desse modo, o ECA Digital ampliou a proteção da imagem infantojuvenil ao estabelecer responsabilidades compartilhadas entre famílias, plataformas digitais e poder público. Seus mecanismos de prevenção, denúncia e retirada de conteúdo, somados à exigência de autorização judicial prevista no Decreto nº 12.880/2026 para a exploração habitual e monetizada da imagem, demonstram que o acesso à justiça também deve atuar preventivamente, assegurando o respeito à privacidade, à dignidade e ao melhor interesse de crianças e adolescentes.

5 Considerações Finais

A exposição da imagem de crianças e adolescentes nas redes sociais deve observar os direitos à privacidade, à intimidade, à dignidade, à segurança e ao desenvolvimento, bem como os princípios da proteção integral e do melhor interesse. Embora o compartilhamento de registros familiares não configure, por si só, uma violação, o *sharenting* pode assumir caráter abusivo quando ocorre de maneira excessiva, desconsidera a autonomia progressiva da criança ou produz consequências prejudiciais à formação de sua identidade. Exige-se maior cautela dos responsáveis com os conteúdos publicados, uma vez que as

informações compartilhadas podem ser produzidas, armazenadas e utilizadas fora do contexto inicialmente pretendido.

Verificou-se, ainda, que o poder familiar não constitui uma autorização ilimitada para dispor da imagem e da vida privada dos filhos. Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos próprios, de modo que as decisões tomadas em seu nome devem estar orientadas por sua proteção e por seu melhor interesse. Ressalta que essa limitação requer atenção especial quando a exposição da imagem e da rotina possui finalidade econômica, transformando a experiência cotidiana da criança em conteúdo destinado à obtenção de visualizações, publicidade, engajamento ou monetização. Nesses casos, o direito à liberdade dos responsáveis deve ser compatibilizado com a condição peculiar da criança e do adolescente como público vulnerável em desenvolvimento.

O ECA Digital ampliou a tutela da imagem infantojuvenil ao estabelecer responsabilidades compartilhadas entre famílias, plataformas digitais, sociedade e poder público. A previsão de mecanismos de denúncia, de retirada de conteúdos violadores e de adoção de medidas preventivas demonstra que a proteção não deve ocorrer somente após a produção do dano. Nesse sentido, o Decreto nº 12.880/2026 reforçou a dimensão preventiva ao exigir autorização judicial para conteúdos monetizados ou impulsionados que explorem habitualmente a imagem ou a rotina de crianças e adolescentes, além de vedar conteúdos que os exponham a situações violadoras, vexatórias ou degradantes.

Conclui-se, portanto, que os limites da exposição infantojuvenil nas redes sociais devem ser definidos a partir da proteção integral, do melhor interesse e do respeito aos direitos da personalidade. A efetividade dessa tutela depende da conscientização dos responsáveis, da atuação diligente das plataformas e da articulação entre os órgãos administrativos. O acesso à justiça, nesse cenário, deve compreender mecanismos judiciais e extrajudiciais capazes de prevenir, interromper e reparar violações, garantindo que a participação de crianças e adolescentes no ambiente digital ocorra de maneira segura e compatível com sua dignidade, sem permitir que interesses econômicos se sobreponham aos seus direitos fundamentais.

Referências

ANDRADE, Vitória Oliveira de; MALAVASI, Lúcia Porto Veiga. O impacto das redes sociais na superexposição e prevenção do abuso infantil. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 5, n. 11, p. e9513, 2025, p. 1-21. DOI:

https://doi.org/10.56083/RCV5N11-008. Disponível em: https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/9513. Acesso em: 24 set. 2026.

ANUNCIAÇÃO, Débora. *Sharenting*: especialistas avaliam os riscos da exposição infantil nas redes sociais. **Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM**, Belo Horizonte, 20 dez. 2023. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/11416C3%A7%C3%A3o+infantil+nas+redes+sociais. Acesso em: 24 set. 2026.

BERTI, Luiza Gabriella; FACHIN, Zulmar Antonio. *Sharenting*: violação do direito de imagem das crianças e adolescentes pelos próprios genitores na era digital. **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 95–113, jan./jul. 2021. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0227/2021.v7i1.7784. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/direitofamilia/article/view/7784. Acesso em: 24 set. 2026.

BITTENCOURT, Sávio. **A preservação da imagem da criança institucionalizada e o direito à visibilidade**. [S. l.]: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2016. Disponível em: https://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/Artigo_A_preserva%C3%A7%C3%A3o_da_imagem_da_crian%C3%A7a_institucionalizada_A.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

BLANCO, Patrícia. **35 anos do ECA e o desafio de proteger crianças e adolescentes na era digital.** Educamídia, [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.educamidia.org.br/35-anos-eca-digital-protecao-criancas. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 245, de 5 de abril de 2024**. Dispõe sobre os direitos das crianças e dos adolescentes em ambiente digital. Brasília, DF: CONANDA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/48630. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.880, de 18 de março de 2026**. Regulamenta a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025, que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais, 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12880.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 maio 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/L10406.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

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: 15 fev. 2026.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **TIC Kids Online Brasil 2024**: resumo executivo. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2025. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512154015/tic_kids_online_2024_resumo_executivo.pdf. Acesso em: 12 abr. 2026.

EBERLIN, Fernando Büscher von Teschenhausen. *Sharenting*, liberdade de expressão e privacidade de crianças no ambiente digital: o papel dos provedores de aplicação no cenário jurídico brasileiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 255–273, 2017. DOI: https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4821. Disponível em: https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4821. Acesso em: 2 jun. 2026.

GOMES, Pedro Angelo; PADOAN, Mariane Regina da Cunha. *Sharenting* e o direito à privacidade da criança: um olhar sob a perspectiva do acesso à justiça. In: **Do acesso à justiça nos direitos das famílias e sucessões**. [S. l.]: Editora Thoth, 2026. v. 5, p. 477–494.

MAIER, Jackeline. **A proteção jurídica de influenciadores digitais infantis**: desafios para a sociedade em rede. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/29292/DIS_PPGDIREITO_2023_MAIER_JACKELINE.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 4 jun. 2026.

MAZUROK, Kauanne Snak; OLIVEIRA, Marcelo de. Redes sociais e seus

impactos no desenvolvimento da identidade de crianças. **Revista FT**, Rio de Janeiro, v. 29, ed. 151, out. 2025. DOI: https://doi.org/10.69849/revistaft/cl10202510211400. Disponível em: https://revistaft.com.br/redes-sociais-e-seus-impactos-no-desenvolvimento-da-identidade-de-criancas/. Acesso em: 24 set. 2026.

MORAIS, Valéria Barros Duarte de. *Sharenting*: os limites e riscos da exposição infantil nas redes sociais. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 14 jan. 2026. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2026/01/14/sharenting-os-limites-e-riscos-da-exposicao-infantil-nas-redes-sociais/. Acesso em: 24 set. 2026.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 5, n. 3, p. 791–830, 2019.

SANTOS, Carlos Antônio Cordeiro; COSTA, Taina Garcia. A superexposição infantil nas redes sociais e a responsabilidade objetiva: um estudo do caso Virginia Fonseca. **Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM**, Belo Horizonte, 2 jun. 2026. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/2ade+objetiva%3A+um+estudo+do+caso+Virginia+Fonseca. Acesso em: 12 jun. 2026.

SILVA, Jessica Hurtado da. Direito, infância e mídias sociais: desafios da monetização da imagem infantil à luz do debate aberto por Felca. **Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM**, Belo Horizonte, 4 set. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/2363. Acesso em: 24 set. 2026.

Capítulo 34

A FEMINIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SUCESSÓRIA: ANÁLISE CRÍTICA À RETIRADA DO CÔNJUGE COMO HERDEIRO NECESSÁRIO NO PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL

Maria Paula Roveri Rampelotti[1]
João Marcos Pelegrino Nicácio[2]
Júlia Akemi Oba[3]

1 Introdução

O artigo presente reserva, em crucialidade, fixar seu objeto na feminização da vulnerabilidade sucessória e no modo como o projeto de reforma do Código Civil (PL nº 4/2025) eclipsa o desamparo à viúva. No mesmo tom, presta-se a estabelecer a compreensão da vulnerabilidade da mulher no âmbito do Direito das Sucessões e na necessidade de superar o fetiche da igualdade das partes na relação conjugal – abstração formal que ignora a historicidade do modo de produção capitalista, caracterizado pelo amplo domínio do mercado formal pela figura masculina em contraste com a vinculação da mulher à esfera da reprodução social e do cuidado

Uma análise dogmática desprovida de ingenuidade não cumpre alienar o substrato econômico e de classe que subjaz a essa pretensa "modernização". Para tanto, a pesquisa adota como marco teórico a perspectiva materialista de análise do Direito, articulada à teoria feminista da divisão sexual do trabalho, a partir da compreensão tanto de que o Direito não se erige como um sistema neutro – mas como uma superestrutura jurídica voltada à racionalização e reprodução das relações sociais de produção e de propriedade vigentes – , quanto de que as desigualdades patrimoniais entre gênero serem produzidas

1 Professora Orientadora. Advogada e mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Direito das Famílias e Sucessões pelo curso de pós-graduação *strictu sensu* da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Email: mpaularampelotti@gmail.com

2 Acadêmico de Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: joao.marcos.pelegrino@uel.br

3 Acadêmica de Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: julia.akemi100@uel.br

também pela distribuição assimétrica do trabalho produtivo e reprodutivo no âmbito familiar.

Ao projetar o indivíduo como um proprietário soberano e desvinculado dos deveres ético-materiais de solidariedade intergeracional e conjugal, o PL nº 4/2025 ratifica a propriedade privada individual, despojando-a de sua função sociofamiliar. A faculdade de excluir sumariamente a esposa do processo sucessório via testamento rebaixa-a à condição de mera credora assistencial hipossuficiente, constituindo uma violência jurídica que transfigura o dever ético-jurídico de comunhão de vida em uma relação precarizada de dependência na perpétua expropriação do trabalho de cuidado não remunerado por ela exercido ao longo da união No passo dessa insuficiência dogmática, dispor-se-á a questão central que orienta esta investigação: em que medida a exclusão do cônjuge da condição de herdeiro necessário pelo PL nº 4/2025, acompanhada da substituição da tutela sucessória imperativa por mecanismos assistenciais residuais, é compatível com a proteção da vulnerabilidade patrimonial de gênero?

Quanto ao plano central do estudo, este consiste em esmiuçar o impacto da desconstrução do modelo protetivo do Código Civil de 2002 promovido pelo PL nº 4/2025, expondo como a supressão do cônjuge do rol de herdeiros necessários opera como vetor de pauperização da viúva e nega o valor econômico do trabalho reprodutivo, atuando a legítima (art. 1.845 do CC) como uma trava cogente de eficácia necessária para obstar a despossessão da mulher vulnerável.

Na finalidade estrutural, além da própria introdução, o trabalho organiza-se em quatro seções. A segunda seção atua na análise da feminização da vulnerabilidade sucessória a partir da crítica à igualdade formal e da divisão sexual do trabalho. A terceira seção resgata o modelo protetivo do Código Civil de 2002, destacando a função da legítima, da concorrência e do direito real de habitação. A quarta seção confronta minuciosamente as alterações propostas pelo PL nº 4/2025 (arts. 1.829, 1.845 e 1.850 do CC) e a degradação da viúva à condição de suplicante assistencial. Ao final, a quinta seção sintetiza as conclusões e apresenta proposições jurídicas pontuais para a tramitação da matéria no Senado Federal.

2 A feminização da vulnerabilidade sucessória: análise crítica sob a ótica de gênero

A compreensão da vulnerabilidade da mulher viúva no sistema sucessório demanda, antes de qualquer digressão jurídica, a ruptura com a

ilusão de igualdade entre os contratantes na sociedade conjugal. Revisitando o conceito sob a ótica da proteção existencial, Borges (2017, p. 83) adverte "A vulnerabilidade econômica no Direito Sucessório não se refere à pessoa que se releva com menos recursos financeiros, mas sim àquela que não possui condições de, por si mesma, assegurar as condições materiais necessárias à proteção de sua dignidade".

Essa incapacidade de assegurar autonomamente a própria subsistência encobre a raiz estrutural. No modo de produção capitalista, a da produção é estruturalmente dominada pela figura masculina, enquanto à mulher é relegada à esfera da reprodução social, materializada no trabalho doméstico e no cuidado não remunerado com a prole e idosos (Hirata, 2022, p. 346).

Conforme expõe Federici (2004, p. 111), essa assimetria não é um mero resquício patriarcal pré-capitalista, mas um mecanismo econômico vital de acumulação originária e contínua, que barateia os custos globais de reprodução da força de trabalho e viabiliza a acumulação patrimonial na figura do varão. No passo dessa base estrutural que se forja o atual perfil sociodemográfico da família no Brasil.

Como disserta Biroli (2017, p. 3), a profunda divisão sexual do trabalho no país resulta em trajetórias femininas marcadas pela intermitência no mercado formal, pela descontinuidade previdenciária e pela exaustão no cuidado não remunerado. Consequentemente, quando a morte encerra a sociedade conjugal, a mulher depara-se com a ausência de reservas em seu próprio nome, revelando que o seu desamparo patrimonial – que o PL nº 4/2025 pretende agravar ao lhe romper a legítima – é um fenômeno de subalternidade de gênero minuciosamente construído ao longo da vida (Brasil, 2025).

Existe, portanto, uma transferência contínua e invisibilizada de valor, onde o titular formal do patrimônio acumula capital e bens precisamente pela apropriação privada do labor e do suporte existencial prestado pela consorte no ambiente doméstico (Engels, 2012, p. 235). Quando o suporte fático da morte se concretiza, a exclusão na garantia da legítima, proposta pelo PL nº 4/2025, opera como a etapa final de alienação desse trabalho. O perfil da viúva brasileira torna a retirada dessa garantia imperativa um indutor direto de pauperização chancelado pelo Direito Sucessório.

Se a assimetria é a regra na base material, a dogmática liberal que escora o PL nº 4/2025 atua no plano superestrutural mediante a ficção da igualdade formal (Brasil, 2025). A justificativa para a retirada da legítima do cônjuge baseia-se na premissa de que os consortes são sujeitos de direito plenamente capazes e inseridos em paridade no mercado. Aproximando-se da formulação

marxiana na *Crítica ao Programa de Gotha*, o "direito igual" é, em sua essência, um direito da desigualdade (Marx, 2012, p. 32). O Direito, por sua natureza epistemológica burguesa, opera mediante a aplicação de um padrão de medida único e abstrato a indivíduos imersos em condições materiais e divisões de trabalho radicalmente díspares. A ordem jurídica não neutraliza a exploração econômica ao nivelar uma norma igualitária a sujeitos com lastros estruturalmente assimétricos, mas a sacraliza sob o verniz incontestável da "justiça" e da "autonomia". A propalada "liberdade testamentária" revela-se, assim, um privilégio de classe franqueado unicamente a quem detém a titularidade formal dos meios e dos ativos (Mascaro, 2013).

É nesse ponto que a supressão do cônjuge do rol de herdeiros necessários subverte a própria dogmática dos fatos jurídicos. No sistema ponteano, o princípio da autonomia da vontade não confere ao negócio jurídico testamentário uma eficácia autárquica e ilimitada (Pontes de Miranda, 2012). A legítima imposta pelo art. 1.845 do Código Civil de 2002 operava exatamente como uma *trava cogente de eficácia*, um limite de ordem pública desenhado para impedir que o testamento fosse utilizado como instrumento de aniquilação patrimonial do cônjuge vulnerável (Brasil, 2002). Ao eliminar essa barreira sob o pretexto de "modernização", o PL nº 4/2025 converte o testamento em ferramenta jurídica chancelada pelo Estado para deserdar sumariamente a mulher, consolidando no plano do Direito Civil a expropriação de todo o seu trabalho reprodutivo pregresso (Brasil, 2025).

Em que pese as tentativas do projeto de mitigar essa desproteção – seja pela previsão de mecanismos compensatórios contra o enriquecimento sem causa do sobrevivente, ou pelo recrudescimento da pena de sonegados para coibir fraudes à meação –, a reforma resulta em insegurança jurídica. O regresso ocorre pela tutela protetiva, antes garantida por uma regra de incidência objetiva, certa e indiscutível, agora passa a operar no modo estritamente casuístico. Ao substituir um direito originário por pretensões que exigem comprovação judicial, o novo diploma submete a viúva à morosidade e a decisões divergentes, estruturais do Poder Judiciário, agravando o seu desamparo.

Quanto à resistência, a tramitação do Projeto de Lei nº 4/2025 no Senado Federal deflagrou intensa reação no campo jurídico, mobilizando setores progressistas do Direito de Família e movimentos sociais. Na perspectiva crítica, denuncia-se que a extinção da concorrência sucessória imperativa e o rebaixamento do cônjuge para a terceira classe da ordem de vocação hereditária representam um retrocesso social flagrante, violando a

cláusula pétrea da dignidade da pessoa humana e a garantia constitucional do patrimônio mínimo (Brasil, 2025).

Essa disputa parlamentar e doutrinária transcende debates técnicos, revelando um embate político sobre os limites da autonomia privada frente à solidariedade social. Juristas e congressistas alinhados à perspectiva civil-constitucional lutam para reintroduzir na regra de incidência sucessória os freios cogentes que limitem a eficácia da vontade individual e assegurem a função social da propriedade (Tepedino, 2023, p. 4). Busca-se reafirmar o Direito das Sucessões não como mero instrumento contábil de transmissão de capitais financeiros, mas como um sistema de proteção efetiva voltado à tutela da subsistência e da dignidade daquelas que historicamente garantiram a sustentação da família à margem do mercado.

3 A proteção sucessória do cônjuge no Código Civil de 2002

Como é sabido, o Código Civil de 2002 protege o cônjuge sobrevivente na sucessão ao incluí-lo no rol do art. 1.845. Desse modo, a metade do espólio, chamada de legítima, resta reservada para os herdeiros necessários, que não podem ser excluídos da sucessão por testamento, tendo o cônjuge direito a, no mínimo, um quarto da herança quando concorre com filhos comuns. Tal previsão garante que o cônjuge viúvo não fique desamparado economicamente se o falecido tiver bens particulares expressivos (Brasil, 2002).

A doutrina de Venosa (2014, p. 138) esclarece que "a finalidade da legislação é a de proteger o cônjuge, tornando-o herdeiro nas hipóteses em que não há bens decorrentes de meação". Aqui, é essencial a ressalva de que a meação não é o mesmo que a herança, sendo, aquela, instituto do direito de família decorrente do desfazimento da sociedade conjugal, ocasião em que serão partilhados os bens comuns, conforme o regime de bens adotado no casamento. Herança, portanto, é o acervo composto pelos bens do falecido, excluída a meação.

O cônjuge ocupa a terceira posição na ordem de vocação hereditária e concorre, em primeiro e segundo graus, com os descendentes e com os ascendentes do *de cujus*, estabelecendo algumas exceções para a concorrência com os primeiros, a depender do regime de bens adotado no casamento. Estabelece o art. 1.829, I do Código Civil que concorrerá o cônjuge, com os descendentes do autor da herança, "salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou no da separação obrigatória de bens; ou se, no regime da comunhão parcial, o autor da herança não houver deixado bens particulares" (Brasil, 2002).

Dessa forma, sendo o regime da comunhão parcial de bens e havendo bens particulares, o cônjuge concorre com descendentes comuns, sendo reservado a ele um quarto da herança. Todavia, o cônjuge em concorrência com descendentes somente do falecido, havendo patrimônio particular, receberá quota igual à dos filhos do de *cujus*. Na ausência de descendentes e havendo ascendentes de primeiro grau, o cônjuge receberá um terço de toda a herança, independente do regime de bens, concorrendo com apenas um dos ascendentes do falecido, ou de grau maior como avós, parentes de segundo grau, terá direito a metade da herança. Não havendo descendentes, nem ascendentes, receberá a totalidade da herança.

O Código Civil atual concede ao cônjuge o direito real de habitação, um instituto de direito sucessório que garante ao viúvo o direito de permanecer na residência do casal, se este for o único do gênero a inventariar, independente do regime de bens do casamento (Brasil, 2002).

Esse instituto tem suas raízes no Estatuto da Mulher Casada que, em 1962, alterou o art. 1.611 do Código Civil de 1916, acrescentando-lhe dois parágrafos, e ainda institui o direito do cônjuge à sucessão além de ser usufrutuária dos bens deixados pelo falecido. A justificativa lógica para o tratamento especial ao cônjuge seria porque é o único componente fixo e fundamental do núcleo familiar, uma vez que os filhos naturalmente se desprendem da família primitiva, indo formar suas próprias entidades familiares (Brasil, 1916).

4 O projeto de reforma do Código Civil (PL nº 4/2025) e a desconstrução do modelo protetivo

O Projeto de Lei nº 04/2025 desmantela o status de proteção do cônjuge no Direito Sucessório ao excluí-lo do rol de herdeiros necessários, contido no art. 1.845 do Código Civil. Por consequência, o cônjuge perderá o direito à legítima, que hoje atua como um limitador do poder de disposição sobre o patrimônio, reservando metade da herança aos herdeiros necessários. Sem essa barreira, o testador gozará de total arbitrariedade para excluir sumariamente seu cônjuge da herança (Brasil, 2002, 2025).

A PL nº 4/2025 optou por suprimir o direito concorrencial, retornando o art. 1.829 do CC/2002 à antiga redação do art. 1.603 do CC/1916, em que o cônjuge sobrevivente só é chamado à sucessão legítima na ausência de descendentes e ascendentes. Dessa forma, se houver qualquer descendente ou ascendente do falecido, o cônjuge não terá direito à nenhuma parte da herança (Brasil, 1916, 2002, 2025).

Faz-se imperativo ressaltar que essa supressão não atinge a meação que tem por direito, a depender do regime de bens. No entanto, se o casamento for constituído por separação total, o cônjuge não tem bens comuns a serem partilhados. Assim, ao somar esse cenário à exclusão sucessória do cônjuge, este poderá enfrentar uma situação de grave vulnerabilidade econômica.

Visando atenuar o risco de desamparo financeiro do viúvo ou viúva, o projeto introduz os chamados mecanismos assistenciais residuais, dentre os quais se destaca a instituição do usufruto judiciário mediante comprovação de hipossuficiência, previsto no art. 1.850, § 1º. "Sem prejuízo do direito real de habitação, nos termos do art. 1.831 deste Código, o juiz instituirá usufruto sobre determinados bens da herança para garantir a subsistência do cônjuge ou convivente sobrevivente que comprovar insuficiência de recursos ou de patrimônio" (Brasil, 2002).

No entanto, a solução projetada é insuficiente, pois condiciona o benefício à decisão judicial baseada em preceitos subjetivos. Sendo assim, ao apoiar-se em fundamentos imprecisos, a proposta aumenta a litigância e, consequentemente, a insegurança jurídica.

A potencial alteração espelha o art. 1.611, § 1º, do Código Civil de 1916. Conforme o disposto, o cônjuge é apenas usufrutuário, não o dono, nessas condições. Desse modo, tanto na legislação de 1916 quanto na PL n°4/2025, o cônjuge sobrevivente não é prioridade, somente herdando na ausência de ascendentes e descendentes. Assim, resta evidente que tal proposição é um retrocesso de, ao menos, 110 anos para o ordenamento jurídico (Brasil, 1916, 2025).

Para além, a desconstrução do modelo protetivo da legítima promovida pelo PL nº 04/2025 revela uma inflexão sistêmica ainda mais profunda no Direito Sucessório, manifestada também na proposta de supressão da exigência de justa causa para a imposição de cláusulas restritivas (inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade) sobre a quota reservada (art. 1.848 do CC) (Brasil, 2002, 2025).

Como analisam Paiano *et al.* (2026), a eliminação da necessidade de motivação concreta e individualizada opera um deslocamento do eixo tutelar do sistema: afasta-se o paradigma civil-constitucional pautado na proteção material do herdeiro necessário e na promoção da dignidade humana para revalorizar de forma absoluta a autonomia voluntarista do testador e a conservação patrimonial.

Essa flexibilização dos freios cogentes retira da legítima sua eficácia de proteção existencial e mínimo patrimonial, abrindo margem para a imposição

arbitrária de gravames que aprofundam a vulnerabilidade dos sucessores e esvaziam a função social da propriedade no âmbito familiar.

5 Conclusão

O exposto orientou-se pela necessidade de responder em que medida a exclusão do cônjuge da condição de herdeiro necessário pelo PL nº 4/2025, conjugada à substituição da tutela sucessória imperativa por mecanismos assistenciais residuais, seria compatível com a proteção da vulnerabilidade patrimonial de gênero. Ao final do arcabouço teórico e dogmático, evidenciou o impacto da desconstrução desse modelo protetivo e a incompatibilidade da proposta, como se encontra, com a realidade material da sociedade brasileira.

Em tese, enraíza-se: a retirada do cônjuge da condição de herdeiro necessário não produz efeitos neutros sob a perspectiva de gênero, porque incide sobre relações conjugais caracterizadas majoritariamente por desigual capacidade de acumulação de capital, decorrente, entre outros fatores, da divisão sexual do trabalho e da distribuição assimétrica do cuidado. Constatou-se que a dogmática liberal da "autonomia testamentária", premissa central da reforma, não opera no vácuo. Ao desregulamentar integralmente a sucessão e remover a trava cogente da legítima, a mudança legislativa instrumentaliza a expropriação legal do esforço reprodutivo feminino pregresso, consubstanciando-se como um indutor direto de pauperização das viúvas.

No âmbito político-social, a pesquisa fornece subsídios incontornáveis para a tramitação do PL nº 4/2025 no Congresso Nacional. Sustenta-se a urgência de emendas no Senado Federal que: (i) rejeitem a exclusão do cônjuge e do companheiro da reserva compulsória da legítima; (ii) preservem a concorrência sucessória, impedindo o rebaixamento do consorte para a terceira classe; e (iii) suprimam o dispositivo que condiciona o amparo do cônjuge ao vexatório "usufruto judiciário mediante prova de hipossuficiência", garantindo que a proteção permaneça um direito próprio.

Reconhece-se, todavia, as limitações metodológicas inerentes ao escopo da pesquisa. Ao centrar-se analiticamente na divisão sexual do trabalho e na dinâmica tradicional de apropriação do capital, o presente estudo não esgotou as particularidades do impacto da reforma, especialmente no que toca sobre arranjos pluriparentais, uniões homoafetivas ou famílias simultâneas, financeirização do patrimônio familiar no agravamento da despossessão feminina em caso de consolidação das regras de livre disposição testamentária, e os reflexos da proposta na sucessão das classes trabalhadoras, onde o patrimônio frequentemente se restringe a uma única moradia. Tais realidades

fáticas, por via de exemplo, também estão sujeitas a efeitos colaterais severos e demandam categorias dogmáticas próprias, restrições que delimitam, de imediato, um vasto campo para pesquisas futuras.

Faz-se substancial, desta matriz, preservar a concorrência do cônjuge com descendentes e ascendentes, reajustando as frações para harmonizá-las com a meação, impedindo o rebaixamento do consorte para a terceira classe da ordem vocacional e suprimir o dispositivo que condiciona o amparo do cônjuge ao vexatório "usufruto judiciário mediante prova de hipossuficiência", garantindo que a proteção sucessória continue a ser um direito próprio e irrenunciável.

Referências

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades*: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2017.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro; DANTAS, Renata Marques Lima. Direito das sucessões e a proteção dos vulneráveis econômicos. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 11, p. 73-91, jan./mar. 2017. Disponível em: https://rbdcivil.i bdcivil.org.br/rbdc/article/view/9/8. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1º jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto .gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4, de 2025*. Dispõe sobre a atualização da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998. Acesso em: 29 set. 2026.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa*: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2004.

HIRATA, Helena. *Nova divisão sexual do trabalho?* Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2022.

MARX, Karl. *Crítica ao Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

TEPEDINO, Gustavo. *Relações contratuais e a funcionalização do direito civil.* Fortaleza: Pensar, 2023. v. 28.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil*: direito de família. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014. v. 6.

Capítulo 35

REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DA LEI Nº. 14.148 DE 2021 (PERSE) E O IMPACTO NO SETOR DE EVENTOS E TURISMO

Gabriel Trigueiros[1]

1 Introdução

Em meio a pandemia decorrente do Coronavírus (SARS COVID – 19), iniciada em meados de março de 2020 no Brasil, o Congresso Nacional (CN) aprovou a Lei nº. 14.148 de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC). Dentre suas principais medidas, a lei prevê alíquota zero para os tributos federais, sendo eles o Programa de Integração Social (PIS)/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) para as atividades econômicas mais afetadas pela pandemia pelo prazo de 60 (sessenta) meses. Dentre eles, estão os setores de eventos e turismo, que movimentaram bilhões de reais até 2019, mas com o advento da pandemia teve sua cadeia produtiva e severamente impactada (Tomé, 2021).

Nesse cenário, considerando que grande parte das empresas dos setores mais corroídos pela pandemia global estão fora do regime de tributação com base lucro real, busca-se, como objetivo geral, analisar as possibilidades dessas empresas de reduzirem despesas tributárias com base na previsão de alíquota zero da norma em referência. Justifica-se tal investigação devido ao risco da legislação voltada, especialmente, para as atividades econômicas mais sensíveis aos impactos da crise sanitária e econômica instauradas ter pouco efeito nestes setores, uma vez que se restringiria apenas aquelas optantes pelo regime de tributação do lucro real que, em sua maioria, são representados por empresas de grande porte.

1 Mestrando em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós-graduado em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e MBA em Gestão Tributária pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Direito pela UEL. Advogado no Escritório Trigueiros Hidalgo & Malaguido. E-mail: gabriel-trig@hotmail.com

O estudo ganha relevância econômica e financeira quando analisados os prazos de duração do benefício e decadencial do direito à restituição tributária, especialmente, quando considerado que, nestes setores da economia em 2020, 49,6% (quarenta e nove inteiros e seis décimos) das empresas suspenderam projetos, 42,1% (quarenta e dois inteiros e um décimo) cancelaram projetos e apenas para 8,4% (oito inteiros e quatro décimos) das empresas não houve alteração de projetos (Tomé, 2021).

Ademais, a complexidade do Sistema Tributário Nacional (STN) verificada por Paulo de Barros Carvalho (2021) demanda alta especialização do profissional que lida com tributos no país.

Pretende-se, a seguir, avaliar a eficácia da redução de alíquota da lei mencionada na reestruturação econômica das atividades por ela abrangidas.

2 Desenvolvimento

Em 4 de maio de 2021 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Lei nº. 14.148/2021 prevendo ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19, instituindo o PERSE e o PGSC.

As ações para recuperação do setor consistem na autorização do Poder Executivo renegociar dívidas tributárias e não tributárias, inclusive do FGTS (Lei nº. 14.148/2021, art. 3º), na adoção de alíquota zero pelo prazo de 60 (sessenta meses) para os tributos IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS para empresas abrangidas pela lei (Lei nº. 14.148/2021, art. 4º), na disponibilização de 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) bilhões de reais às empresas do setor que tiveram seu faturamento diminuído em mais de 50% (cinquenta porcento) com base na folha salarial de 2019 e 2020 (Lei nº. 14.148/2021, art. 6º), em linhas de crédito específicas no Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) para as empresas beneficiárias (Lei nº. 14.148/2021, art. 7º) e em garantias de operações de crédito pelo Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) (Lei nº. 14.148/2021, art. 8º).

A lei tem como alvo as atividades econômicas de realização ou comercialização de congressos, feiras, eventos esportivos, sociais, promocionais ou culturais, feiras de negócios, shows, festas, festivais, simpósios ou espetáculos em geral, casas de eventos, buffets sociais e infantis, casas noturnas e casas de espetáculos, hotelaria em geral, administração de salas de exibição cinematográfica, prestação de serviços turísticos, meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos, acampamentos turísticos, restaurantes, cafeterias, bares e

similares, centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares, parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer, marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva, casas de espetáculos e equipamentos de animação turística, organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos, locadoras de veículos para turistas e prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades, elegidas pelo legislador como significativamente impactadas na pandemia (Lei nº. 14.148/2021, art. 2º, § 1º e Lei nº. 11.771/2008, art. 21, § 1º).

Adentrando especificamente no benefício de alíquota zero pelo prazo de 60 (sessenta meses) dos tributos IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS, Paulo de Barros Carvalho (2021) menciona que se trata de isenção, hipótese de exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175, inc. I).

Paulo de Barros Carvalho (2021), ao descrever a fenomenologia das isenções tributárias, em meio a tantas teorias doutrinárias a respeito, separa as normas tributárias em dois grupos: regras de estrutura e regras de comportamento. As primeiras, se dirigem às pessoas, sujeitos da obrigação, nas quais se encontra a regra matriz de incidência, delimitando seu antecedente, por meio dos critérios material, espacial e temporal (fato gerador), e seu consequente, por meio dos sujeitos ativo e passivo e objeto (base de cálculo e alíquota). As segundas, prescrevem a relação que se estabelece entre as primeiras, ou seja, não preceituam comportamentos e relações sociais, mas regulam o mundo jurídico das normas – as relações existentes entre normas. Carvalho (2021) explica que a norma de estrutura ao impedir norma de comportamento não regula o comportamento em si, apesar do seu efeito final se dar no comportamento; essa relação de impedimento se passa exclusivamente no campo normativo.

Nesse contexto, a isenção tributária ataca um ou mais critérios da regra matriz de incidência tributária. O fenômeno da isenção subtrai parte do âmbito de incidência da regra matriz atacando um de seus elementos. No caso da alíquota zero, Carvalho (2021) descreve a regra de estrutura (prescritora de alíquota zero) como aniquiladora da regra de comportamento do objeto quantitativo da obrigação tributária, especificamente, sua alíquota. Sendo necessária a realização de todos os elementos da regra matriz de incidência para exigência tributária, a aniquilação de um deles torna determinada exação tributária inexigível.

Como consequência, empresas abrangidas pela lei não pagarão IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS durante 60 (sessenta) meses contados a partir de 4 maio de 2021, data da publicação da lei. Acaso não tenham utilizado o benefício de alíquota zero, poderão até 3 de maio de 2026 requerer a restituição tributária de todo o período e, ultrapassada essa data, poderão requerer a restituição tributária dos últimos 5 (cinco) anos, conforme prazo decadencial estampado no art. 168 do Código Tributário Nacional (CTN).

A lei do PERSE, noutra parte, delegou ao Ministério da Economia (ME) a publicação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) das empresas destinatárias do benefício da alíquota zero (Lei nº. 14.148/2021, art. 4º, § 4º), o qual, enquanto não editado, utilizou como referência ato do ME relacionando o CNAE das empresas beneficiárias da lei do PERSE (Lei nº. 14.148/2021, art. 2º, § 2º).

Existem, portanto, duas portarias que tem como técnica de redação dois anexos cada, sendo que, em ambas, o Anexo I elenca códigos de atividades do setor de eventos e o Anexo II enumera códigos de atividades do setor de turismo (Cruz, Marques e Maciel, 2022). A Portaria nº. 7.163/2021 do ME lista o CNAE das empresas submetidas à lei do PERSE, nos termos do art. art. 2º, § 2º, da Lei nº. 14.148/2021. Enquanto a Portaria nº. 11.266/2022 do ME lista o CNAE das empresas que podem aproveitar o benefício de alíquota zero, nos termos do art. 4º, § 4º, da Lei nº. 14.148/2021.

A primeira portaria, com dois anexos, Portaria nº. 7.163/2021 do ME, em seu art. 1º, § 1º, condicionou os benefícios da lei do PERSE ao exercício das atividades nela relacionadas na data de publicação da lei instituidora (3 de março de 2021). Em seu art. 1º, § 2º, condicionou os benefícios da lei do PERSE das atividades relacionadas no Anexo II à regularidade da situação cadastral no Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADSTUR) na data de publicação da lei instituidora.

Por sua vez, a segunda portaria, também com dois anexos, Portaria nº. 11.266/2022 do ME, em seu art. 2º, condicionou o benefício de alíquota zero ao exercício das atividades nela relacionadas desde 18 de março de 2022 e, em seu parágrafo único do art. 2º, condicionou o benefício de alíquota zero das atividades relacionadas no Anexo II à regularidade da situação cadastral no CADSTUR em 18 de março de 2022.

Como se nota em ambas as portarias, a exigências de regularidade da situação cadastral no CADSTUR, para as empresas de turismo, e de exercício da atividade para aproveitamento do benefício de alíquota zero antes de determinadas datas são ilegais.

A lei tem como objetivo compensar os efeitos decorrentes das medidas de isolamento efetivadas para enfrentamento da pandemia (Lei nº. 14.148/2021, art. 1º). No caso, o benefício de alíquota zero tem como duração o prazo de 60 (sessenta) meses (Lei nº. 14.148/2021, art. 4º). Desta simples ilação resulta que, por presunção estabelecida em lei, os efeitos da pandemia serão sentidos pelos setores pelo menos nos 5 (cinco) anos seguintes a data de sua publicação.

Nessa linha de raciocínio, compensar o setor e reestruturá-lo perpassa não só pelo socorro às empresas existentes até determinada data, mas pela abertura de novas empresas. O progresso da economia, leia-se especificamente a reestruturação do setor de eventos e turismo no país, depende necessariamente de um aspecto dinâmico em que novos atores passam a participar ativamente da cadeia de fornecimento (Mendes, 2016).

Nesse mesmo sentido, condicionar regularidade da situação cadastral no CADSTUR antes de determinada data contraria os objetivos da lei e o princípio tributário e constitucional da legalidade (CF, art. 5º, inc. II, e 150, inc. I). Certo é que a inscrição no cadastro não pode retroagir, mas a partir do momento da regular inscrição para empresas existentes ou novas, não subsistem motivos para restringir o benefício.

Cruz, Marques e Maciel (2022), argumentam que a exigência do CADSTUR seria inconstitucional por exigir tributo onde a lei dispensa (CF, art. 150, inc. I), uma vez que a isenção concedida pela lei do PERSE não tem como requisito a inscrição no CADSTUR. No entanto, se consideramos que o art. 22 da Lei nº. 11.771/2008 exige que todos os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro no Ministério do Turismo (MT), parece ser ilegal atuar no ramo do turismo sem a respectiva inscrição.

Mesmo para as atividades elencadas no art. 21, § único da Lei nº. 11.771/2008 cujo a inscrição do CADSTUR é facultativa, a qualificação de prestadora de serviços turísticos obriga a inscrição no CADSTUR. Com efeito, não estaria a portaria exigindo um requisito (CADSTUR) não previso na lei do PERSE, mas a lei do PERSE que não seria aplicável às atividades sem o CADSTUR vez que não estaria alcançando-as. Por outro lado, a simples exigência do CADSTUR para se beneficiar da isenção a qualquer tempo dentro do prazo do benefício não se mostra inconstitucional.

O que se pode argumentar para sustentar a tese pretendida por Cruz, Marques e Maciel (2022) é que o art. 22 da Lei nº. 11.771/2008 prescreve uma regra geral segundo a qual todos os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao CADSTUR e o art. 21, § único, da norma acima referida a excepciona, ditando que, para determinadas atividades turísticas, o cadastro

é opcional. Nessa forma de conceber o argumento, apesar de não obrigadas ao CADSTUR, receberiam a qualidade empresas do ramo de turismo que estão no âmbito da isenção concedida pela Lei do PERSE.

No entanto, a legislação tributária que disponha sobre outorga de isenção deve ser interpretada literalmente e restritivamente (CTN, art. 111): havendo a possibilidade de duas interpretações deve ser privilegiada aquela que privilegia a estrita literalidade da norma, de modo a restringir seu alcance.

Como resultado, fica assegurado às empresas do setor de turismo a isenção prevista na lei a partir de sua inscrição no CADSTUR e desde que no prazo legal de 60 (sessenta) meses. Não se deve confundir a exigência do CADSTUR para aproveitamento do benéfico com a ilegalidade e inconstitucionalidade da exigência do CADSTUR antes de determinadas datas, de modo que ficariam os benefícios da lei limitados às empresas já consolidadas nestes períodos. Neste segundo caso, caminha-se em sentido contrário ao objetivo de compensar os danos experimentados pelos setores de eventos e turismo e não encontra guarida da lei do PERSE (CF, art. 150, inc. I). Em sentido oposto, o primeiro caso, consistente na exigência do CADSTUR para aproveitamento do benefício dentro prazo legal de 60 (sessenta) meses, se revela válido.

A lei do PERSE, lei ordinária (instrumento legal adequado para dispor sobre isenções – art. 150, § 6º, da CF), estabelece alíquotas zero para o IRPJ, CSLL, PIS e COFINS durante 60 (sessenta meses) a parir da data da sua publicação. Isto é, entre 4 de maio de 2021 e 3 de maio de 2026, a isenção vigora para as empresas relacionadas no ato do ME.

As portarias, ao seu turno, elencam as atividades econômicas que estão abrangidas pela isenção, conforme poderes delegados por lei. Vale fazer um adendo a respeito do lapso temporal e das diferenças das atividades listadas nas portarias. Como visto, para fins de aproveitamento do benefício da alíquota zero seria utilizada, até a edição de portaria específica, a portaria que trata o art. 2, § 2º, da lei do PERSE, no caso, a Portaria nº. 7.163/2021 do ME, nos termos do art. 4º, § 4º, da mesma lei.

No entanto, sobreveio portaria específica do art. 4º, caput, que trata o art. 4º, § 4º, todos da lei do PERSE. Trata-se da Portaria nº. 11.266/2022. Nela, algumas atividades anteriormente constantes na Portaria nº. 7.163/2021 do ME não foram mantidas.

Nesse cenário, as atividades que, inicialmente, constaram na Portaria nº. 7.163/2021 do ME e, posteriormente, não apareceram na Portaria nº. 11.266/2022 do ME, deixaram de ser beneficiárias da alíquota zero. Ou seja, para as empresas com atividades existentes na primeira portaria e excluídas

da segunda, houve majoração indireta de tributo e a apuração dos tributos abrangidos pela lei do PERSE pode ser feita com a alíquota zero somente entre 4 de maio de 2021 e 1º de abril de 2023, para a CSLL, o PIS e a COFINS, e entre 4 de maio de 2021 e 1º de janeiro de 2023, para o IRPJ.

Explica-se. Consoante jurisprudência pacífica do Superior Tribunal Federal (STF), conforme se depreendeu do conteúdo do acórdão proferido no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº. 1.322.395, julgado em 21 de fevereiro de 2022, a revogação de benefício fiscal constitui majoração indireta de tributo e se sujeita aos princípios constitucionais da anterioridade e noventena. Sobre o tema, a Suprema Corte decidirá a questão novamente na oportunidade do julgamento do Tema 1.108 do STF, a respeito da aplicabilidade do princípio da anterioridade em face das reduções de benefícios do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), que teve repercussão geral reconhecida e aguarda julgamento de mérito.

Assim, considerando (I) que a Portaria nº. 11.266/2022 do ME, foi publicada em 29 de dezembro de 2022 e entra em vigor somente em 1º de janeiro de 2023, (II) que para todos os tributos com alíquota zerada aplica-se o princípio da anterioridade, segundo o qual é vedado cobrar tributos no mesmo exercício financeiro que a aumentou ou institui (Carvalho, 2021), (III) que para a CSLL, ao PIS e à COFINS aplica-se a noventena, o que possibilita exigir o tributo apenas 90 (noventa) dias após a lei que o institui ou majorou (Carvalho, 2021), (IV) que não há noventena para o IRPJ (CF, art. 150, § 1º), a CSLL, o PIS e a COFINS podem voltar a ser cobrados somente em 1º de abril de 2023 e o IRPJ pode voltar a ser cobrado em 1º de janeiro de 2023, para as atividades que foram excluídas da Portaria nº. 7.163/2021 do ME pela Portaria nº. 11.266/2022 do mesmo órgão.

Judicialmente, a questão já foi objeto de análise, mas sob outra ótica e sobre outro argumento. Nos autos de agravo de instrumento sob nº. 5002656-14.2023.4.03.0000 do Tribunal regional Federal da 3ª Região (TRF-3), em decisão liminar monocrática de 17/02/2023, o relator do processo entendeu que esse movimento de publicação da primeira portaria seguida por uma segunda portaria reduzindo o alcance dos beneficiários por meio da exclusão de alguns CNAE´s viola o art. 178 do CTN que prescreve que "a isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo".

Como consequência, todas as atividades que constam na primeira portaria gozariam do benefício durante o prazo de validade de 60 (sessenta)

meses, sendo ilegal a segunda portaria na parte que restringiu as atividades beneficiárias da isenção.

Apesar de válido o argumento, não se trata de uma matéria decidida em colegiado, decidida pelos tribunais superiores e, muito menos, transitada em julgado. Isto é, não há certeza sobre a prevalência de tal entendimento, que inclusive pode ser alterado no próprio TRT-3, em julgamento colegiado, ou nos tribunais superiores.

A fragilidade do argumento reside na previsão existente na lei do PERSE que possibilita a edição de uma segunda portaria específica para gozo do benefício de alíquota zero, ou seja, os prazos e condições de exclusão de beneficiários decorreriam da própria lei, não violando, portanto, o art. 178 do CTN.

Em resumo, verificaram-se os principais pontos de ação da lei do PERSE e que a alíquota zero se trata de isenção fiscal. A exigência do CADSTUR não é inconstitucional. Como resultado, fica assegurado as empresas do setor de turismo a isenção prevista na lei a partir de sua inscrição no CADSTUR e desde que no prazo legal de 60 (sessenta) meses.

São inconstitucionais as exigências das Portarias nº. 7.163/2021 e nº. 11.266/2022 do ME por criarem obrigações (empresa em atividade antes da data de publicação da lei e antes de 18 de março de 2022, respectivamente) não existentes na lei do PERSE. Ao fim, analisou-se os prazos para utilização do benefício pelas empresas com atividades incluídas na primeira portaria e excluídas da segunda, ambas do ME, e a possibilidade judicial dessas empresas se manterem no gozo do benefício durante toda a validade dele.

Na economia nacional, as microempresas e empresas de pequeno porte (categorias integrantes do SN), segundo estudo conduzido em 2011 (SEBRAE, 2011), corresponderam a 27% (vinte e sete por cento) do PIB, 52% (cinquenta e dois por cento) dos empregos com carteira assinada, e 40% (quarenta por cento) dos salários pagos.

No setor de eventos e turismo, em 2020, 72% (setenta e dois por cento) são empresas do SN ou MEI e 98% (noventa e oito por cento) das empresas tem faturamento até 4,8 (quatro inteiros e oito décimos) milhões (Tomé, 2021).

Os dados permitem evidenciar que aproximadamente um quarto da riqueza nacional (PIB), mantém mais de metade dos empregos formais no Brasil e paga 40% (quarenta por cento) dos salários, demonstrando que os menores atores econômicos são responsáveis pela ampla distribuição de renda e consecução de objetivos sociais, quando comparados com empresas de médio e grande porte (Mendes, 2017).

Os números falam por si. Entretanto, nos setores de eventos e turismo, o benefício fiscal de alíquota zero previsto na lei do PERSE tem alcance curto e restrito, reservado aos regimes de apuração do IRPJ com base no lucro real, no lucro presumido ou no lucro arbitrado (IN nº. 2.114/2022 da RFB, art. 4º, inc. I), excluindo as empresas do simples nacional (IN nº. 2.114/2022 da RFB, art. 4º, § único). Se, no ano da pandemia, 72% (setenta e dois por cento) das empresas se encontram em regimes não abarcados pela lei e pelos atos normativos que a regulam, menos de um terço das empresas dos setores de eventos e turismo podem se valer do benefício da alíquota zero. Como consequência, mais de dois terços dos negócios, permanecem a margem do benefício.

Para compreender esta problemática, não basta o estudo de aspectos legais e estatísticos, se bem que os números apresentados são bastante didáticos para comprovar a importância das pequenas empresas no cenário nacional. Essa crise vai além e alcança aspectos históricos, econômicos, psicológicos e políticos.

A pequena empresa é símbolo de liberdade, oportunidade e iniciativa. Historicamente, o modelo de produção Fordista demandava uma ligação direta entre a grande corporação e o empregado. Com o passar do tempo, o surgimento de leis trabalhistas que davam maior equilíbrio à relação e do modelo de produção Toyotista, o cenário mudou (Mendes, 2016).

A especialização, ilhas que repartiam processo de produção, fabricação sob demanda, etc, ideias que o Toyotismo inspirava, reconfigurou a economia.

As grandes corporações reservaram para si elos estratégicos da cadeia produtiva, abrindo espaços menores para novos negócios. O grande capital se livra dos ônus impostos pela legislação trabalhista passando a se relacionar com um largo número de pequenas empresas satélites ao seu negócio utilizando uma legislação mais favorável que os reconhece como iguais, mesmo havendo significativa diferença em seu porte (Mendes, 2016).

Não raras as vezes, pequenos empresários têm origens nas fileiras operárias e se encantaram com a falácia de trocar de lado na relação capital e trabalho. Além de ficarem refém do grande capital – tendo-o, não raras as vezes, como único fornecedor ou como único comprador ou os dois – e preocupados com o bem-estar de seu negócio, enfrentam jornadas mais arrebatadoras que seus próprios empregados (Mendes, 2016).

As responsabilidades menos atrativas financeiramente que grandes empresas tinham que guardar durante todo o processo produtivo e na relação com seus empregados são agora terceirizadas para empresas menores que não

contam com as mesmas vantagens de um negócio de larga escala posicionado em ponto estratégico da cadeia de fornecimento (Mendes. 2016).

O pequeno empresário se identifica emocionalmente com o grande capitalista, mas economicamente está muito mais próximo de seus trabalhadores, o que o impede de entender as razões de sua nova posição de subserviência na sociedade e, consequentemente, o atrapalha na compreensão de que seus interesses são, em regra, antagônicos aos das grandes empresas, o que obsta a mobilização política e reflete na tomada de decisões políticas e legislativas no seio do Estado, com programas e normas que não lhes aproveita ou lhes são desfavoráveis.

Mesmo possuindo graciosas previsões constitucionais a favor das pequenas empresas, como tratamento favorecido e simplificado, seu fortalecimento como princípio da ordem econômica, etc, tais disposições são, em parte, hermenêuticas, e não ressoa, muitas vezes, medidas práticas e efetivas.

A lei do PERSE e seus atos normativos do ME (estes vistos no capítulo anterior) e da RFB são efeitos colaterais deste cenário.

A Instrução Normativa (IN) nº. 2.114/2022 da Receita Federal do Brasil (RFB) veio a dispor sobre a sobre a aplicação do benefício fiscal previsto no art. 4º da Lei nº 14.148/2021, no âmbito da fiscalização. Ao reprisar as exigências das portarias do ME estudadas no tópico acima, incorreu na mesma ilegalidade e inconstitucionalidade verificada alhures.

Incorreu em erro ao mencionar ao longo de seu texto a Portaria nº. 7.163/2021 do ME ao invés da Portaria 11.266/2022 do ME, sendo que esta última trata especificamente do benefício de alíquota zero previsto no art. 4º da lei do PERSE, que trata a IN nº. 2.114/2022 da RFB.

A previsão que merece destaque na instrução normativa, porém, é o condicionamento do benefício fiscal de alíquota zero da lei do PERSE ao enquadramento no regime de apuração do IRPJ com base no lucro real, lucro presumido ou lucro arbitrado (IN nº. 2.114/2022 da RFB, art. 4º, inc. I) e a exclusão das empresas do simples nacional (IN nº. 2.114/2022 da RFB, art. 4º, § único).

Sobre a fórmula de cálculo, as empresas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real deverão apurar normalmente seus lucros e aplicar alíquota zero ao resultado do período decorrente da exploração das atividades de turismo e/ou eventos, a depender de seu ramo, e as empresas submetidas aos regimes de tributação com base no lucro presumido ou no lucro arbitrado deverão retirar, da base de cálculo dos tributos, as receitas

decorrentes da exploração das atividades de turismo e/ou eventos, a depender de seu ramo (IN nº. 2.114/2022 da RFB, art. 5º, inc. I e II).

Exsurge, entretanto, ser possível buscar, por meio de uma intepretação sistemática, o aproveitamento do benefício da alíquota zero às empresas optantes do SN arguindo a inconstitucionalidade da IN nº. 2.114/2022 da RFB.

O art. 4º, § 1º, da lei do PERSE prevê que o a alíquota zero será aplicada sobre as receitas e os resultados das atividades do setor.

Receita e resultado são exatamente os termos utilizados pela legislação tributária para as formas de apuração dos tributos pagos em todos os regimes. Como visto no tópico dos regimes de tributação, o lucro real utiliza como referência o resultado e os demais regimes com base no lucro presumido, no lucro arbitrado e do SN, a receita.

Sob outra perspectiva, verificou-se no mesmo tópico mencionado que somente ao regime do lucro real é permitido aproveitar benefícios fiscais.

Nesse quadro de premissas, a IN nº. 2.114/2022 da RFB é incongruente: a lei do PERSE faz menção as bases de cálculos de todos os regimes, assim como o art. 10 Lei nº. 9.532/97 permite o aproveitamento de benefícios fiscais somente aos contribuintes do regime de tributação com base no lucro real, mas na contramão de ambas, sem embasamento legal e de maneira arbitrária, confere o benefício de alíquota para contribuintes que não podem aproveitá-lo (lucro presumido e lucro arbitrado) e exclui os contribuintes do SN, mesmo que sua base de cálculo conste na lei de isenção.

É ilegal por dois motivos. Um, por conferir o benefício de alíquota para contribuintes que não podem aproveitá-lo (lucro presumido e lucro arbitrado) e, dois, por excluir dos beneficiários, mesmo tendo incluídos aqueles que são vedados por lei, os contribuintes do SN que tiveram sua base de cálculo mencionada na lei de isenção.

Outro argumento que se pode conceber é no sentido de que, tendo em mente os elementos da obrigação tributária (antecedentes e consequentes) expostos no capítulo que tratou da lei do PERSE e da alíquota zero, as empresas do lucro presumido e lucro arbitrado não podem aproveitar tão somente os benefícios fiscais que digam respeito à redução de receitas (como compensações e créditos), uma vez que, na sua fórmula de cálculo, aplicam-se sobe a receita percentuais de presunção do lucro sobre ela para delimitar a base de cálculo. Com efeito, consistindo o benefício da lei do PERSE em alíquota zero, isenção que aniquila especificamente o objeto alíquota da regra matriz e não o objeto base de cálculo, aos contribuintes do lucro presumido e do lucro arbitrado é possível o aproveitamento da alíquota zero.

Para as empresas do simples nacional, raciocina-se o seguinte: se a sua forma de cálculo leva em conta a receita bruta multiplicada por uma alíquota efetiva que engloba todos os tributos abrangidos pelo regime, basta que, após a multiplicação da base de cálculo pela alíquota efetiva, seja excluído o percentual de repartição dos tributos que tiveram sua alíquota zerada pela lei do PERSE.

A opcionalidade não pode ser vista como legitimadora de inconstitucionalidades, visto que o tratamento é favorecido por imposição constitucional e devem ser respeitadas as normas de imunidades e isenções (Mendes, 2017).

Pode-se alegar que somente lei complementar pode dispor sobre o regime de tributação favorecido. Ainda assim, a bem ver, o art. 146, inc. III, alínea d, e § único, da Constituição delega à lei complementar o tratamento diferenciado e favorecido, de sorte que o tratamento dado em igualdade com demais empresas, mesmo que por lei ordinária, como é o caso da lei do PERSE, pode ser aproveitado pelas empresas do SN, exceto, é claro, quando a lei ordinária excluir a estes contribuintes, razão pela qual serão interpretadas literalmente (CTN, art. 111).

Nessa linha de ideias, para fins de usufruir o benefício da alíquota zero, é inconstitucional a previsão do art. 24 da LC nº. 123/2006, pois trabalha em sentindo contrário ao disposto no art. 146, inc. III, alínea d, e § único, da Constituição por duas vias. A uma, porque a lei complementar deve prever tratamento favorecido e não desfavorecido. A duas, porque que estaria limitando o aproveitamento de benefício fiscal amplo e geral, não sendo de competência da lei complementar restringir seu aproveitamento, visto que lhe cabe tão somente dispor sobre tratamento favorecido, e não sobre tratamentos que são gerais e isonômicos.

Uma vez que a lei do PERSE não excetuou do seu alcance as empresas do SN, não pode a portaria fazê-la, em observância ao princípio constitucional tributário da legalidade (CF, art. 5º, inc. II, e 150, inc. I). A instrução normativa ao excetuá-la estaria reduzindo o alcance de benefício fiscal concedido por lei e incorrendo em majoração indireta de tributo sem a expedição da respectiva lei revogadora.

Em vias de conclusão, a pequena empresa é essencial à economia. Sob o prisma estático, o maior número de atores econômicos aproxima do modelo ideal de máxima eficiência e concorrência perfeita (Mendes, 2016). E do ponto de vista dinâmico, são iniciativas de pequenas proporções que impulsionam avanços aumentando a eficiência, quantidade e qualidade de bens de serviços ofertados, como por exemplo “startups”.

Dada a importância das pequenas empresas na economia, sua hipossuficiência, bem como alicerçado nas disposições constitucionais que sustentam uma hermenêutica favorável a elas, afigura-se razoável estender os benefícios de alíquota zero às empresas do SN, frente à inconstitucionalidade da IN nº. 2.114/2022 da RFB, como forma de garantir a eficácia da lei na reestruturação dos setores de eventos e turismo, reduzindo a despesa tributária e proporcionando recomposição de perdas e reinvestimento.

Judicialmente, existem casos que, apesar de inexistente seu trânsito em julgado ou julgamento pelas instâncias superiores, têm se mostrado bem-sucedidos e possibilitam aos contribuintes do Simples Nacional reduzirem despesas tributárias se valendo da redução de alíquota para zero. Nos autos de primeiro grau sob nº. 1009158-36.2022.4.06.3800 e sob nº. 1009912-75.2022.4.06.3800, ambos do TRF-6, de Minas Gerais, possibilitaram o gozo da isenção prevista na lei do PERSE sob o argumento teleológico de que a lei foi direcionada para recuperação dos setores de eventos e de turismo, de modo que não há lógica em excluir empresas integrantes destes setores em virtude do regime de tributação que optam.

Sintetizando o presente estudo, verifica-se que a eficácia da lei do PERSE como ferramenta de reestruturação dos setores alvos mediante a instituição de alíquota zero pelo prazo de 60 (sessenta) meses dependerá do Poder Judiciário assegurar a utilização do benefício de alíquota zero às empresas do SN que, nos setores de eventos e turismo, representam 72% (setenta e dois por cento) do número de empresas nestes ramos, uma vez que administrativamente elas estão excluídas.

Tem-se, afinal, o seguinte panorama em relação aos regimes de tributação:

Regime:	Descrição:	Participação no PIB nacional (%):	Participação em empregos com carteira assinada (%)	Participação em pagamento de salários (%):	Participação no setor de eventos e turismo (%):	Aproveitamento do benefício de alíquota zero:
Lucro real	Tributação a partir da conta resultado, consistente em receita menos despesa.	73% em conjunto com empresas do lucro presumido e MEI´s	48% em conjunto com empresas do lucro presumido e MEI´s	60% em conjunto com empresas do lucro presumido e MEI´s	28% em conjunto com empresas do lucro presumido.	Implantação imediata por autorização administrativa da RFB.
Lucro presumido	Tributação a partir de percentual de presunção do lucro sobre a receita bruta.	73% em conjunto com empresas do lucro real e MEI´s	48% em conjunto com empresas do lucro real e MEI´s	60% em conjunto com empresas do lucro real e MEI´s	28% em conjunto com empresas do lucro real.	Implantação imediata por autorização administrativa da RFB.
Simples nacional	[1]Tributação simplificada [1].	27%	52%	40%	72% em conjunto com MEI´s.	Depende de medida judicial.
MEI	Isento de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS	73% em conjunto com empresas do lucro real e presumido	48% em conjunto com empresas do lucro real e presumido	60% em conjunto com empresas do lucro real e presumido	72% em conjunto com empresas do SN.	Isento de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS

Fonte: O próprio autor.

O cenário existente revela que apenas as empresas do lucro real e do lucro presumido gozam do benefício instituído na lei de maneira direta, sendo que elas representam apenas 28% (vinte e oito por cento) dos setores de eventos e turismo. Sob outro ângulo, as empresas do SN, Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempresas (ME), que representam 72% (setenta e dois por cento) das empresas do setor, em conjunto com MEI´s, dependem de provimento jurisdicional para aproveitar o benefício.

Administrativamente, a IN nº. 2.114/2022 da RFB restringiu o benefício de alíquota zero somente ao primeiro grupo que representa os maiores atores do setor privado. Significa que os menores atores serão autuados pela RFB caso apurem os tributos com alíquota zerada pela lei instituidora,

1 A partir da aplicação de alíquota única e variável que abrange os principais tributos sobre a receita bruta.

acaso não tenham um provimento judicial para o fim específico de aproveitar o benefício.

Nesse panorama, é evidente que a lei que tem por finalidade socorrer economicamente o setor decorrente da crise decorrente do Coronavírus não tem aplicabilidade imediata para mais de 2/3 (dois terços) das empresas do setor.

Seu papel na reestruturação do setor é limitado pela IN nº. 2.114/2022 da RFB, donde 7 em cada 10 empresas nestes ramos de atividade não podem se beneficiar da alíquota reduzida para zero. Como visto, apesar da existência de uma jurisprudência em estágio incipiente autorizando o gozo do benefício pelas empresas do SN, não há segurança jurídica para que esses atores, que apuram seus tributos pelo SN, reduzam custos e possibilitem reestruturar seus negócios.

Decorrem dois efeitos deste quadro. Primeiro: as empresas do SN aumentarão seus custos por necessitarem contratar advogado para postular seus interesses na justiça, além de não poder deixar de recolher os seus tributos antes de uma decisão final a respeito do aproveitamento do benefício da alíquota zero, na medida que, em caso de insucesso da via judicial, seriam compelidos a pagar todo o tributo devido no período que deixaram de efetuar o recolhimento. Segundo: mesmo que em caso de sucesso da via judicial autorizando o aproveitamento do benefício, ele seria experimentado somente ao final do processo, hipótese em que a RFB restituiria os valores cobrados, ou seja, os efeitos da redução de alíquota (redução de despesa tributária) aconteceriam somente ao final do processo.

Seria muito arriscado deixar de recolher os tributos que tiveram alíquota zerada pela lei e contrariar a previsão administrativa existente na IN nº. 2.114/2022 da RFB e apostar tudo no sucesso da ação judicial própria, sendo recomendável que continuem recolhendo os tributos até que se tenha um pronunciamento favorável e definitivo na via judicial.

Em termos práticos, para a maioria dos negócios – mais de 2/3 (dois terços) das empresas do setor – a lei não se traduz como uma ferramenta eficiente na reestruturação dele. Mesmo que tenham sucesso na via judicial e sejam autorizadas a utilizar o benefício, os efeitos da redução de alíquota para zero serão experimentados apenas ao final do processo judicial.

Com efeito, para as menores empresas do setor, a lei não induz redução de despesa tributária imediata. Enquanto empresas que apuram seus tributos pelo lucro presumido ou lucro real reduzem suas despesas tributárias instantaneamente, as empresas do SN dependerão de um provimento jurisdicional e, se favorável este provimento, serão impactadas pelo benefício

de alíquota zero somente ao final do processo quando receberão de volta os tributos pagos.

Essa reflexão demonstra a diferença dos esforços a serem empreendidos pelos pelas empresas diretamente beneficiadas pela lei e pelas empresas que dependerão de tutela judicial para usufruir do benefício, se é que serão autorizadas a usufruir, e, em decorrência dessa desproporção de esforços, o quanto a lei é insatisfatória na reconstrução do setor quando analisados os números que o compõem.

3 Considerações finais

Do trabalho desenvolvido, chegou-se as seguintes conclusões:

1. A lei do PERSE teve como pilares a renegociação de dívidas tributárias e não tributárias, inclusive do FGTS, a adoção de alíquota zero pelo prazo de 60 (sessenta meses) para tributos IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS para empresas abrangidas pela lei, a disponibilização de 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) bilhões de reais às empresas do setor que tiveram seu faturamento diminuído em mais de 50% (cinquenta porcento) com base na folha salarial de 2019 e 2020, na criação de linhas de crédito específicas PRONAMPE para as empresas beneficiárias da lei em questão e a garantia de operações de crédito pelo Fundo Garantidor para Investimentos (FGI);
2. A exigência do CADSTUR não é inconstitucional, a medida que a própria lei do PERSE faz essa exigência implicitamente ao delimitar os setores beneficiários da isenção;
3. Fica assegurado as empresas do setor de turismo a isenção prevista na lei a partir de sua inscrição no CADSTUR e desde que no prazo legal de 60 (sessenta) meses;
4. Não se deve confundir a exigência do CADSTUR para aproveitamento do benéfico com a ilegalidade e inconstitucionalidade da exigência do CADSTUR antes de determinadas datas, porque esta segunda caminha em sentido contrário ao objetivo de compensar os danos experimentados pelos setores de eventos e turismo e não encontra guarida na lei do PERSE;
5. São inconstitucionais as exigências das Portarias nº. 7.163/2021 e nº. 11.266/2022 do ME por criarem obrigações (empresa em atividade antes da data de publicação da lei e antes de 18 de março de 2022, respectivamente) não existentes na lei do PERSE;

6. Existem atividades que foram incluídas na primeira portaria, Portaria nº. 7.163/2021 do ME, mas não foram enumeradas na segunda, Portaria nº. 11.266/2022 do ME, de tal sorte que, para estas empresas excluídas, a apuração dos tributos abrangidos pela lei do PERSE pode ser feita com a alíquota zero somente entre 4 de maio de 2021 e 1º de abril de 2023, para a CSLL, o PIS e a COFINS, e entre 4 de maio de 2021 e 1º de janeiro de 2023, para o IRPJ, porque a revogação do benefício fiscal constitui majoração de tributo e sujeita, a CSLL, o PIS e a COFINS, aos princípios da anterioridade e noventena, bem como, sujeita, o IRPJ, ao princípio da anterioridade, ressalvada a possibilidade judicial dessas empresas se manterem no gozo do benefício durante toda a validade dele;
7. O benefício fiscal de alíquota zero previsto na lei do PERSE, da forma que foi regulado pela RFB por meio da IN nº. 2.114/2022, tem alcance sucinto;
8. No ano da pandemia, 72% (setenta e dois) por cento das empresas se encontram em regimes não beneficiários da isenção da lei do PERSE, menos de um terço das empresas dos setores de eventos e turismo podem se valer do benefício da alíquota zero;
9. Aproximadamente um quarto da riqueza nacional (PIB), mantém mais de metade dos empregos formais no Brasil e paga 40% (quarenta por cento) dos salários, demonstrando que os menores atores econômicos são responsáveis pela ampla distribuição de renda, quando comparados com empresas de médio e grande porte;
10. O pequeno empresário se identifica emocionalmente com o grande capitalista, mas economicamente está muito mais próximo de seus trabalhadores, o que o impede de entender as razões de sua nova posição de subserviência na sociedade e, consequentemente, o atrapalha na compreensão de que seus interesses são, em regra, antagônicos aos das grandes empresas, obstando a mobilização política e reflete na tomada de decisões políticas e legislativas no seio do Estado, com programas e normas que não lhes aproveitam ou lhes são desfavoráveis;
11. A IN nº. 2.114/2022 da RFB incorreu na mesma inconstitucionalidade verificada nas Portarias nº. 7.163/2021 e nº. 11.266/2022 do ME;
12. É inconstitucional a previsão do art. 24 da LC nº. 123/2006, pois trabalha em sentindo contrário ao disposto no art. 146, inc. III,

alínea d, e § único, da Constituição por conta do comando constitucional no sentido de que lei complementar deve prever tratamento favorecido e não desfavorecido e porque estaria limitando o aproveitamento de benefício fiscal amplo e geral, não sendo de competência da lei complementar restringir seu aproveitamento, visto que lhe cabe tão somente dispor sobre tratamento favorecido, e não sobre tratamentos que são gerais e isonômicos;

13. O tratamento dado em igualdade com demais empresas, mesmo que por lei ordinária, como é o caso da lei do PERSE, pode ser aproveitado pelas empresas do SN, mas depende de provimento judicial;
14. A lei do PERSE não excetuou do seu alcance as empresas do SN, por isso não pode a portaria fazê-la, em observância ao princípio constitucional tributário da legalidade. A instrução normativa ao excetuá-la estaria reduzindo o alcance de benefício fiscal concedido por e lei incorrendo em majoração indireta de tributo sem a expedição da respectiva lei revogadora;
15. Afigura-se razoável estender os benefícios de alíquota zero às empresas do SN, frente à inconstitucionalidade da IN nº. 2.114/2022 da RFB, como forma de garantir a eficácia da lei na reestruturação do dos setores de eventos e turismo, mediante ação judicial; e
16. A eficácia da lei do PERSE como ferramenta de reestruturação dos setores alvos mediante a instituição de alíquota zero pelo prazo de 60 (sessenta) meses dependerá do Poder Judiciário assegurar a utilização do benefício de alíquota zero às empresas do SN.

Referências

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. 2018. Decreto nº. 9.580/2018, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Diário Oficial da União, Brasília, 23 nov. 2018.

BRASIL. 2022. Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n. 2.114, de 31 de outubro de 2022. Dispõe sobre a aplicação do benefício fiscal previsto no art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu

o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse). Diário Oficial da União, Brasília, 01 nov. 2022.

BRASIL. 2006. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2006.

BRASIL. 1966. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

BRASIL. 2008. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02 abr. 2020.

BRASIL. 2021. Lei n. 14.148, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e altera as Leis nos 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, 13 mar. 2021.

BRASIL. 2021. Portaria Ministério da Economia n. 7.163, de 21 de junho de 2021. Define os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que se consideram setor de eventos nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. 2021.

BRASIL. 2022. Portaria Ministério da Economia n. 11.266, de 29 de dezembro de 2022. Define os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE abrangidos pelo disposto no art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, 02 jan. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ [UFPR]. 2020. Brasil e o

mundo diante da Covid-19 e da crise econômica. Disponível em: https://www.ufpr.br/portalufpr/wp-content/uploads/2020/07/Brasil-e-o-mundo-diante-da-Covid-19-e-da-crise-economica.pdf. Acesso em: 06 fev. 2023.

CARVALHO, P. B. 2021. Curso de Direito Tributário. 31ed. Noeses, São Paulo, SP, Brasil.

FABRETTI, L. C. 2009. Contabilidade tributária. 11ed. Atlas, São Paulo, SP, Brasil.

HIGUCHI, H. 2017. Imposto de Renda das Empresas Interpretação e Prática. 42ed. IR Publicações, São João da Boa Vista, SP, Brasil.

MARQUES, C. M.; Cruz, B. A.; MACIEL, L. P. 2022. As controvérsias acerca do perse: uma análise das garantias do contribuinte a luz do sistema tributário brasileiro. In: ETIC – Encontro de Iniciação Científica - ISSN 21-76-8498, 2022, Presidente Prudente, SP, Brasil. p. 25 – 42.

MENDES, G. A. S.; FERREIRA, G. A. 2016. Pequenas Empresas e Desconcentração Administrativa. In: XXV Congresso do Conpedi, 2016, Curitiba, Paraná, Brasil. p. 83 – 98.

MENDES, G. A. S.; FERREIRA, G. A. 2017. Pequenas Empresas e Regime Jurídico Favorecido: Caráter Opcional como Remédio, não como Legitimador de Inconstitucionalidades. In: VII Encontro Internacional do Conpedi, 2017, Braga, Portugal. p. 284 – 302.

OLIVEIRA, L. M. 2010. Manual de Contabilidade Tributária. 9ed. Atlas, São Paulo, SP, Brasil.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. 2020. Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881. Acesso em: 06 fev. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS [SEBRAE]. 2011. Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD. Acesso em: 08 fev. 2023.

SILVA, J. A. 2005. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24ed. Malheiros, São Paulo, SP, Brasil.

TOMÉ, L. M. 2021. Setor de eventos e a pandemia. Caderno Setorial Etene Banco do Nordeste 6 (164): 1–6.

TRIGUEIROS, G. 2020. Controle de Constitucionalidade: a (in)

tangibilidade da coisa julgada. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil.

Capítulo 36

DO PODER FAMILIAR AO PODER FAMILIAR INFORMACIONAL: A PARENTALIDADE ALGORÍTMICA NA INFÂNCIA DATIFICADA E SUA AUTONOMIA PROGRESSIVA

Leandro Velloso[1]

1 Introdução

A transformação digital alcançou o espaço doméstico de maneira silenciosa e profunda. Aplicativos acompanham o sono de bebês, câmeras transmitem imagens em tempo real, plataformas escolares registram desempenho, relógios inteligentes coletam dados biométricos e serviços de geolocalização permitem aos responsáveis seguir os deslocamentos dos filhos. Ao mesmo tempo, fotografias, relatos médicos, dificuldades escolares e episódios íntimos são publicados por adultos antes que a criança compreenda a existência de uma audiência. A família tornou-se uma das primeiras instâncias de produção da identidade digital infantil.

Esse fenômeno não pode ser reduzido ao uso excessivo de redes sociais. A presença tecnológica modifica o modo como se exercem cuidado, autoridade e vigilância. Decisões que antes desapareciam na memória familiar passam a compor bancos de dados administrados por empresas, suscetíveis a inferências e reutilizações futuras. A criança ingressa na vida social acompanhada por uma biografia informacional formada por terceiros, muitas vezes desde a gestação. Sua identidade não resulta apenas de escolhas próprias, mas de registros, classificações e previsões acumulados em seu nome.

O Direito de Família reconhece o poder familiar como conjunto de deveres e prerrogativas funcionalizados ao desenvolvimento da pessoa 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

formação. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente substituíram a antiga lógica de domínio por uma ordem protetiva fundada na dignidade, na prioridade absoluta e no melhor interesse. A autoridade parental encontra legitimidade na medida em que promove cuidado, educação, convivência e autonomia. Quando essa autoridade se exerce por meio de tecnologias capazes de registrar e projetar aspectos da vida infantil, surge uma dimensão informacional do poder familiar que ainda recebe tratamento fragmentário.

Propõe-se, neste capítulo, a categoria poder familiar informacional para designar a função jurídica atribuída aos responsáveis na administração provisória dos dados, da imagem, da reputação e dos rastros digitais da criança. A expressão não cria um direito de propriedade dos pais sobre informações infantis. Ao contrário, ressalta que a capacidade decisória adulta possui natureza fiduciária e deve ser exercida no interesse do titular em desenvolvimento. Os responsáveis administram temporariamente uma esfera jurídica alheia, cuja titularidade pertence à própria criança.

A parentalidade algorítmica compreende práticas familiares mediadas por sistemas de recomendação, monitoramento, classificação e inteligência artificial. Ela pode ampliar a segurança e facilitar cuidados, mas também converter proteção em vigilância contínua, substituir diálogo por métricas e entregar a agentes econômicos informações sensíveis. O risco aumenta quando a publicação parental, conhecida como sharenting, associa exposição afetiva, monetização e construção comercial da imagem dos filhos. Nesses casos, a distinção entre cuidado familiar e exploração econômica torna-se juridicamente relevante.

A tese desenvolvida sustenta que o melhor interesse da criança, interpretado em conjunto com a autonomia progressiva, a privacidade e a proteção de dados, impõe limites materiais ao consentimento parental. O adulto não dispõe de autorização irrestrita para produzir e divulgar dados infantis apenas por representar legalmente o filho. A legitimidade da decisão depende de finalidade, necessidade, proporcionalidade, escuta compatível com a idade e preservação de um futuro espaço de autodeterminação. O argumento será desenvolvido em dois tópicos. O primeiro examina a infância datificada, o sharenting e a alteração funcional do poder familiar. O segundo formula parâmetros para uma parentalidade digital responsável e para a proteção da autonomia progressiva em ambientes algorítmicos.

2 Infância datificada e poder familiar informacional

A criança contemporânea pode adquirir presença digital antes do nascimento. Imagens de ultrassonografia, anúncios de gravidez e aplicativos de acompanhamento gestacional produzem dados que identificam expectativas familiares, condições de saúde e rotinas. Depois do nascimento, fotografias, medidas corporais, calendários de alimentação e informações escolares ampliam esse arquivo. Barassi (2020) denomina datafied child a criança cuja vida é progressivamente traduzida em dados por famílias, instituições e sistemas comerciais. A datificação não apenas registra o presente. Ela possibilita inferências e classificações que podem acompanhar a pessoa por longos períodos.

A família ocupa posição ambivalente nesse processo. É espaço de proteção contra riscos externos e, simultaneamente, fonte primária de informações pessoais. Os responsáveis conhecem dados que nenhuma plataforma obteria com a mesma facilidade e detêm legitimidade social para narrar a vida dos filhos. O problema aparece quando a intimidade compartilhada no círculo familiar é transportada para ambientes de audiência indeterminada, indexação permanente e tratamento automatizado. A publicação transforma memória doméstica em dado disponível para operações que escapam ao controle original.

Steinberg (2017) emprega o termo sharenting para descrever a divulgação parental de informações sobre crianças em redes sociais. A prática costuma nascer de motivos compreensíveis, como afeto, busca de apoio, intercâmbio de experiências e manutenção de vínculos. Sua normalidade social, contudo, não elimina conflitos jurídicos. Ao publicar episódios constrangedores, diagnósticos, localização ou imagens de nudez infantil, o responsável antecipa decisões identitárias que o filho talvez recusasse quando pudesse avaliá-las. A consequência não se limita ao embaraço futuro. Informações podem ser copiadas, recombinadas, empregadas em fraudes, treinamento de sistemas e criação de conteúdo sintético.

Blum-Ross e Livingstone (2017) observam que pais enfrentam um dilema entre compartilhar experiências familiares e preservar a privacidade infantil. A dificuldade aumenta porque plataformas estimulam frequência, visibilidade e engajamento. Interfaces transformam o registro afetivo em publicação e oferecem recompensas simbólicas mensuradas por curtidas, comentários e alcance. Assim, escolhas familiares são moldadas por arquiteturas comerciais. A exposição não decorre apenas de vontade individual; ela é

incentivada por modelos de negócio que convertem relações íntimas em conteúdo.

O sharenting adquire outra gravidade quando se vincula à atividade econômica. Perfis familiares, publicidade e canais de influenciadores mirins podem transformar rotina, emoções e aparência da criança em ativos comerciais. A fronteira entre participação lúdica e trabalho torna-se instável, sobretudo quando há direção de cenas, repetição, contratos publicitários e dependência da renda gerada. Nessa hipótese, a autorização parental não basta para legitimar toda exposição. O conflito de interesses é evidente: quem decide em nome da criança pode receber vantagem financeira decorrente da mesma decisão.

O poder familiar, no sistema brasileiro, não constitui soberania privada. Os artigos 226 e 227 da Constituição vinculam a família à proteção da dignidade e à prioridade absoluta dos direitos infantis. O Estatuto da Criança e do Adolescente protege imagem, identidade, autonomia, valores e espaços pessoais. O Código Civil disciplina a autoridade parental como encargo orientado à formação e à proteção. A leitura conjunta desses diplomas afasta a ideia de que os responsáveis poderiam dispor livremente da personalidade dos filhos.

A categoria poder familiar informacional organiza essas normas diante de situações novas. Ela compreende decisões relativas à coleta de dados por dispositivos domésticos, instalação de aplicativos de vigilância, aceitação de termos de plataformas, publicação de conteúdo e autorização para usos comerciais da imagem. A função parental permanece protetiva, mas seu objeto se amplia. Educar passa a incluir preparar a criança para compreender rastros digitais; cuidar envolve selecionar tecnologias compatíveis com sua segurança; representar exige avaliar consequências informacionais que podem ultrapassar a infância.

A Lei Geral de Proteção de Dados reforça essa orientação. O artigo 14 determina que o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes deve atender ao seu melhor interesse. Para crianças, a lei exige consentimento específico e destacado de pelo menos um dos pais ou responsável, ressalvadas hipóteses legais. Esse consentimento não funciona como autorização autônoma para qualquer tratamento. Ele integra uma estrutura que também exige finalidade legítima, adequação, necessidade, transparência e segurança. O melhor interesse atua como critério material de validade, capaz de limitar tanto o controlador quanto o representante.

A distinção entre titularidade e representação é decisiva. Os dados pertencem à esfera jurídica da criança, ainda que o adulto exerça direitos

em seu nome. O consentimento parental não transfere titularidade nem converte a privacidade infantil em bem disponível. Sua função é suprir temporariamente uma capacidade de decisão em desenvolvimento. Conforme aumentam compreensão e maturidade, a participação da criança deve crescer. A representação progressivamente cede espaço à assistência e à decisão pessoal.

A Convenção sobre os Direitos da Criança fornece o fundamento internacional dessa transição. O artigo 5 reconhece a orientação dos pais em consonância com a evolução das capacidades infantis. O artigo 12 assegura à criança capaz de formar opinião o direito de expressá-la e de vê-la considerada segundo idade e maturidade. O artigo 16 protege contra interferências arbitrárias ou ilegais na vida privada. Esses dispositivos impedem tratar a criança como objeto silencioso de políticas familiares de exposição e vigilância.

O Comentário Geral nº 25 do Comitê dos Direitos da Criança aplica esses princípios ao ambiente digital. O documento reconhece que tecnologias podem promover participação, educação e desenvolvimento, mas recomenda que privacidade, melhor interesse e capacidades evolutivas orientem desenho, regulação e uso. A mediação parental deve favorecer autonomia, e não se prolongar de forma indiferenciada. Medidas protetivas excessivas podem restringir acesso à informação, expressão e associação, direitos indispensáveis à formação da personalidade.

A inteligência artificial acrescenta novas camadas de risco. Aplicativos domésticos inferem padrões de comportamento; sistemas educacionais classificam desempenho; filtros modificam aparência; ferramentas generativas permitem criar imagens realistas a partir de fotografias infantis. Mesmo uma publicação aparentemente inocente pode fornecer material para personificação, deepfakes ou montagem sexualizada. A assimetria entre facilidade de exposição e dificuldade de recuperação recomenda cautela preventiva. Depois de copiado e redistribuído, o conteúdo dificilmente retorna ao controle familiar.

Em pesquisa sobre desordem informacional e verdade factual, Velloso (2026) examinou como infraestruturas digitais afetam confiança, autonomia e deliberação. No campo familiar, a mesma assimetria técnica manifesta-se em escala íntima: plataformas conhecem e correlacionam a criança antes que ela possa compreender os processos que constroem seu perfil. A questão deixa de envolver somente privacidade presente e alcança a liberdade futura de revisar, recusar ou reconstruir a narrativa produzida em seu nome.

O poder familiar informacional possui, portanto, conteúdo positivo e negativo. Positivamente, exige educação digital, escolhas seguras, acompanhamento proporcional e defesa da criança perante plataformas. Negativamente, proíbe exposições degradantes, coleta excessiva, monetização

incompatível com o desenvolvimento e vigilância sem justificativa. Em ambas as dimensões, a autoridade parental deve ser avaliada por sua aptidão para ampliar capacidades da criança, não por sua conveniência para o adulto.

3 Autonomia progressiva e limites da parentalidade algorítmica

A autonomia progressiva impede a aplicação de uma solução uniforme a todas as fases da infância. Um bebê não participa da decisão do mesmo modo que um adolescente, mas a ausência de manifestação não elimina sua privacidade. Nos primeiros anos, os responsáveis devem presumir a preservação da intimidade quando a divulgação não produz benefício claro para a criança. Com o desenvolvimento da capacidade de compreensão, surge o dever de informar, ouvir e atribuir peso crescente à vontade do filho. O objetivo da autoridade parental é formar alguém capaz de decidir, e não conservar indefinidamente a substituição de sua vontade.

A escuta infantil não deve ser reduzida à coleta ritual de assentimento. Perguntar se uma criança aceita determinada fotografia sem explicar alcance, audiência e permanência pouco acrescenta à proteção. A participação exige linguagem adequada, possibilidade real de recusa e ausência de retaliação emocional. Em relações marcadas por dependência afetiva, a concordância pode refletir desejo de agradar aos pais. Por isso, o consentimento precisa ser interpretado em contexto, especialmente quando a publicação gera renda ou reconhecimento para a família.

A parentalidade algorítmica também se manifesta por tecnologias de controle. Localizadores, câmeras, filtros de conteúdo e relatórios de atividade podem responder a riscos legítimos. Seu uso permanente, porém, altera a experiência de confiança e reduz espaços necessários à formação da individualidade. Uma criança observada em todos os deslocamentos aprende que segurança depende da ausência de privacidade. Na adolescência, essa vigilância pode dificultar confidências, amizades, experimentação identitária e procura autônoma de informação sobre saúde.

O critério adequado não é proibir monitoramento, mas submetê-lo a necessidade, proporcionalidade e revisão. Idade, maturidade, contexto de risco e invasividade da tecnologia devem orientar a decisão. Uma localização temporária durante deslocamento incomum não se equipara ao rastreamento contínuo sem motivo concreto. A medida precisa ter finalidade conhecida, duração limitada e possibilidade de redução conforme a criança adquire competências. Tecnologias ocultas exigem fundamento excepcional, porque rompem confiança e impedem qualquer participação do titular.

A proteção por design oferece resposta mais adequada do que a transferência integral do ônus aos pais. Plataformas acessíveis a crianças devem adotar configurações elevadas de privacidade, minimizar dados, evitar publicidade baseada em perfil e apresentar informações compreensíveis. O Regulamento Europeu de Serviços Digitais exige medidas apropriadas e proporcionais para assegurar alto nível de privacidade, segurança e proteção de menores. As diretrizes europeias publicadas em 2025 detalham mecanismos de avaliação etária, desenho de interfaces, sistemas de recomendação e redução de riscos, evitando que segurança infantil dependa apenas de escolhas familiares individuais.

Essa orientação é compatível com a proteção integral brasileira. Famílias não dispõem de conhecimento técnico para auditar fluxos de dados ou compreender todas as inferências realizadas por sistemas. A assimetria informacional impede considerar o consentimento parental solução suficiente. Controladores devem explicar práticas, reduzir coleta e demonstrar que o produto atende ao melhor interesse. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados, órgãos de defesa do consumidor, Ministério Público e Judiciário possuem papéis complementares na fiscalização de práticas sistêmicas.

O princípio da necessidade deve alcançar dispositivos oferecidos como instrumentos de cuidado. Brinquedos conectados, aplicativos de saúde e plataformas escolares não podem coletar dados apenas porque a tecnologia torna isso possível. Informações biométricas, localização e estado emocional merecem cautela reforçada. Quando o serviço é essencial à educação, a recusa familiar não pode resultar em exclusão ou prejuízo acadêmico. A instituição deve oferecer alternativa funcional sem tratamento desnecessário.

A escola ocupa posição singular. Ela atua em colaboração com a família, mas não se confunde com extensão irrestrita da vontade parental. A adoção de sistemas de reconhecimento facial, monitoramento de atenção ou predição de desempenho exige base jurídica, avaliação de impacto e demonstração de necessidade. Classificações algorítmicas podem cristalizar expectativas sobre crianças em formação, influenciando oportunidades futuras. O uso pedagógico de tecnologia deve ampliar aprendizado sem transformar o estudante em perfil estatístico permanente.

No sharenting comum, parâmetros práticos podem ser extraídos da ordem jurídica. Informações médicas, dificuldades emocionais, punições, nudez, localização em tempo real e situações humilhantes devem receber presunção de não divulgação. Imagens ordinárias podem ser compartilhadas em círculos restritos quando não comprometem segurança ou dignidade, considerando a vontade da criança. Perfis públicos e publicações comerciais

exigem análise mais rigorosa, documentação da destinação econômica e mecanismos para retirada futura.

A monetização demanda salvaguardas próprias. Parte da renda produzida por conteúdo centrado na criança deve ser preservada em seu benefício, com transparência e fiscalização. Jornada, descanso, escolaridade e integridade emocional não podem ser subordinados ao calendário de publicações. Sempre que o interesse financeiro dos responsáveis interferir na decisão, deve-se admitir controle externo e representação independente. O Direito de Família já reconhece que a autoridade parental encontra limites diante de conflito de interesses; o ambiente digital apenas apresenta uma nova forma desse problema.

O direito ao apagamento tem valor, mas encontra limites técnicos e sociais. Cópias, capturas e republicações podem persistir mesmo após a remoção original. Por isso, a proteção não deve depender apenas de reparação posterior. Ainda assim, plataformas precisam oferecer procedimentos acessíveis para que adolescentes e adultos removam conteúdos publicados durante a infância, inclusive quando a conta pertence aos pais. A contestação deve considerar a vontade atual do titular, sem exigir que ele demonstre dano extraordinário para recuperar controle sobre aspectos íntimos de sua história.

Também se deve reconhecer um direito à descontinuidade identitária. A criança não pode ser obrigada a carregar indefinidamente a personagem digital construída pela família. O desenvolvimento humano inclui a possibilidade de mudar interesses, crenças, aparência e formas de pertencimento. Registros parentais excessivos podem fixar uma versão infantil da pessoa e submetê-la a julgamentos fora de contexto. Preservar zonas não documentadas é condição de liberdade, e não lacuna de cuidado.

A noção de melhor interesse precisa permanecer aberta à situação concreta, mas não vaga. Quatro perguntas oferecem um teste útil. A prática produz benefício identificável para a criança? O mesmo objetivo pode ser atingido com menor exposição ou coleta? A criança foi informada e ouvida conforme sua maturidade? Existem meios efetivos de revisão, retirada e responsabilização? Respostas negativas indicam que a autoridade parental pode ter ultrapassado sua função protetiva.

Esses critérios não autorizam intervenção estatal constante na vida familiar. A pluralidade de estilos educativos e a liberdade doméstica permanecem protegidas. O controle jurídico torna-se necessário quando exposição, vigilância ou exploração comprometem direitos fundamentais ou criam risco relevante. Orientação pública, educação digital e desenho seguro devem preceder respostas sancionatórias em práticas de baixa gravidade.

Situações de monetização abusiva, humilhação reiterada, risco sexual ou apropriação econômica exigem atuação mais intensa.

Uma política adequada deve distribuir responsabilidades. Pais e responsáveis precisam agir com prudência, ouvir os filhos e limitar registros. Escolas devem justificar tecnologias e preservar alternativas. Plataformas devem adotar segurança por padrão, reduzir incentivos à superexposição e facilitar contestação. O Estado deve regular, fiscalizar e oferecer educação sem substituir a família na administração cotidiana. A criança, por sua vez, deve ser reconhecida como sujeito participante, com voz crescente sobre sua própria presença digital.

O poder familiar informacional sintetiza essa distribuição no âmbito doméstico. Ele não amplia o domínio adulto, mas explicita deveres já decorrentes da proteção integral. Sua finalidade é conservar para a criança um futuro aberto, no qual os benefícios da tecnologia não sejam adquiridos mediante renúncia antecipada à privacidade, à identidade e à possibilidade de escolher como deseja ser conhecida.

4 Conclusão

A digitalização da vida familiar ampliou as capacidades de cuidado e, ao mesmo tempo, tornou os responsáveis produtores de um patrimônio informacional que pertence aos filhos. Fotografias, dados biométricos, registros escolares, localização e inferências algorítmicas formam uma identidade digital anterior à autonomia plena. O Direito de Família precisa reconhecer que a autoridade parental passou a operar também sobre fluxos de dados, reputação e memória pública.

A categoria poder familiar informacional oferece uma resposta dogmática a essa realidade. Ela define a atuação dos responsáveis como administração fiduciária e temporária da esfera informacional infantil. O adulto decide porque a criança ainda não pode fazê-lo integralmente, mas deve orientar sua conduta ao melhor interesse, preservar a titularidade alheia e ampliar progressivamente a participação do filho. Consentimento parental não constitui salvo-conduto para coleta excessiva, exposição humilhante ou exploração econômica.

A proteção adequada articula privacidade, proteção de dados, liberdade, participação e convivência familiar. *Sharenting,* monitoramento e uso de inteligência artificial exigem avaliação concreta de finalidade, necessidade, proporcionalidade e reversibilidade. A resposta jurídica deve crescer conforme o risco, distinguindo memórias compartilhadas em círculos

restritos de atividades públicas, comerciais ou capazes de comprometer segurança e desenvolvimento.

Reconhecer a autonomia progressiva significa aceitar que cuidar também envolve recuar. A criança precisa de orientação para ocupar o ambiente digital, mas necessita igualmente de espaços não observados e de oportunidades para reconstruir a própria narrativa. O poder familiar cumpre sua função quando prepara a pessoa para governar sua vida. Em sua dimensão informacional, isso exige deixar-lhe dados, escolhas e futuro suficientes para decidir quem deseja ser.

Referências

BARASSI, Veronica. **Child data citizen: how tech companies are profiling us from before birth.** Cambridge, MA: MIT Press, 2020.

BLUM-ROSS, Alicia; LIVINGSTONE, **Sonia. Sharenting, parent blogging, and the boundaries of the digital self. Popular Communication, v. 15, n. 2, p. 110-125**, **2017**.

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

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

BRASIL**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL**. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA. **Comentário Geral nº 25 sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital**. Genebra: Nações Unidas, 2021. Documento CRC/C/GC/25.

LEAVER, Tama. **Balancing privacy: sharenting, intimate surveillance, and the right to be forgotten**. In: GREEN, Lelia et al. The Routledge companion to digital media and children. New York: Routledge, 2020.

LUPTON, Deborah; WILLIAMSON, Ben. **The datafied child: the dataveillance of children and implications for their rights. New Media and Society, v. 19, n. 5, p. 780-794, 2017.**

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Nova York, 20 nov. 1989.

STEINBERG, Stacey B. **Sharenting: children's privacy in the age of social media**. Emory Law Journal, Atlanta, v. 66, p. 839-884, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2022/2065** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais. Jornal Oficial da União Europeia, 27 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Guidelines on measures to ensure a high level of privacy, safety and security for minors online pursuant to Article 28 of Regulation (EU) 2022/2065.** Official Journal of the European Union, C/2025/5519, 10 out. 2025.

VELLOSO, Leandro. **Desordem informacional e a crise da verdade factual nas democracias digitais**. SSRN, 2026. DOI: 10.2139/ssrn.6655659. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=6655659. Acesso em: 20 set. 2026.

Capítulo 37

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: LIMITES DA REURB EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS

Larissa de Moura Guerra Almeida[1]

1 Introdução

A expansão urbana brasileira foi historicamente marcada pela formação de assentamentos à margem dos mecanismos formais de parcelamento, uso e ocupação do solo, produzindo situações em que a realidade territorial consolidada não encontra correspondência adequada nos registros imobiliários e no planejamento urbano. Nesse contexto, a regularização fundiária assume papel relevante na política urbana, especialmente por permitir a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a adoção de medidas destinadas à sua adequação jurídica, urbanística, ambiental e social.

A Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) sistematizou a "Regularização Fundiária Urbana" (REURB) como conjunto de medidas voltadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Trata-se, portanto, de instrumento que ultrapassa a dimensão meramente registral da propriedade e se relaciona com a efetivação do direito à moradia, com a função social da propriedade e da cidade e com a própria ordenação territorial, inserindo-se no conjunto de instrumentos destinados à concretização da política urbana constitucionalmente atribuída ao Poder Público (Dias; Souza, 2019; Gouvêa; Claro, 2021).

A regularização fundiária, contudo, adquire maior complexidade quando os núcleos urbanos informais se encontram total ou parcialmente inseridos em áreas submetidas a regimes especiais de proteção ambiental. Nessas hipóteses, a necessidade de integração territorial e jurídica das ocupações

1 Doutora *magna cum laude* (2026) e Mestra *cum laude* (2020) em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa (2022/2026). Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.

existentes passa a conviver com o dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição da República (Brasil, 1988), bem como com restrições decorrentes do Código Florestal (Brasil, 2012), da legislação de proteção da Mata Atlântica (Brasil, 2006) e das demais normas ambientais incidentes sobre o território.

A própria disciplina jurídica da REURB evidencia essa preocupação ao incluir expressamente medidas ambientais entre os elementos integrantes da regularização e ao estabelecer requisitos específicos para intervenções em determinadas áreas ambientalmente protegidas. Desse modo, a presença de restrições ambientais não pode ser tratada como aspecto externo ao procedimento de regularização fundiária, mas tampouco permite concluir, abstratamente, pela impossibilidade de utilização da REURB em toda ocupação territorial sujeita a alguma forma de proteção ambiental.

Surge, assim, questão relevante acerca dos limites jurídicos da regularização: em que medida a REURB pode ser utilizada para a incorporação de núcleos urbanos informais situados em áreas ambientalmente protegidas sem que o procedimento se converta em mecanismo de convalidação de ilícitos urbanísticos e ambientais? A questão assume especial importância diante da necessidade de distinguir a regularização fundiária da regularização ambiental e de delimitar os efeitos que a instauração e a eventual aprovação da REURB podem produzir sobre ocupações, intervenções ou edificações submetidas a restrições ambientais.

Parte-se da hipótese de que a legislação brasileira admite, observadas as condições legalmente estabelecidas, a utilização da REURB em áreas sujeitas à proteção ambiental, mas essa possibilidade não importa afastamento ou substituição do regime jurídico ambiental aplicável. A regularização fundiária não constitui instrumento de convalidação automática de intervenções ambientalmente ilícitas, nem possui aptidão para neutralizar, por si mesma, exigências de licenciamento, autorizações, embargos ou sanções impostas pelos órgãos ambientais competentes. Essa distinção decorre da própria concepção da REURB como procedimento integrado por medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, e não como mecanismo autônomo de superação das limitações ambientais incidentes sobre o território.

O objetivo deste trabalho consiste, portanto, em analisar a relação entre regularização fundiária urbana e proteção ambiental, identificando as possibilidades e os limites da utilização da REURB em áreas ambientalmente protegidas. Busca-se, especificamente, examinar a natureza e as finalidades do instituto, a articulação entre a Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) e a legislação ambiental, a distinção entre regularização fundiária e regularização ambiental

e os limites da atuação municipal diante de núcleos urbanos informais submetidos a restrições ambientais.

Para tanto, adota-se pesquisa jurídico-dogmática, de caráter qualitativo e bibliográfico-documental, mediante análise da legislação constitucional e infraconstitucional pertinente, da literatura especializada e da jurisprudência relacionada à regularização fundiária, à proteção ambiental e à repartição de competências administrativas. A partir desses elementos, pretende-se demonstrar que a compatibilização entre regularização fundiária e tutela ambiental exige atuação administrativa coordenada e juridicamente condicionada, de modo que a inclusão territorial promovida pela REURB não se transforme em instrumento de legitimação indireta de intervenções contrárias à legislação ambiental.

2 A regularização fundiária urbana como instrumento de ordenação territorial

A irregularidade fundiária constitui fenômeno que ultrapassa a ausência de titulação formal da propriedade. A formação de núcleos urbanos à margem das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo produz consequências de natureza urbanística, ambiental, registral e social, circunstância que exige instrumentos capazes de promover não apenas a formalização dominial, mas também a integração desses espaços à organização territorial das cidades. É nesse contexto que se insere a Regularização Fundiária Urbana (REURB), cuja disciplina contemporânea foi estruturada pela Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017).

Nos termos do artigo 9º da referida legislação, a REURB compreende medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A definição legal revela opção por uma concepção multidimensional da regularização fundiária: a titulação constitui um de seus objetivos, mas não esgota o instituto. A regularização pressupõe também a integração da ocupação à cidade formal e sua compatibilização, na medida juridicamente possível, com as exigências urbanísticas e ambientais aplicáveis.

Essa perspectiva se aproxima da compreensão segundo a qual a regularização fundiária sustentável deve articular dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, evitando que a política pública seja reduzida à mera distribuição de títulos de propriedade. Para Denise de Campos Gouvêa e Letícia Pacheco dos Passos Claro (2021), o tratamento jurídico dos assentamentos informais deve ser compreendido no contexto mais amplo

da política urbana e da efetivação do direito à cidade, reconhecendo-se que a segurança da posse constitui apenas uma das dimensões envolvidas no processo de integração socioespacial. Em sentido semelhante, Maria Tereza Fonseca Dias e Clara de Cirqueira de Souza (2019) ressaltam a necessidade de compreensão da regularização fundiária como política integrada, vinculada à organização territorial e à concretização dos direitos urbanos.

A Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) define núcleo urbano informal como aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. Já o núcleo urbano informal consolidado corresponde àquele de difícil reversão, consideradas circunstâncias como o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outros elementos a serem avaliados pelo Município.

A caracterização da consolidação, portanto, não decorre exclusivamente da existência formal de parcelamento do solo ou da celebração de negócios jurídicos relativos às unidades imobiliárias. Ela demanda avaliação da realidade territorial efetivamente constituída, considerando elementos materiais capazes de demonstrar o grau de estabilização da ocupação. Tempo, edificações, sistema viário, infraestrutura e equipamentos públicos constituem, nesse sentido, parâmetros destinados a permitir que a Administração reconheça situações cuja reversão se mostra particularmente complexa. Nesse sentido, deve-se distinguir a simples existência de parcelamento e alienação de unidades da efetiva consolidação territorial do núcleo.

Essa diferenciação assume especial relevância porque a Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) não estabelece regime jurídico inteiramente uniforme para todos os núcleos informais e para todos os instrumentos de regularização. O marco de 22 de dezembro de 2016, por exemplo, possui importância específica para determinados mecanismos previstos pela legislação. A legitimação fundiária, forma originária de aquisição do direito real de propriedade, encontra-se submetida ao requisito temporal estabelecido nos arts. 9º, parágrafo 2º, e 23 da Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017). Isso não significa, entretanto, que todo e qualquer procedimento ou instrumento de regularização fundiária esteja indistintamente limitado a núcleos consolidados até aquela data. A distinção entre a admissibilidade da REURB e os requisitos próprios de cada instrumento de titulação é, portanto, indispensável à adequada aplicação do regime legal.

A legislação também distingue duas modalidades de regularização. A REURB-S, de interesse social, destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados

em ato do Poder Executivo municipal. A REURB-E, de interesse específico, abrange os núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na primeira modalidade. A classificação produz consequências jurídicas relevantes, sobretudo quanto à responsabilidade pela elaboração e pelo custeio dos projetos, à implantação da infraestrutura essencial e aos benefícios e gratuidades atribuídos pela legislação.

Apesar dessas diferenças, ambas as modalidades permanecem submetidas à finalidade geral de incorporação do núcleo informal ao ordenamento territorial. A REURB não deve, portanto, ser compreendida como simples mecanismo excepcional destinado a dispensar requisitos ordinariamente incidentes sobre o parcelamento do solo. Sua lógica é distinta daquela aplicável à implantação de um loteamento novo: parte-se de uma realidade territorial preexistente para construir soluções juridicamente adequadas à sua integração. Daí a possibilidade de adoção de parâmetros urbanísticos específicos e de tratamento diferenciado das situações consolidadas, sem que isso represente liberdade irrestrita para afastamento da legislação urbanística ou ambiental.

Nesse aspecto, a atuação municipal assume posição central. A Constituição da República (Brasil, 1988) atribui aos Municípios competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, nos termos do artigo 30, VIII, além de lhes conferir protagonismo na execução da política de desenvolvimento urbano prevista no artigo 182. No regime da Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017), compete igualmente ao Município classificar as modalidades da REURB, processar os requerimentos, aprovar os projetos e emitir a Certidão de Regularização Fundiária, observadas as competências dos demais entes e órgãos envolvidos.

Essa competência não transforma, contudo, o procedimento em atividade administrativa automática. A instauração da REURB e sua aprovação constituem momentos distintos. O processamento do requerimento permite que a Administração examine a situação territorial, reúna os elementos técnicos necessários e verifique o atendimento dos pressupostos legais; não representa, por si só, reconhecimento definitivo da regularidade do núcleo. Mesmo nas hipóteses em que o artigo 14, parágrafo 1º, da Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) atribui consequências à ausência de manifestação administrativa no prazo legal, permanece necessária a análise dos requisitos materiais para a efetiva regularização. O impulso procedimental não equivale à aprovação automática do projeto nem elimina a competência administrativa para aferição de sua conformidade jurídica.

Essa distinção torna-se particularmente importante diante de ocupações localizadas em espaços submetidos a restrições ambientais. A possibilidade de instaurar e instruir o procedimento não significa que a área possa ser definitivamente regularizada independentemente de sua situação ambiental. A existência de REURB tampouco converte declarações particulares acerca da inexistência de áreas protegidas em prova suficiente da regularidade ambiental, cuja avaliação depende dos órgãos e estudos tecnicamente competentes.

A compreensão da REURB como instrumento de ordenação territorial conduz, assim, a duas premissas relevantes para a análise que se segue. De um lado, a legislação reconhece a necessidade de oferecer respostas jurídicas às ocupações urbanas informais, inclusive mediante mecanismos próprios capazes de considerar as particularidades das situações territoriais já constituídas. De outro, a flexibilidade inerente à regularização não implica suspensão do ordenamento jurídico incidente sobre o território. "Regularizar" significa integrar uma realidade informal à ordem jurídica, e não criar um espaço de exceção às normas urbanísticas e ambientais.

É precisamente nessa fronteira que emerge uma das questões mais sensíveis do regime da Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017): a possibilidade de regularização de núcleos urbanos informais localizados em áreas submetidas à proteção ambiental. A solução dessa questão exige compreender de que modo o regime jurídico da REURB se articula com as normas de tutela ambiental, especialmente quando presentes áreas de preservação permanente, vegetação especialmente protegida ou outras limitações ambientais ao uso e à ocupação do território.

3 REURB e proteção ambiental: a necessária articulação entre os regimes jurídicos

A incorporação da dimensão ambiental ao conceito de regularização fundiária evidencia que a REURB não pode ser compreendida exclusivamente a partir das normas de Direito Urbanístico e Registral. A própria definição estabelecida pelo artigo 9º da Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) inclui as medidas ambientais entre aquelas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, revelando a necessidade de articulação entre a política de regularização fundiária e o regime constitucional de proteção do meio ambiente.

Essa articulação decorre, inicialmente, da própria Constituição da República. Ao mesmo tempo em que os arts. 182 e 183 estabelecem as bases constitucionais da política urbana, o artigo 225 reconhece o direito ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Não há, portanto, fundamento constitucional para compreender a política de regularização fundiária como instrumento capaz de afastar, por si só, as limitações ambientais incidentes sobre determinada área. Política urbana e proteção ambiental constituem dimensões complementares da ordenação territorial e devem ser interpretadas de maneira sistemática.

A tutela jurídica do meio ambiente, nesse sentido, impõe condicionamentos ao exercício do direito de propriedade e ao próprio processo de urbanização. Como observa Machado (2026), a proteção ambiental constitui dever jurídico que vincula tanto os particulares quanto o Poder Público, não se apresentando como elemento meramente facultativo da decisão administrativa. Na mesma perspectiva, Milaré (2020) destaca que a proteção ambiental deve integrar os processos públicos de planejamento e tomada de decisão, especialmente quando as intervenções produzem efeitos sobre espaços submetidos a regimes especiais de tutela.

A Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) procura compatibilizar essas exigências ao admitir expressamente a regularização fundiária em determinadas áreas ambientalmente protegidas, desde que observados requisitos específicos. Particularmente relevantes são as hipóteses de núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em Áreas de Preservação Permanente, em áreas de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, nas quais a legislação condiciona a regularização à elaboração de estudos técnicos capazes de justificar as melhorias ambientais decorrentes das medidas propostas, na forma dos arts. 11 e 12 da Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017).

A previsão possui significado relevante para a interpretação do instituto. Se a simples incidência de proteção ambiental produzisse impedimento absoluto à REURB, não haveria razão para que a legislação disciplinasse expressamente os requisitos para sua realização nessas áreas. Por outro lado, a existência dessa possibilidade não autoriza conclusão inversa no sentido de que a instauração da regularização fundiária seja suficiente para afastar as limitações ambientais. O regime instituído pela Lei n.º 13.465 (Brasil, 2017) é precisamente de compatibilização, e não de prevalência abstrata da regularização fundiária sobre a tutela ambiental.

Essa lógica também está presente no Código Florestal. A Lei n.º 12.651 (Brasil, 2012) disciplina a regularização fundiária em áreas urbanas consolidadas ocupantes de Áreas de Preservação Permanente e estabelece condicionantes próprias para as intervenções nesses espaços. A possibilidade jurídica de manutenção ou regularização de determinadas ocupações não

elimina, portanto, a proteção conferida às "Áreas de Preservação Permanente" (APP); exige, ao contrário, a demonstração técnica de que a solução adotada atende às condições estabelecidas pelo ordenamento e promove adequada compatibilização entre ocupação urbana e proteção ambiental.

O estudo técnico ambiental assume, nesse contexto, função substancial, e não meramente formal. Sua finalidade não consiste apenas em documentar a existência da ocupação, mas em fornecer elementos técnicos que permitam avaliar riscos, características ambientais da área, medidas necessárias à recuperação de espaços degradados, adequação das intervenções existentes e benefícios ambientais decorrentes da regularização. A decisão administrativa sobre a REURB em áreas ambientalmente sensíveis deve, por isso, apoiar-se em conhecimento técnico capaz de demonstrar a compatibilidade da solução proposta com o regime jurídico de proteção aplicável.

A incidência da Lei n.º 11.428 (Brasil, 2006) acrescenta outra dimensão ao problema quando a ocupação se encontra em área abrangida pelo bioma Mata Atlântica. A proteção especial conferida à vegetação primária e secundária em seus diferentes estágios de regeneração estabelece requisitos próprios para corte, supressão e exploração da vegetação, que não são afastados pela existência de procedimento de regularização fundiária. Como assinalam Sarlet e Fensterseifer (2021), o regime constitucional de proteção ambiental projeta deveres de tutela sobre a atuação estatal, inclusive mediante a vedação de decisões administrativas que reduzam indevidamente níveis juridicamente estabelecidos de proteção.

Consequentemente, a aprovação urbanística de determinado núcleo não possui, isoladamente, aptidão para produzir regularidade ambiental. Essa distinção é particularmente importante quando existam intervenções anteriormente realizadas sem a autorização ambiental exigível. A REURB pode constituir instrumento para reorganização jurídica e territorial do núcleo, mas sua instauração não transforma automaticamente intervenções pretéritas em condutas ambientalmente lícitas, nem elimina a necessidade de regularização perante o órgão ambiental competente. Nessa perspectiva, a REURB não substitui a regularização ambiental, não convalida infrações ambientais e não extingue, por si mesma, penalidades regularmente impostas.

A articulação entre os regimes jurídicos também depende da adequada compreensão da repartição constitucional de competências. A Constituição estabelece competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteção do meio ambiente e combate à poluição, nos termos do artigo 23, VI e VII, enquanto atribui aos Municípios relevante competência sobre o ordenamento territorial urbano, conforme

o artigo 30, VIII. A Lei Complementar (LC) n.º 140 (Brasil, 2011), por sua vez, organiza a cooperação administrativa entre os entes federativos em matéria ambiental, distribuindo atribuições relativas, entre outras matérias, ao licenciamento e à autorização de intervenções ambientais.

Assim, a competência municipal para conduzir a REURB não absorve competências ambientais atribuídas a outros órgãos ou entes federativos. O Município pode exercer suas atribuições urbanísticas e processar a regularização fundiária, mas deve observar as manifestações e autorizações ambientais exigidas pela legislação quando a matéria estiver submetida à competência de órgão distinto. A autonomia municipal em matéria de ordenação territorial não se confunde, portanto, com exclusividade decisória sobre todos os aspectos jurídicos incidentes sobre o espaço regularizado.

Essa separação de atribuições não significa fragmentação absoluta da atuação administrativa. Ao contrário, a LC n.º 140 (Brasil, 2011) estrutura-se a partir da cooperação federativa em matéria ambiental, o que exige coordenação entre os órgãos envolvidos. Em procedimentos de REURB incidentes sobre áreas ambientalmente sensíveis, a atuação administrativa deve permitir que as dimensões urbanística e ambiental sejam examinadas segundo suas respectivas competências, evitando tanto a duplicidade desnecessária de exigências quanto a utilização de uma decisão administrativa para substituir manifestação que compete a órgão diverso.

Daí ser possível distinguir a admissibilidade ou instauração do procedimento de REURB da efetiva possibilidade de aprovação da regularização pretendida. A existência de dúvida acerca da situação ambiental da área não representa necessariamente impedimento jurídico absoluto à abertura do procedimento, pois a própria instrução administrativa pode ser necessária para a produção dos estudos e manifestações pertinentes. A instauração, entretanto, não gera direito à aprovação nem permite presumir regularidade ambiental. Tal distinção é relevante, uma vez que se reconhece que a análise ambiental pode constituir condicionante do prosseguimento e da decisão final sem necessariamente impedir a abertura do procedimento.

A relação entre REURB e proteção ambiental deve ser compreendida, portanto, a partir de uma lógica de coordenação normativa e institucional. A legislação admite soluções de regularização mesmo diante de determinadas restrições ambientais, justamente porque a manutenção indefinida da informalidade também pode perpetuar situações de degradação, ausência de saneamento, ocupação desordenada e exposição da população a riscos. A regularização ambientalmente adequada pode, inclusive, constituir instrumento de qualificação do espaço urbano e recuperação de áreas

degradadas. Isso não significa, contudo, conferir à REURB função saneadora universal de toda irregularidade preexistente.

A questão central deixa de ser, assim, uma escolha abstrata entre regularização fundiária e proteção ambiental. O problema juridicamente relevante consiste em determinar quais efeitos podem legitimamente decorrer da REURB diante de irregularidades ambientais preexistentes e quais matérias permanecem submetidas ao regime ambiental próprio. Essa delimitação é indispensável para impedir que um instrumento concebido para integrar núcleos informais ao ordenamento jurídico seja utilizado, inversamente, como fundamento para afastar o próprio ordenamento que pretende concretizar.

Essa questão conduz diretamente à distinção entre regularização fundiária, regularização urbanística e regularização ambiental, bem como aos limites da possibilidade de convalidação de situações territoriais ilícitas, objeto da seção seguinte.

4 Os limites da regularização: REURB, regularização ambiental e vedação à convalidação de ilícitos

A possibilidade de utilização da REURB em áreas submetidas a restrições ambientais não significa que o procedimento possua aptidão para sanar indistintamente todas as irregularidades existentes no território. Ao contrário, a compreensão da regularização fundiária como instrumento de incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico exige distinguir os efeitos próprios da REURB daqueles decorrentes dos instrumentos de controle ambiental. A integração territorial promovida pela regularização fundiária não se confunde, portanto, com a regularização ambiental das intervenções realizadas na área.

A distinção decorre da própria estrutura da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017). Embora a dimensão ambiental integre o procedimento de REURB e possa condicionar sua aprovação, isso não transforma o Município responsável pela regularização fundiária em autoridade competente para afastar exigências ambientais atribuídas a outros órgãos, tampouco converte a Certidão de Regularização Fundiária em licença ou autorização ambiental. A pluralidade de medidas que compõem a REURB pressupõe coordenação entre diferentes regimes jurídicos, e não absorção de um pelo outro.

Essa compreensão é coerente com a autonomia do Direito Ambiental e com a natureza dos instrumentos de controle preventivo da degradação. O licenciamento ambiental constitui mecanismo destinado à avaliação da viabilidade ambiental de atividades ou empreendimentos capazes de

produzir impactos, enquanto autorizações específicas podem ser exigidas para intervenções sobre recursos naturais ou espaços especialmente protegidos. Tais instrumentos possuem pressupostos, finalidades e autoridades competentes próprios, não podendo ser substituídos por ato administrativo de natureza predominantemente urbanístico-fundiária (Machado, 2026; Milaré, 2020).

Consequentemente, a regularidade urbanística ou fundiária e a regularidade ambiental não constituem categorias necessariamente coincidentes. Uma edificação pode integrar territorialmente determinado núcleo urbano informal e, simultaneamente, estar submetida a questionamentos ambientais decorrentes de intervenção em Área de Preservação Permanente, supressão irregular de vegetação ou ausência de autorização ambiental. Do mesmo modo, a possibilidade de reconhecimento e processamento do núcleo para fins de REURB não significa, isoladamente, que todas as intervenções nele existentes sejam passíveis de manutenção.

Essa distinção impede que a REURB seja compreendida como instrumento de convalidação automática do ilícito ambiental. A convalidação administrativa pressupõe vício juridicamente sanável; não constitui mecanismo geral de transformação posterior de condutas materialmente incompatíveis com o ordenamento em situações lícitas. No campo ambiental, a questão assume especial relevância em razão do caráter indisponível do bem jurídico protegido e do dever constitucional imposto ao Poder Público pelo art. 225 da Constituição (Brasil, 1988). Conforme assinalam Sarlet e Fensterseifer (2021), a tutela ambiental vincula a atuação estatal por meio de deveres positivos de proteção, restringindo a possibilidade de disposição administrativa sobre níveis juridicamente estabelecidos de tutela ecológica.

Por essa razão, a instauração ou aprovação de REURB não possui, por si mesma, efeito extintivo sobre autos de infração, embargos, obrigações de recuperação ambiental ou outras sanções regularmente impostas. Eventual regularização corretiva de uma intervenção deve observar o regime jurídico próprio e dependerá da demonstração de que sua manutenção é juridicamente admissível. Quando a legislação não admitir a regularização ambiental da intervenção, a regularização fundiária não poderá ser utilizada como fundamento autônomo para preservá-la.

Essa conclusão encontra respaldo na própria lógica desenvolvida, em que se distingue expressamente a regularização fundiária da ambiental e se registrou que a REURB não substitui esta última, não legitima intervenções em APP e não impede a execução de sanções caso a regularização ambiental cabível seja indeferida. A mesma fundamentação reconhece que a inclusão de áreas ambientalmente irregulares em perímetros de regularização, sem as

cautelas correspondentes, pode produzir indevida aparência de legitimação de situações que permanecem submetidas ao controle ambiental.

Há, nesse ponto, diferença importante entre reconhecer uma realidade territorial preexistente e legitimá-la integralmente. A REURB foi concebida justamente porque a ordem jurídica não pode ignorar núcleos urbanos informais efetivamente existentes. O reconhecimento dessa realidade, entretanto, não exige que todas as intervenções realizadas no interior do núcleo sejam preservadas. O projeto de regularização pode demandar adequações, medidas de recuperação ambiental, implantação de infraestrutura, reassentamentos ou mesmo exclusão de áreas ou intervenções incompatíveis com as normas ambientais aplicáveis.

A regularização deve funcionar, assim, como processo de conformação da realidade ao Direito, e não como mecanismo de submissão do Direito à realidade consolidada. A consolidação fática possui relevância jurídica e pode justificar soluções normativas diferenciadas, mas não produz, isoladamente, direito adquirido à manutenção de toda intervenção irregular. A interpretação contrária criaria incentivo à ocupação ilícita de áreas ambientalmente protegidas, permitindo que o transcurso do tempo ou a intensificação da ocupação fossem utilizados posteriormente como fundamento suficiente para sua legitimação.

Essa preocupação também se relaciona ao princípio da prevenção, que orienta a atuação estatal diante de riscos ambientais conhecidos. Para Fiorillo (2021), a prevenção opera precisamente diante de impactos cuja ocorrência e consequências são identificáveis, impondo atuação antecipatória destinada a evitar ou reduzir a degradação. Em procedimentos de regularização fundiária, isso significa que o Poder Público não deve aguardar a aprovação definitiva da REURB para examinar questões ambientais capazes de comprometer juridicamente o próprio projeto.

A existência de infrações ambientais pretéritas também coloca em evidência o dever estatal de fiscalização. O Superior Tribunal de Justiça (2021) consolidou, na Súmula n.º 652, o entendimento de que a responsabilidade civil da Administração Pública por danos ambientais decorrentes de omissão no dever de fiscalização possui caráter solidário, embora de execução subsidiária. O entendimento reforça que a participação municipal na regularização de determinado território não elimina seu dever de impedir a continuidade ou consolidação indevida de danos ambientais.

A responsabilidade estatal, entretanto, não deve ser compreendida como obstáculo à própria política de regularização. Uma interpretação que conduzisse à paralisação de qualquer REURB diante da existência de

irregularidade ambiental produziria resultado igualmente incompatível com a finalidade da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017). A informalidade territorial pode, ela própria, contribuir para a continuidade da degradação, sobretudo quando acompanhada da ausência de infraestrutura sanitária, drenagem, controle da ocupação e definição de responsabilidades sobre os espaços ambientalmente protegidos.

O ponto de equilíbrio encontra-se, portanto, na utilização da REURB como instrumento capaz de corrigir, e não simplesmente reconhecer, situações territoriais irregulares. A existência de passivos ambientais deve integrar a instrução do procedimento, permitindo a identificação das intervenções passíveis de regularização, das medidas compensatórias ou reparatórias juridicamente cabíveis e das situações cuja manutenção seja incompatível com a legislação. É precisamente por essa razão que a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) exige estudos técnicos em determinadas hipóteses de ocupação de áreas ambientalmente protegidas.

Disso resulta uma distinção fundamental: admitir o processamento da REURB não equivale a reconhecer previamente a regularizabilidade de todas as situações abrangidas por seu perímetro. A primeira decisão permite a instrução do procedimento; a segunda depende da verificação concreta dos requisitos urbanísticos, fundiários e ambientais. Mesmo a ampliação ou redefinição do perímetro da regularização não pode ser interpretada, isoladamente, como declaração de licitude das intervenções nele compreendidas. Tal separação é expressamente utilizada para afastar a equivalência entre aprovação urbanística, reconhecimento de regularidade ambiental e neutralização de penalidades ambientais.

A REURB encontra, portanto, seu limite jurídico precisamente na impossibilidade de converter a flexibilização inerente à regularização fundiária em autorização genérica para afastamento da tutela ambiental. A legislação admite soluções diferenciadas para territórios já ocupados, inclusive em áreas submetidas a determinadas restrições ambientais, mas condiciona essas soluções à avaliação técnica, à observância das competências administrativas e à demonstração de sua compatibilidade com a proteção ambiental.

Sob essa perspectiva, regularizar não significa anistiar. Significa submeter uma realidade territorial informal a um processo juridicamente estruturado de adequação, capaz de reconhecer situações passíveis de manutenção, corrigir irregularidades sanáveis e preservar a incidência das consequências jurídicas aplicáveis às intervenções que não possam ser legitimamente mantidas. Essa compreensão permite conciliar a finalidade inclusiva da REURB com o dever constitucional de tutela ambiental, evitando tanto a perpetuação

da informalidade quanto a transformação da regularização fundiária em mecanismo indireto de convalidação de ilícitos.

5 Considerações finais

A Regularização Fundiária Urbana instituída pela Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) constitui instrumento de incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, reunindo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Essa configuração afasta uma compreensão exclusivamente registral da regularização e evidencia que a integração jurídica das ocupações informais pressupõe o enfrentamento das diferentes dimensões envolvidas na conformação do território.

A análise desenvolvida demonstrou que a incidência de normas de proteção ambiental não constitui, por si só, impedimento absoluto à utilização da REURB. A própria legislação admite a regularização de determinados núcleos situados em áreas ambientalmente protegidas, submetendo-a, entretanto, a requisitos específicos, estudos técnicos e à observância das competências administrativas incidentes. A relação entre regularização fundiária e proteção ambiental deve ser compreendida, portanto, sob uma lógica de compatibilização, e não de exclusão recíproca entre os respectivos regimes jurídicos.

Nesse contexto, confirma-se a hipótese inicialmente formulada de que a REURB não possui aptidão para substituir a regularização ambiental nem para afastar automaticamente as limitações decorrentes da legislação ambiental. A instauração ou aprovação do procedimento não equivale à concessão de licença ou autorização ambiental e tampouco implica extinção de embargos, sanções ou obrigações de reparação regularmente constituídas. A competência municipal para conduzir a regularização fundiária deve coexistir com as atribuições ambientais conferidas aos diferentes entes e órgãos pelo ordenamento jurídico.

Mostra-se igualmente necessária a distinção entre a instauração do procedimento e a efetiva aprovação da regularização. A admissibilidade da REURB possibilita a instrução administrativa, a realização dos estudos pertinentes e a identificação das medidas necessárias à adequação territorial, mas não produz direito à manutenção de todas as ocupações ou intervenções compreendidas no núcleo. A consolidação fática constitui elemento juridicamente relevante, sem representar, isoladamente, fundamento suficiente para legitimar situações incompatíveis com a tutela ambiental.

A regularização fundiária deve ser compreendida, assim, como processo de conformação da realidade territorial ao ordenamento jurídico, e não como mecanismo de convalidação generalizada das irregularidades existentes. Essa perspectiva permite que a REURB seja utilizada inclusive para enfrentar passivos ambientais, ordenar ocupações, promover infraestrutura e estabelecer medidas de recuperação, sem transformar a flexibilização própria do instituto em afastamento dos níveis de proteção ambiental estabelecidos pela legislação.

Conclui-se, portanto, que a compatibilização entre regularização fundiária urbana e proteção ambiental depende da preservação das finalidades próprias de cada regime jurídico e da atuação coordenada dos órgãos competentes. Regularizar não significa anistiar: significa reconhecer uma realidade territorial informal e submetê-la a um processo juridicamente estruturado de adequação, no qual a inclusão urbana, a segurança jurídica e a proteção ambiental possam ser realizadas de forma integrada.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2011, retificado em 12 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2006, retificado em 9 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981,

9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mai. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n.º 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/pt_BR/article/view/5554. Acesso em 30 set. 2026.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GOUVÊA, Denise de Campos; CLARO, Letícia Pacheco dos Passos. Challenges for The Implementation of The Regulatory Framework of Urban Land Regularization in Brazil's Federal District. **Research Gate,**

4th International Conference of Contemporary Affairs in Architecture and Urbanism (ICCAUA-2021), 20-21 May 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/352757242_Challenges_for_The_Implementation_of_The_Regulatory_Framework_of_Urban_Land_Regularization_in_Brazil's_Federal_District. Acesso em: 13 ago. 2026.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 32. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Súmula 652. Direito Ambiental - Dano Ambiental. A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. **Súmulas do STJ,** Súmula 652, Primeira Seção, julg. 02 dez. 2021, DJe 6 dez. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?sumula=652.num.. Acesso em: 31 jul. 2026.

Capítulo 38

AS NOVAS SOMBRAS DA CAVERNA[1]: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA, INTEGRIDADE BIOGRÁFICA E OS LIMITES DA TUTELA JURÍDICA DA PERSONALIDADE POST MORTEM

Roni Furtado Borgo[2]

1 Introdução

Em julho de 2023, no contexto das comemorações dos setenta anos da Volkswagen no Brasil, a fabricante alemã veiculou o comercial intitulado "Gerações"[3]. Em cena tecnicamente impecável, a cantora Elis Regina, falecida em 19 de janeiro de 1982, surge cantando "Como Nossos Pais", de Belchior, em dueto com sua filha, a também cantora Maria Rita. Elis dirige uma Kombi clássica, sorri para a câmera e divide os vocais com a filha, que conduz uma ID Buzz, versão elétrica do mesmo veículo. O reencontro fictício foi possibilitado por tecnologia de *deepfake*, com uma atriz dublê servindo de corpo enquanto algoritmos de reconhecimento facial sobrepunham as feições da cantora morta sobre as da intérprete viva. A musicalidade pulsante do cantor Belchior e eternizada na voz da Cantora Elis Regina, serve como verdadeiro condutor à temática.

> "...Nossos ídolos ainda são os mesmos
>
> E as aparências
>
> Não enganam não
>
> Você diz que depois deles

1 * Versão revista e ampliada de trabalho apresentado na disciplina Metodologia da Pesquisa em Direito, do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu da Faculdade de Direito de Vitória, primeiro semestre/2025.

2 Advogado trabalhista e sindical. Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e integrante do Grupo de Pesquisa "Acesso à Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos". Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Escola Judicial do TRT da 17ª Região. Graduado e pós-graduado em Processo Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: roniborgo@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6253526089682552.

3 VOLKSWAGEN. **Gerações**. Direção: Dulcidio Caldeira. Produção: Boiler Filmes. Agência: AlmapBBDO. São Paulo: Volkswagen do Brasil, 2023. 1 vídeo (1 min 30 s). Filme publicitário.

Não apareceu mais ninguém

Você pode até dizer

Que eu 'tô por fora

Ou então que eu 'tô inventando

Mas é você que ama o passado

E que não vê

É você que ama o passado

E que não vê

Que o novo sempre vem..."

A peça publicitária não foi singela e como diz a letra, *"o novo sempre vem"*. Elis Regina, em vida, não foi apenas uma cantora popular. Foi figura central da resistência cultural ao regime militar, integrante e cofundadora da Associação de Intérpretes e Músicos (ASSIM), próxima das lideranças sindicais do ABC paulista, presença marcante no histórico comício de 1979 sob o comando de Luís Inácio Lula da Silva, então sindicalista metalúrgico em São Bernardo do Campo, cidade onde se localiza, não por coincidência, a planta brasileira da Volkswagen. A artista que ressurge digitalmente para vender automóveis foi, em vida, expoente de uma luta de classe que se opunha frontalmente à matriz industrial e mercadológica que agora a contrata postumamente.

O descompasso entre a biografia política da pessoa real e o uso publicitário de sua imagem digitalmente recriada inaugura uma questão que não se reduz ao tradicional debate sobre direito à imagem post mortem. O que está em causa ultrapassa o uso patrimonial da imagem da pessoa falecida e adquire natureza distinta. A inteligência artificial generativa, ao reproduzir voz, imagem e gestualidade com qualidade indistinguível do referente real, deixa de ser mero instrumento de evocação memorial e converte-se em mecanismo de fabricação industrial da memória. A pessoa morta passa a ser refeita, reescrita, posta a dizer e endossar aquilo que jamais fez ou diria em vida.

O caso não terminou em 2023, e talvez o mais notável seja perceber que ele nem sequer desacelerou. Enquanto este artigo era escrito, encontrava-se em finalização um novo álbum póstumo de Elis Regina, anunciado para o segundo semestre de 2026. A base do disco são dez faixas vocais retiradas de um especial que a cantora gravou em 1976 para a TV Bandeirantes. A fita original do programa se perdeu, e o que restou foi uma cópia que a gravadora devolveu à família décadas depois. Coube ao engenheiro de som

Ricardo Câmera, munido de softwares de inteligência artificial, separar a voz dos instrumentos e limpar meio século de ruído. Sobre essa voz recuperada gravou-se uma base instrumental nova, com arranjos que Elis, obviamente, nunca ouviu nem tampouco aprovou ou mesmo desaprovou.

Atualmente, o relançamento remixado do álbum *Elis*, de 1973, capitaneado por João Marcello Bôscoli, filho da cantora, desagradou profundamente o maestro Cesar Camargo Mariano, que assinou a direção musical, os arranjos e o piano da gravação original ao ponto de, em abril de 2026. O maestro notificou extrajudicialmente a Universal Music, gestora do catálogo histórico da artista, alegando violação de seus direitos autorais e pedindo, em termos práticos, que seu nome fosse desvinculado de uma versão que ele não reconhece como sua.[1]

Elis Regina e seu encanto revolucionário sempre a frente de seu tempo, possui outra passagem histórica e já após sua morte ocorrida no ano de 1982, quando há no ano de 1984, o lançamento do álbum póstumo Luz das estrelas[2], fato que não poderia passar incólume para nosso estudo.

O que fazer com três episódios tão diferentes entre si? A tentação seria eleger o mais espetacular, o dueto sintético, e rebaixar os demais a nota de rodapé. Prefiro o caminho oposto. Lidos em conjunto, comercial, álbum e remixagem formam uma espécie de escada, em que cada degrau representa um grau maior de intervenção sobre a obra e a pessoa de uma mesma artista. É essa escada, mais do que qualquer episódio isolado, que interessa aqui, porque ela mostra o que um caso único não mostraria: entre o real e o fabricado não existe um muro, existe uma rampa, e a tecnologia a subiu, no caso concreto, em menos de três anos.

A tese central deste artigo é que essa transformação técnica exige uma releitura do arcabouço jurídico-filosófico da tutela da pessoa após a morte. As categorias tradicionais (direito à imagem como bem patrimonial, transmissibilidade aos herdeiros, indenização por uso indevido) capturam apenas uma parcela do que está em jogo. Existe uma dimensão que escapa à matriz patrimonialista, a saber, a integridade biográfica como bem jurídico,

1 BITTENCOURT, Julinho. Elis Regina – Polêmica: César Camargo Mariano notifica Universal Music. *Revista Fórum*, 9 abr. 2026. Disponível em: https://revistaforum.com.br/cultura/elis-regina-polemica-cesar-camargo-mariano-notifica-universal-music/. Acesso em: 27 jul. 2026; ROLLING STONE BRASIL. Cesar Camargo Mariano envia notificação a gravadora por relançamento de 'Elis'. *Rolling Stone Brasil*, 2026. Disponível em: https://rollingstone.com.br/musica/cesar-camargo-mariano-envia-notificacao-a-gravadora-por-relancamento-de-elis/. Acesso em: 27 jul. 2026.

2 FERREIRA, Mauro. Elis Regina revive em álbum póstumo produzido a partir da voz da cantora em especial de TV gravado há 40 anos. *G1*, 15 abr. 2026. Disponível em: https://g1.globo.com/pop-arte/musica/blog/mauro-ferreira/post/2026/04/15/elis-regina-revive-em-album-postumo-produzido-a-partir-da-voz-da-cantora-em-especial-de-tv-gravado-ha-40-anos.ghtml. Acesso em 27/07/2026.

compreendida como a coerência entre a pessoa que viveu e a representação dela que circula no espaço público após a morte. Essa dimensão dialoga diretamente com a alegoria platônica da caverna, com a ética do discurso de Jürgen Habermas, com a crítica de Theodor Adorno à indústria cultural e com a teoria da memória cultural de Jan e Aleida Assmann.

A pergunta-problema que orienta a investigação pode ser assim formulada: o ordenamento jurídico brasileiro, estruturado sobre uma matriz predominantemente patrimonialista do direito à imagem, está apto a tutelar a integridade biográfica e o legado simbólico das pessoas falecidas frente às tecnologias de inteligência artificial generativa?

A metodologia adotada é qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. O artigo se estrutura em duas partes principais. A primeira examina os fundamentos filosóficos da questão, articulando a ética do discurso de Habermas, a alegoria platônica da caverna, a teoria da memória cultural dos irmãos Assmann e a crítica adorniana à indústria cultural. A segunda analisa o tratamento jurídico do tema no ordenamento brasileiro, identifica as insuficiências estruturais da matriz vigente e propõe a integridade biográfica como bem jurídico autônomo, com a indicação de parâmetros normativos para um marco regulatório específico.

2 A questão filosófica: discurso, sombras e memória

2.1 Da moralidade kantiana ao agir comunicativo: o limite do morto

A reflexão filosófica sobre os princípios morais que orientam a conduta humana atravessa a história do pensamento ocidental, da *República* de Platão e da *Ética a Nicômaco* de Aristóteles ao deontologismo kantiano e à teoria crítica da Escola de Frankfurt. Nesse percurso, a ética do discurso de Jürgen Habermas opera uma virada decisiva ao deslocar o fundamento da moralidade do foro interno do sujeito para o espaço intersubjetivo da argumentação.

Em sua *Crítica da Razão Prática*, Kant[1] fundamenta a moralidade no imperativo categórico, segundo o qual a ação moralmente correta é aquela cuja máxima pode ser elevada à condição de lei universal. A autonomia, em Kant, é a capacidade do sujeito racional de dar a si próprio a lei moral, livrando-se da heteronomia da inclinação. No opúsculo *Resposta à pergunta: o*

1 KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Tradução de Antônio Carlos Braga. São Paulo: Escala, 2006.

que é Esclarecimento?[2], esse mesmo programa se traduz na coragem de servir-se do próprio entendimento sem direção alheia. Habermas conserva o núcleo formal-universalista dessa herança, mas o transpõe para um registro pós-metafísico e dialógico:

> A noção de 'autonomia' de Kant é essencialmente diferente da noção de liberdade subjetiva que nos vem da tradição empirista. [...] No caso da autonomia, [...] a vontade se deixa determinar por máximas aprovadas pelo teste da universalização. A vontade de uma pessoa é determinada por motivos que deveriam igualmente ser levados em conta por todas as outras pessoas (na medida em que são vistas como membros da comunidade moral).3

A diferença é decisiva. Em Kant, o teste da universalização opera no foro interno, de modo que o sujeito racional examina, em sua consciência, se a máxima da sua ação pode ser lei universal. Em Habermas, esse teste exige um procedimento real de argumentação intersubjetiva, segundo o qual a norma só é válida quando puder ser aceita por todos os afetados, em condições de discurso livres de coerção. A moralidade migra do solilóquio para o diálogo. Sustenta esse deslocamento a teoria da ação comunicativa[4], que distingue a ação estratégica, orientada ao êxito, da ação comunicativa, orientada ao entendimento mútuo, a partir de pretensões de validade que podem ser problematizadas pelos interlocutores: inteligibilidade, verdade, correção normativa e sinceridade.

Aqui se chega a um limite estrutural pouco tematizado da teoria habermasiana, e que se torna agudo diante da inteligência artificial generativa. A ética do discurso pressupõe interlocutores capazes de réplica. A simetria comunicativa, a possibilidade de problematização e a abertura do consenso à revisão exigem que cada participante possa, a qualquer momento, dizer "não", contestar, retificar, retirar-se. A pessoa falecida não pode mais cumprir essa função; está, definitivamente, fora do circuito da argumentação.

Em condições normais, isso não constitui problema agudo. As tradições culturais lidam com a memória dos mortos por meio de práticas regradas, como rituais funerários, biografias, monumentos e citações, nas quais a representação do morto está marcada como representação. O leitor de uma biografia sabe que o autor está mediando aquela vida; o espectador de um documentário sabe que se trata de imagens e depoimentos editados. A

---

2 KANT, Immanuel. Resposta à pergunta: o que é Esclarecimento? In: KANT, Immanuel. *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 63-71.

3 HABERMAS, Jürgen. *A ética da discussão e a questão da verdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipola. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 12.

4 HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 1.

marca da mediação preserva a distinção entre o sujeito real e sua representação. A inteligência artificial generativa apaga essa marca. Quando Elis Regina canta no comercial, não há, fenomenologicamente, mediação visível: ela está ali, sorrindo, dirigindo a Kombi, fazendo gestos compatíveis com sua personalidade conhecida. O dispositivo técnico produz a aparência de um agir comunicativo, na medida em que a artista parece dizer algo, parece endossar algo, mas se trata de discurso unilateral em estado puro, simulacro de fala que jamais admitirá réplica do referente real.

Seria injusto dizer que a tradição habermasiana ignora o problema do ausente. Ela o conhece e tentou resolvê-lo. Para os afetados que não podem sentar à mesa do discurso, pense-se nas gerações futuras, nos incapazes, nos animais, desenvolveu-se a figura do discurso por representação, na qual alguém toma para si a tarefa de reconstruir, contrafactualmente, o que o ausente diria. Transposta para o morto, a solução indicaria os herdeiros como porta-vozes naturais. Acontece que o litígio de 2026 expõe a fragilidade dessa saída melhor do que qualquer exemplo de manual. Quem fala pelo ausente, aqui, é quem lucra com as decisões tomadas em nome dele. E a família nem sequer fala a uma só voz, pois o filho que conduziu a remixagem e o maestro que foi casado com a cantora, pai de dois de seus três filhos, ocupam lados opostos da disputa. Que garantia procedimental resta de que a voz reconstruída seja a de Elis Regina, e não a dos interesses de quem a reconstrói? Nenhuma, francamente. O representado, afinal, não pode nem mesmo destituir seus representantes, faculdade que é o mínimo de qualquer representação digna do nome.

Mas há um segundo problema, e esse, salvo melhor juízo, não tem precedente. As gerações futuras estão ausentes do diálogo, é verdade, mas ninguém fabrica um vídeo delas concordando com o que quer que seja. Com o morto, a inteligência artificial faz exatamente isso. Não se limita a excluí-lo do discurso, simula a participação dele. A Elis digital sorri para a câmera, canta o que o roteiro manda, endossa o que lhe pedem para endossar. Quando se olha para essa cena com as lentes da pragmática habermasiana, o que se vê é uma estrutura comunicativa quebrada em todos os pontos. Sinceridade não há como haver, porque não existe sujeito atrás do enunciado. Dissenso tampouco, e esse talvez seja o dado mais grave, porque a possibilidade de dizer não é a condição de qualquer discurso livre de coerção, e o avatar é o único participante imaginável que é, por construção, incapaz de recusa. O que sai daí merece nome próprio. Humildemente proponho chamá-lo de assentimento sintético: um consenso que imita a forma do consenso racional sem cumprir nenhuma de suas condições. Habermas previu o agir comunicativo e o agir estratégico. Não previu, nem tinha como prever, a hipótese em que o próprio

falante é fabricado. A ética do discurso tem categorias para o excluído e para o coagido. Para o falsificado como participante, não tem nenhuma.

Há uma objeção previsível, e convém enfrentá-la logo. Diria o leitor habermasiano que o teste contrafactual continua de pé, já que os vivos podem sempre perguntar, com o legado documentado diante de si, se Elis concordaria com a norma em exame. A objeção é boa, mas envelhece mal. Cada recriação sintética posta em circulação passa a fazer parte, ela própria, do acervo com que a comunidade reconstrói a vontade presumida do morto. A Elis fabricada em 2023 e a voz rearranjada de 2026 já disputam com o registro histórico, no fluxo das plataformas, a formação da opinião coletiva sobre o que Elis Regina diria. Em outras palavras, o material que serviria de base ao juízo contrafactual foi contaminado precisamente pelo ato que se pretendia julgar. Não se enxerga saída procedimental para essa circularidade. Todo procedimento pressupõe um arquivo do mundo da vida, e é justamente esse arquivo que a intervenção técnica corrompe, retroativamente e em silêncio.

O diagnóstico habermasiano mostra o que a sombra faz: ocupa um lugar de fala que não é seu. Falta dizer o que a sombra é. Para isso, o caminho é descer de volta à caverna.

2.2 As sombras de Platão na era do deepfake

No livro VII da *República*[1], Platão narra a alegoria que se tornou um dos mais perenes operadores da filosofia ocidental. Prisioneiros estão acorrentados, desde o nascimento, no fundo de uma caverna, com o olhar fixo numa parede onde se projetam sombras de objetos transportados, atrás deles, à luz de um fogo. Para esses prisioneiros, as sombras são a única realidade conhecida. Um detalhe do texto raramente é lembrado: os sons que os prisioneiros ouvem também são ilusórios, ecos das vozes reais dos transportadores devolvidos pela parede. Na caverna original, até o engano acústico deriva de algo que existe. Quando um deles é libertado e ascende ao mundo exterior, descobre, com sofrimento, que aquilo que tomava por real era apenas projeção. A alegoria opera, em primeiro lugar, no plano epistemológico, em que a questão central é a distinção entre sombra e realidade. Em *Mênon*[2], Platão complementa esse quadro com a doutrina da reminiscência, que concebe o conhecimento verdadeiro como acesso a uma realidade prévia inscrita na alma.

1 PLATÃO. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

2 PLATÃO. *Mênon*. Tradução de Maura Iglesias. São Paulo: Loyola, 2002.

Por mais de dois milênios, a caverna platônica funcionou como metáfora produtiva para o problema da ilusão e da aparência. As sombras, contudo, eram sempre reconhecíveis como sombras. O retrato pintado, a estátua, a descrição escrita, a fotografia, o filme: todas essas formas de representação carregavam, em seu próprio dispositivo, a marca da mediação. O receptor sabia que estava diante de uma representação.

A inteligência artificial generativa rompe essa estrutura. A imagem produzida por *deepfake* não é mais imagem de Elis Regina no sentido tradicional; é uma Elis Regina técnica, dotada de voz, rosto, expressão e gestualidade indistinguíveis do referente real. A sombra deixa de se apresentar como sombra. O dispositivo técnico se mimetiza como o próprio objeto, produzindo aquilo que a tradição platônica identificou como problema epistemológico fundamental, isto é, a confusão entre cópia e original. Para o espectador que viveu nos anos 1970 e acompanhou Elis Regina em vida, o comercial de 2023 é facilmente identificado como artifício. Para um adolescente em 2026, que conhece a artista apenas como nome, a fronteira entre o documental e o ficcional torna-se opaca. O comercial entra na cadeia das imagens disponíveis sobre ela e, com o tempo, sedimenta-se como uma das imagens dela.

Neste ponto, a alegoria da caverna se atualiza com força inesperada. As sombras de Platão eram sombras de objetos reais; havia, em última análise, um real do qual elas derivavam. As novas sombras geradas por inteligência artificial podem prescindir do real ou, mais precisamente, podem injetar no campo das sombras conteúdos que jamais existiram no nível do real. Já não se trata apenas de tomar a sombra pela coisa, mas de produzir sombras de coisas que nunca foram, e fazê-las circular como se fossem registros do que efetivamente ocorreu.

Curiosamente, é o próprio Platão quem fornece a régua para medir o tamanho da ruptura. No livro X da *República*[1], a crítica da mimesis organiza os graus de distância da verdade: primeiro a Forma, depois o objeto do artífice, por fim a imitação do pintor ou do poeta. O imitador produz cópia da cópia e por isso cai em suspeição. Repare-se, porém, num detalhe que raramente se sublinha: mesmo o simulacro mais rebaixado desse esquema ainda é cópia de alguma coisa. A degradação é vertical, mas a referência sobrevive. E é a referência que garante ao prisioneiro liberto um caminho de volta, da sombra ao objeto, do objeto ao fogo, do fogo ao sol. Há um otimismo escondido na alegoria, e ele mora aí. A sombra, por mais pobre que seja, aponta para fora de

1 PLATÃO. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

si. O *deepfake* inverte o sentido dessa seta. Na caverna clássica existe primeiro o objeto, depois a sombra. Na nova caverna produz-se primeiro a sombra, e ela passa a valer como se o objeto tivesse existido. O dueto entre mãe e filha nunca aconteceu. Aquela cena na Kombi não é sombra de acontecimento nenhum. É uma sombra que fabrica, de trás para diante, o seu próprio objeto, e que se deposita no repertório visual comum com toda a textura de um documento.

O vocabulário platônico guarda ainda uma distinção que parece feita sob medida para o caso, embora venha de outro diálogo. No *Sofista*[2], o filósofo separa duas técnicas de produzir imagens. De um lado a *eikastiké*, a arte da cópia fiel, que respeita as proporções do original. De outro a *phantastiké*, a arte da aparência, que sacrifica a fidelidade em nome do efeito sobre quem vê. Pois bem. Restaurar a voz gravada em 1976 é, no essencial, *eikastiké*, trabalho de depuração sobre um registro real. Fabricar um dueto que nunca houve é *phantastiké* da mais pura. E o álbum póstumo fica desconfortavelmente no meio do caminho, porque restaura a voz com toda a fidelidade possível para em seguida colocá-la a serviço de uma aparência, uma cópia fiel encaixada num contexto que jamais existiu.

São três, a meu ver, as diferenças que separam a nova sombra da antiga. A primeira diz respeito ao arquivo. O engano da caverna platônica era espacial e, por isso mesmo, reversível, pois bastava, ao menos em tese, virar a cabeça. Já o engano sintético caminha para a irreversibilidade. A sombra gerada por inteligência artificial não fica presa ao instante da exibição. Ela entra no acervo, mistura-se aos registros autênticos e, com o passar do tempo, torna-se indiscernível deles, como se antecipou algumas páginas atrás a propósito do espectador adolescente. Virar-se para trás deixa de resolver o problema. Atrás também há sombras. A segunda diferença está na fala. A sombra platônica é muda, e até o som que a acompanha, o texto o diz expressamente, é eco de uma voz real. A sombra sintética, ao contrário, canta. Ela abandona a condição de objeto contemplado e assume posição de sujeito no espaço público, o que nos devolve ao problema discutido na seção anterior: a sombra converteu-se em falso participante do discurso.

A terceira diferença é a que mais inquieta. O prisioneiro de Platão é uma vítima em sentido estrito, acorrentado desde a infância, sem termo de comparação possível. O espectador de 2023, não. Ele sabia que a imagem era gerada por inteligência artificial, a própria campanha fez questão de anunciá-lo, e emocionou-se assim mesmo. O encantamento, portanto, não

2 PLATÃO. *O sofista*. Tradução de Carlos Alberto Nunes. Disponível em: https://humanitas.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/02/O-Sofista.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.

nasceu da ignorância. Nasceu da adesão. E isso muda o problema de lugar. A questão deixa de ser epistemológica, não saber que é sombra, e passa a ser ética e afetiva, saber e ainda assim preferir a sombra. A caverna dispensou as correntes. Dispensou porque descobriu o que Platão não tinha como imaginar: sombra dá lucro. Quem a encomenda são os próprios herdeiros, a indústria fonográfica, as agências de publicidade. O fogo da caverna foi profissionalizado.

Vistos por essa lente, os três episódios do caso Elis Regina contam a história de uma emancipação em etapas. A remixagem de 1973 mexe num objeto que existe. A sombra continua sendo sombra de algo, apenas retocada, e a disputa que ela provoca é a velha disputa dos direitos morais entre coautores vivos. O álbum póstumo já sobe um degrau: a voz é real, veio de 1976, mas foi transplantada para arranjos que a artista nunca ouviu, e o resultado é um objeto estranho, metade documento, metade fabricação, uma performance verdadeira encenada num palco que não existe. O dueto por *deepfake* fecha o percurso. Ali nada aconteceu, e a sombra, plenamente autônoma, apresenta-se ao público como acontecimento. Do primeiro degrau ao último passaram-se menos de três anos. É essa velocidade, mais do que qualquer episódio em particular, que recomenda ao legislador uma resposta calibrada por graus, e não uma proibição de peça única, como se procurará demonstrar na segunda parte.

2.3 Memória cultural e indústria cultural: Assmann e Adorno frente à IA

Os pesquisadores alemães Jan Assmann[1] e Aleida Assmann[2] ofereceram, nas últimas décadas, uma das mais sofisticadas teorizações sobre a memória coletiva. Distinguem a memória comunicativa, transmitida oralmente, restrita a aproximadamente três gerações e dependente do contato vivencial, da memória cultural, institucionalizada em arquivos, monumentos, cânones e rituais, capaz de atravessar séculos. A memória cultural não é repositório estático. É construção dinâmica que conecta passado, presente e futuro, sempre evocada a partir de demandas do presente e com vistas a horizontes de futuro.

Essa concepção dinâmica da memória cultural ilumina a gravidade do fenômeno em análise. Se a memória cultural se constrói pela seleção, recombinação e ressignificação de elementos do passado, a inteligência artificial

1 ASSMANN, Jan. *Religião e memória cultural*: dez estudos. São Paulo: Paulus, 2018.

2 ASSMANN, Aleida. *Espaços da recordação*: formas e transformações da memória cultural. Tradução de Paulo Soethe. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

generativa introduz uma possibilidade qualitativamente nova: a fabricação direta de elementos novos, indistinguíveis dos originais, que se incorporam à cadeia mnemônica como se fossem traços autênticos. Já não há apenas reinterpretação do legado, há injeção de conteúdo apócrifo no acervo cultural compartilhado. A identidade construída ao longo de uma vida, composta de ações, omissões, falas, obras e posicionamentos públicos, deposita, no imaginário coletivo, traços que perduram para além da existência biológica do sujeito. Sem conexão com essa memória, ou dissociada dessa dinâmica integrativa, a representação tecnológica produz uma teratologia, uma figura que carrega o nome e o rosto do referente real, mas que pode ser orientada a qualquer direção semântica, inclusive contrária à biografia documentada.

A crítica de Theodor Adorno à indústria cultural, formulada com Max Horkheimer na *Dialética do Esclarecimento*, oferece o complemento decisivo desse quadro. Para os autores, a indústria cultural não é mero conjunto de empresas que produzem bens culturais. É estrutura sistêmica que converte a própria cultura em mercadoria, padronizando consciências e produzindo subjetividades adequadas ao consumo:

> O cinema e o rádio não precisam mais se apresentar como arte. A verdade de que não passam de um negócio, eles a utilizam como uma ideologia destinada a legitimar o lixo que propositalmente produzem. Eles se definem a si mesmos como indústrias, e as cifras publicadas dos rendimentos de seus diretores gerais suprimem toda dúvida quanto à necessidade social de seus produtos.3

A inteligência artificial generativa pode ser lida como apogeu industrial-cultural diagnosticado por Adorno e Horkheimer.[4] Já não se trata apenas de a indústria vender produtos, ou mesmo de produzir os sujeitos que os consomem; trata-se, agora, de produzir os próprios sujeitos que os endossam. O caso Elis Regina exemplifica essa lógica em estado puro. A artista é literalmente produzida pela indústria automotiva para vender a si mesma, em uma operação na qual o legado cultural deixa de ser apenas mercantilizado para se tornar matéria-prima reciclável conforme a demanda publicitária do presente. Há, ainda, um agravante específico no caso. Elis foi, em vida, uma das vozes que mais agudamente articularam a crítica social brasileira do último quartel do século XX. Cofundadora de associação de classe, próxima do sindicalismo combativo, intérprete de Belchior, Milton Nascimento e Chico Buarque, sua trajetória estética e política era integrada. Ressuscitá-la digitalmente para vender automóveis a uma multinacional alemã, valendo-se

3 ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 57.

4 ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

da Kombi como ícone afetivo, é operação que o aparato adorniano descreveria como neutralização integral da crítica pela indústria cultural: aquilo que historicamente se opôs à lógica mercantil é capturado, reembalado e devolvido ao mercado como nostalgia consumível.

Traduzido para a imagem que dá título a este artigo, o achado das duas tradições é um só. A memória cultural é a parede em que uma comunidade projeta e lê as suas sombras. Durante séculos, escrever nessa parede exigia a mediação lenta dos rituais, dos arquivos e dos cânones. A indústria descobriu como escrever nela diretamente. E o que se escreve na parede, agora, não se apaga.

3 A questão jurídica: do direito à imagem à integridade biográfica

3.1 O regime atual da imagem post mortem no ordenamento brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro consolidou, ao longo das últimas décadas, um arcabouço normativo de tutela do direito à imagem em chave acentuadamente patrimonial-personalíssima. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso V, assegura indenização por dano material, moral e à imagem; o inciso X declara invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; o inciso XXVII reconhece aos autores o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar.[1] No plano infraconstitucional, o Código Civil de 2002 dedica os artigos 11 a 21 aos direitos da personalidade. O artigo 11 estabelece sua intransmissibilidade e irrenunciabilidade em vida; o artigo 12 atribui ao cônjuge sobrevivente, ao descendente e ao ascendente legitimação para promover medidas necessárias à tutela dos direitos da personalidade após a morte do titular; o artigo 20 disciplina especificamente o uso da imagem, condicionando-o, em regra, à autorização da pessoa, e prevendo a legitimação ativa do cônjuge, ascendentes ou descendentes para a tutela post mortem.[2] A Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, por sua vez, regulamenta os direitos autorais e estabelece o prazo de proteção patrimonial de setenta anos contados a partir do primeiro de janeiro do ano subsequente ao do falecimento do autor.[3]

---

1 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

2 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

3 BRASIL. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 fev.

Esse arcabouço foi concebido para um universo tecnológico em que as formas de representação da pessoa eram limitadas, como a fotografia, o filme, a gravação sonora, o retrato pintado e a biografia escrita. A imagem juridicamente relevante era uma imagem-registro, captura mais ou menos fidedigna de um momento real. Mesmo as formas mais elaboradas de manipulação, como a montagem fotográfica, a dublagem e a recriação cinematográfica, conservavam a marca de sua mediação.

A doutrina civilista brasileira, capitaneada por autores como Carlos Alberto Bittar, consolidou o entendimento de que o direito à imagem subsiste, em alguma dimensão, após a morte. Bittar[4] sustenta de modo categórico, contra o brocardo *mors omnia solvit*, que a proteção alcança "tanto pessoas vivas, como mortas, eis que o direito não cessa com o falecimento, cabendo aos herdeiros promover a sua defesa, por direito próprio, como tem sido posto nas codificações e leis do presente século". A jurisprudência seguiu a mesma orientação. No julgamento do Recurso Especial nº 86.109/SP, o Superior Tribunal de Justiça enfrentou a utilização das imagens de Virgulino Ferreira da Silva (Lampião) e Maria Déa (Maria Bonita) pelo Lloyds Bank PLC em campanha publicitária, fixando o entendimento, pela relatoria do Ministro Barros Monteiro, de que a utilização da imagem da pessoa, com fins econômicos, sem autorização do titular ou do sucessor, constitui locupletamento indevido a ensejar reparação.[5] Em outro caso emblemático, envolvendo o curta-metragem *Di-Glauber*, dirigido por Glauber Rocha a partir de imagens fúnebres do pintor Di Cavalcanti, o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro proferiu ordem inibitória da exibição da obra, em atenção ao direito da família à preservação da memória do morto.

3.2 A insuficiência estrutural da matriz patrimonialista

Esses precedentes são valiosos, mas convergem em padrão estrutural problemático. A tutela opera em chave essencialmente patrimonialista, voltada ao locupletamento, às perdas e danos e à indenização, ou em chave sentimental-familiar, dirigida à proteção dos sentimentos dos sobreviventes diante de exposição vexatória. Ambas pressupõem que a violação consiste em

---

1998.

4 BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. p. 95.

5 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 86.109/SP**. Direito à imagem. Uso indevido com fins econômicos. Lampião e Maria Bonita. Recorrente: Lloyds Bank PLC. Recorridos: Marluce Ferreira de Oliveira e outros. Relator: Min. Barros Monteiro, 4 de fevereiro de 1999. *Diário da Justiça*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 1999.

uso não autorizado ou em uso degradante, e que a tutela se dá no eixo titular vivo, herdeiros legitimados e agente violador.

A configuração descrita revela-se estruturalmente insuficiente diante das possibilidades abertas pela inteligência artificial generativa. Em primeiro lugar, o caso Elis Regina demonstra que o consentimento dos herdeiros não esgota o problema ético-jurídico. A família autorizou o uso da imagem; Maria Rita, filha da artista, participou ativamente do comercial. Pela matriz patrimonialista clássica, o pressuposto da autorização do sucessor está cumprido, e a hipótese se afasta da configuração de locupletamento ilícito. E, no entanto, persiste uma sensação difusa, partilhada por críticos, biógrafos, militantes e parcela significativa do público, de que algo foi violado, algo que não se reduz à dimensão patrimonial nem aos sentimentos de luto dos parentes próximos.

Em segundo lugar, o artigo 20 do Código Civil foi pensado para imagens-registro, cuja relação com o referente real é pacífica.[1] As imagens-síntese geradas por IA constituem categoria diversa. São, simultaneamente, imagem no sentido fenomenológico, na medida em que reproduzem feições, voz e gestualidade, e obra derivada no sentido autoral. O regime jurídico clássico do direito à imagem captura precariamente esse duplo estatuto. Em terceiro lugar, e talvez de modo mais agudo, o controle juridicamente relevante deixa de ser apenas sobre o uso da imagem pré-existente, passando a recair sobre o conteúdo daquilo que a pessoa digital faz, diz e endossa. A novidade não está em que a imagem de Elis circule, pois, sua imagem circula há cinquenta anos em discos, livros e documentários. A novidade reside na existência de uma Elis tecnologicamente fabricada que pode ser orientada a cantar qualquer música, dirigir qualquer carro, sorrir para qualquer marca, dizer qualquer frase. O bem juridicamente em causa deixa de ser apenas a imagem-objeto e passa a abranger a integridade narrativa da pessoa enquanto referência cultural.

Em quarto lugar, os episódios de 2026 valem como teste de estresse do regime vigente, e o resultado do teste é constrangedor. Na controvérsia da remixagem, o sistema jurídico reagiu, mas repare-se por onde: quem notificou a gravadora foi um coautor vivo, o arranjador e diretor musical da obra original, invocando direitos patrimoniais e morais sobre o arranjo e a execução.[2] O

1 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

2 ROLLING STONE BRASIL. Cesar Camargo Mariano envia notificação a gravadora por relançamento de 'Elis'. *Rolling Stone Brasil*, 2026. Disponível em: https://rollingstone.com.br/musica/cesar-camargo-mariano-envia-notificacao-a-gravadora-por-relancamento-de-elis/. Acesso em: 27 jul. 2026.

instrumental normativo para isso existe e funciona. A Lei nº 9.610, de 1998, garante ao autor a integridade da obra, no artigo 24, inciso IV, e reconhece aos intérpretes direitos morais sobre suas interpretações, no artigo 92.[3] Funciona, porém, apenas para quem está vivo e pode invocá-lo. No que toca à própria intérprete falecida, os direitos morais sobre a interpretação acabam exercidos pelos mesmos sucessores que promovem a intervenção, numa situação em que guardião e interveniente vestem o mesmo terno. Quanto ao álbum póstumo em produção, este nem sequer oferece flanco para ataque, pois a voz real foi recontextualizada em arranjos nunca aprovados pela artista com autorização integral dos herdeiros, sem sombra de locupletamento. O balanço é simples de fazer. Da escala descrita na primeira parte, o aparato tradicional alcança apenas o primeiro degrau, aquele em que sobrevive um terceiro habilitado a litigar. Nos degraus seguintes, que são justamente os mais graves, a pessoa cuja voz serve de matéria-prima a tudo não tem guardião autônomo nenhum. É essa lacuna que a proposta de legitimação difusa, mais adiante, procura fechar.

É possível imaginar hipóteses que tornam o limite estrutural ainda mais visível. Tomem-se os herdeiros de Luís Carlos Prestes, líder histórico do Partido Comunista Brasileiro, autorizando, mediante contraprestação pecuniária, que sua imagem digitalmente recriada protagonizasse campanha publicitária em favor da contrarreforma trabalhista. Ou, em registro distinto, a hipótese de uma produção cinematográfica em que Benigna Cardoso da Silva, jovem morta em 1941 ao resistir a uma tentativa de violência sexual e posteriormente beatificada pela Igreja Católica, fosse retratada, mediante autorização dos descendentes, como adolescente em conflito amoroso, diluindo a dimensão de martírio que está na origem de seu reconhecimento religioso. Em ambos os casos, o consentimento patrimonial dos herdeiros é juridicamente válido pela matriz vigente. Ainda assim, em ambos, há uma violação que escapa a esse princípio.

3.3 A integridade biográfica como bem jurídico autônomo

A insuficiência diagnosticada aponta para a necessidade de reconhecer uma dimensão autônoma do direito da personalidade até aqui pouco tematizada na doutrina nacional, qual seja, a integridade biográfica. Por integridade biográfica entende-se a coerência, juridicamente protegida, entre a pessoa que efetivamente viveu, com sua trajetória de ações, omissões, posicionamentos públicos e escolhas existenciais, e as representações dela que

3 BRASIL. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 fev. 1998.

circulam no espaço público, especialmente após sua morte. Não se cogita de proibir a representação ou a reinterpretação, que são parte legítima do trabalho cultural, mas de proteger o núcleo identitário contra fabricações tecnológicas que o falsifiquem ou o invertam. Na imagem que dá título ao artigo: proteger o vínculo entre a sombra e o corpo que um dia a projetou.

O caso Elis Regina é particularmente eloquente ao revelar uma dimensão da pessoa que o direito civil tradicional tem dificuldade de capturar, qual seja, a herança ideológica e política. A artista não foi apenas uma voz tecnicamente excepcional. Foi uma posição no campo cultural e político brasileiro. Sua aproximação com o sindicalismo do ABC, sua atuação na ASSIM, sua escolha de repertório, suas declarações públicas, tudo isso constitui parte integrante de quem ela foi. Apagar essa dimensão na recriação digital não significa elidir um detalhe biográfico, mas amputar o sujeito naquilo que o singularizava. A operação publicitária não se limitou a usar a voz. Inseriu a artista numa cena específica, dotada de carga simbólica precisa, qual seja, a celebração de uma multinacional automobilística, em parceria com a sucessora biológica, sob a égide nostálgica de um veículo que é, ele próprio, símbolo cultural disputado. A pessoa digital construída no comercial não é uma Elis abstrata. É uma Elis politicamente neutralizada, reconciliada com a indústria, retroativamente integrada ao mercado de consumo.

Daí a importância de reconhecer que a herança ideológica e política, quando documentada e publicamente assumida em vida, integra o núcleo da personalidade juridicamente tutelável. A reescrita biográfica que a contradiga frontalmente não configura exercício legítimo de criatividade comercial, mas fabricação de um sujeito que não existiu. A integridade biográfica de figuras públicas possui, ainda, componente irredutivelmente coletivo. A memória, por exemplo, de Elis Regina, de Luís Carlos Prestes, de Glauber Rocha, de Carolina Maria de Jesus, bem como, em registros distintos, de figuras religiosas, esportivas e científicas, não é propriedade exclusiva dos sucessores legais. É também patrimônio cultural compartilhado, em sentido análogo ao que o ordenamento já reconhece para bens culturais materiais e imateriais.[1] Essa dimensão difusa sugere que, ao lado da legitimação familiar prevista no artigo 12 do Código Civil, deve-se admitir, em hipóteses qualificadas, a tutela transindividual da memória pública. Instrumentos processuais para tanto não faltam: a ação civil pública disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985[2], a legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses

1 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Art. 215 e 216. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

2 BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade

difusos prevista no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, e a atuação de associações representativas constituem o aparato institucional já existente.

3.4 Parâmetros para um marco regulatório

Diante do quadro descrito, e considerando o estágio atual do debate brasileiro sobre o marco regulatório da inteligência artificial, cuja tramitação no Congresso Nacional, especialmente por meio do Projeto de Lei nº 2.338, de 2023[3], abre janela legislativa relevante, é possível esboçar parâmetros normativos para a tutela da integridade biográfica frente à IA generativa, organizados em quatro eixos.

Antes de enunciá-los, vale explicitar a lógica que os une, que é a mesma da alegoria reinterpretada na primeira parte. Se a nova caverna dispensa correntes, a resposta jurídica não pode ser demolir a parede, o que equivaleria a proibir toda representação, e sim manter transitável o caminho de volta. Cada eixo cumpre um pedaço dessa função. O consentimento qualificado decide quem pode autorizar novas projeções. Os limites materiais protegem o objeto contra sombras que o contradigam. A transparência marca a sombra como sombra, devolvendo ao espectador a possibilidade de virar a cabeça. E a legitimação difusa define quem pode agir quando os guardiões naturais da saída forem, eles próprios, os operadores do fogo.

O primeiro é o eixo do consentimento qualificado. Para o uso comercial de recriação digital de pessoa falecida, deve-se exigir, sempre que possível, manifestação expressa e específica do próprio titular em vida, e não apenas autorização genérica, mas consentimento informado, específico para a modalidade de uso e revogável. Na ausência dessa manifestação prévia, a autorização sucessória não deveria operar como cheque em branco, e sim estar sujeita a parâmetros materiais.

O segundo é o eixo dos limites materiais. Há um núcleo da biografia que, uma vez documentado em vida, opera como limite intransponível para a recriação digital, notadamente os posicionamentos políticos, religiosos e ideológicos publicamente assumidos. A fabricação de uma representação que contradiga frontalmente esse núcleo configura, por si só, violação da integridade biográfica, independentemente de autorização sucessória.

---

por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

3 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 11 maio 2026.

O terceiro é o eixo da transparência. Toda obra audiovisual ou publicitária que utilize recriação digital de pessoa falecida deve trazer identificação clara, ostensiva e tecnicamente verificável de que se trata de conteúdo gerado por inteligência artificial. A etiquetagem obrigatória, já discutida em jurisdições estrangeiras como a União Europeia e diversos estados norte-americanos, é instrumento mínimo de proteção do regime epistemológico do receptor.

O quarto é o eixo da legitimação difusa. Reconhecer, ao lado da legitimação familiar, a possibilidade de tutela transindividual da memória pública de figuras culturalmente relevantes, mediante atuação do Ministério Público e de associações representativas, como sociedades de amigos, fundações culturais e entidades de classe artística, é movimento coerente com o tratamento que o ordenamento já dispensa a outros bens difusos de natureza simbólica.

4 Considerações finais

O comercial "Gerações", da Volkswagen, é mais do que peça publicitária bem-sucedida. Configura episódio paradigmático de uma transformação técnica e cultural cujas consequências jurídicas mal começamos a dimensionar. A inteligência artificial generativa torna possível, em escala industrial e a custo decrescente, a recriação digital de pessoas falecidas com fidelidade fenomenológica indistinguível do real. As sombras platônicas, que durante dois milênios se apresentaram reconhecidamente como sombras, deixam de carregar a marca de sua mediação. A representação do morto deixa de ser representação e passa a ser fabricação.

Os desdobramentos posteriores confirmaram o diagnóstico e, francamente, o pioraram. O que em 2023 era uma peça publicitária isolada tornou-se, em três anos, uma linha de produção: um álbum póstumo montado sobre a voz restaurada por inteligência artificial, uma remixagem contestada da obra de 1973, um litígio familiar exposto ao público sobre quem tem o direito de falar pelo legado. A escala de emancipação da sombra, que a primeira parte deste artigo descreveu, deixou de ser especulação. Virou cronologia, com datas e protagonistas. E essa cronologia guarda um detalhe que diz muito sobre o estado do nosso ordenamento: o único conflito juridicamente formalizado até aqui partiu de um terceiro vivo, o coautor dos arranjos originais. A pessoa cuja voz alimenta todas essas operações continua sem ninguém que possa falar exclusivamente por ela.

A tese sustentada ao longo deste artigo é que o ordenamento jurídico brasileiro, ancorado em uma matriz predominantemente patrimonialista

do direito à imagem, é estruturalmente insuficiente para enfrentar essa transformação. As categorias dogmáticas vigentes, como a transmissibilidade aos herdeiros, o locupletamento ilícito e a indenização por uso não autorizado, capturam apenas a superfície econômica do problema. A camada mais profunda, em que se decide a coerência entre a pessoa que efetivamente viveu e a pessoa digital que circula no espaço público após sua morte, exige o reconhecimento de um bem jurídico autônomo, qual seja, a integridade biográfica.

Esse reconhecimento não constitui mera elaboração doutrinária. Ele se ancora em fundamentos filosóficos consolidados, como a teoria platônica da relação entre cópia e original, a ética do discurso de Habermas e seu pressuposto de réplica, a crítica adorniana à indústria cultural e a teoria da memória cultural dos irmãos Assmann, bem como em fundamentos constitucionais sólidos: a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a inviolabilidade da imagem e da honra (artigo 5º, inciso X) e a tutela do patrimônio cultural brasileiro (artigos 215 e 216).[1] O que falta é a articulação dogmática que integre esses fundamentos e os converta em parâmetros operacionais. Os caminhos sugeridos, a saber, o consentimento qualificado, os limites materiais à recriação digital quando contradiga núcleo biográfico documentado, a transparência obrigatória sobre conteúdo gerado por IA e a legitimação difusa para tutela da memória pública, não pretendem esgotar o tema, mas abrir um campo de investigação dogmática e legislativa que dê conta da especificidade do desafio.

Há, por fim, uma dimensão de horizonte que merece registro. As gerações futuras herdarão uma memória cultural saturada de representações geradas por inteligência artificial, na qual a fronteira entre o documental e o ficcional se tornará progressivamente opaca. As decisões dogmáticas e regulatórias que a comunidade jurídica brasileira tomar nesta década desenharão a paisagem da memória pública das próximas. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade que excede o presente, pois o direito de hoje compõe a memória cultural de amanhã. A tarefa filosófico-jurídica que se impõe é a de garantir que essa memória ainda guarde, ao menos como ideal regulador, alguma fidelidade ao referente real, de modo que as sombras, por mais perfeitas que se tornem, continuem reconhecíveis como sombras.

Um último detalhe da alegoria, quase sempre deixado de fora das paráfrases, serve de fecho. Platão não encerra a história com o prisioneiro liberto contemplando o sol. Obriga-o a descer de volta à caverna, com os

1 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

olhos ainda desacostumados do escuro, para conversar com os que ficaram.[1] A descida é ingrata, o próprio texto admite, pois quem retorna enxerga mal e se expõe ao riso dos acorrentados. Mas é ela que converte a libertação de um em tarefa de todos. Guardadas as proporções, é esse o papel que este artigo reivindica para o direito. Não o de habitante do mundo das ideias, mas o de quem desce à caverna todos os dias, conhece as sombras pelo nome e mantém sinalizada, para qualquer prisioneiro disposto a virar a cabeça, a trilha que leva para fora.

Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ASSMANN, Aleida. *Espaços da recordação*: formas e transformações da memória cultural. Tradução de Paulo Soethe. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

ASSMANN, Jan. *Religião e memória cultural*: dez estudos. São Paulo: Paulus, 2018.

BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

BITTENCOURT, Julinho. Elis Regina – Polêmica: César Camargo Mariano notifica Universal Music. *Revista Fórum*, 9 abr. 2026. Disponível em: https://revistaforum.com.br/cultura/elis-regina-polemica-cesar-camargo-mariano-notifica-universal-music/. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e

1 PLATÃO. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 fev. 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 86.109/SP**. Direito à imagem. Uso indevido com fins econômicos. Lampião e Maria Bonita. Recorrente: Lloyds Bank PLC. Recorridos: Marluce Ferreira de Oliveira e outros. Relator: Min. Barros Monteiro, 4 de fevereiro de 1999. *Diário da Justiça*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 1999.

FERREIRA, Mauro. Elis Regina revive em álbum póstumo produzido a partir da voz da cantora em especial de TV gravado há 40 anos. *G1*, 15 abr. 2026. Disponível em: https://g1.globo.com/pop-arte/musica/blog/mauro-ferreira/post/2026/04/15/elis-regina-revive-em-album-postumo-produzido-a-partir-da-voz-da-cantora-em-especial-de-tv-gravado-ha-40-anos.ghtml. Acesso em: [informar data de acesso].

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. *A ética da discussão e a questão da verdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipola. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 1.

KANT, Immanuel. Resposta à pergunta: o que é Esclarecimento? In: KANT, Immanuel. *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 63-71.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Tradução de Antônio Carlos Braga. São Paulo: Escala, 2006.

PLATÃO. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

PLATÃO. *Mênon*. Tradução de Maura Iglesias. São Paulo: Loyola, 2002.

PLATÃO. *O sofista*. Tradução de Carlos Alberto Nunes. [S. l.: s. n., s. d.].

Disponível em: https://humanitas.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/02/O-Sofista.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.

ROLLING STONE BRASIL. Cesar Camargo Mariano envia notificação a gravadora por relançamento de 'Elis'. *Rolling Stone Brasil*, 2026. Disponível em: https://rollingstone.com.br/musica/cesar-camargo-mariano-envia-notificacao-a-gravadora-por-relancamento-de-elis/. Acesso em: 27 jul. 2026.

VOLKSWAGEN. **Gerações**. Direção: Dulcidio Caldeira. Produção: Boiler Filmes. Agência: AlmapBBDO. São Paulo: Volkswagen do Brasil, 2023. 1 vídeo (1 min 30 s). Filme publicitário.

Capítulo 39

RESPONSABILIDADE CIVIL POR ABANDONO AFETIVO PARENTAL

Lucas Villas Bôas de Campos Leite[1]
Maria Luiza Emerich Galhardo[2]
Pedro Angelo Gomes[3]
Thais Estela Guilherme de Paula[4]

1 Introdução

A família, enquanto núcleo essencial à formação do indivíduo e à estruturação da sociedade, ocupa posição central na ordem jurídica brasileira. Com a Constituição Federal de 1988, passou-se a reconhecer e valorizar não apenas a estrutura formal da família, mas também os aspectos afetivos, emocionais e relacionais que a compõem. Nesse contexto, as relações entre pais e filhos deixaram de ser compreendidas exclusivamente sob a ótica da autoridade e do poder familiar para assumirem um caráter mais dialógico e comprometido com o cuidado, a presença e a formação integral da criança e do adolescente.

A consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito e a proteção integral da infância e da juventude impõem aos pais deveres que vão além do sustento material. O cuidado, a atenção, o apoio emocional e o vínculo afetivo passaram a ser reconhecidos

1 Aluno Especial do Mestrado em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós graduado em Direito Penal e Direito Processual Penal (FALEG). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Residente Jurídico no Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: lucasvbcl@gmail.com.

2 Pós-graduanda em Direito Civil pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). Advogada. Pesquisadora. E-mail: marialuizaegalhardo@gmail.com

3 Mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor de Direito Processual Civil da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Associado ao Instituto Miguel Kfouri Neto de Direito Médico e da Saúde. Pesquisador-colaborador do Projeto de Pesquisa "Biodireito e o Direito Negocial: os Negócios Biojurídicos" vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Advogado. E-mail: pedro.angelogomes@uel.br

4 Aluna Especial do Mestrado em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós-graduanda em Direito Empresarial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pesquisadora. Técnica Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). E-mail: thais.estela.guilherme@uel.br

como dimensões juridicamente relevantes da parentalidade. Dessa forma, o Direito contemporâneo, especialmente a partir da constitucionalização das relações privadas, abriu espaço para a discussão sobre os efeitos jurídicos do descumprimento desses deveres, em especial quando há omissão voluntária e duradoura de um dos genitores no exercício de sua função parental.

É nesse cenário que emerge o debate sobre a responsabilidade civil por abandono afetivo. A expressão se refere à conduta do pai ou da mãe que, embora reconheça a filiação, se ausenta injustificadamente da vida do filho, negando-lhe apoio emocional, convívio e cuidado. Essa omissão, quando reiterada, pode comprometer o desenvolvimento saudável da criança, gerando sentimentos de rejeição, baixa autoestima, insegurança emocional e, em muitos casos, traumas psicológicos persistentes. A violação, portanto, atinge um bem jurídico sensível: o direito da criança e do adolescente à convivência familiar e à construção de laços afetivos estáveis.

Diante disso, a doutrina e a jurisprudência brasileiras vêm enfrentando a seguinte questão: é possível reconhecer um dano indenizável em casos de abandono afetivo parental? Pode o filho, atingido por essa ausência injustificada, pleitear reparação civil com fundamento nos prejuízos morais e existenciais sofridos? A discussão encontra-se dividida. Por um lado, há os que sustentam que o afeto não pode ser juridicamente exigido, e que a interferência do Poder Judiciário nas relações familiares afetivas representaria uma indevida invasão da autonomia privada. De outro, cresce o entendimento de que, uma vez comprovado o dano e a omissão culposa do genitor, é legítima a responsabilização civil como forma de tutela à dignidade infantojuvenil.

Este artigo parte da premissa de que o abandono afetivo, longe de ser mera ausência emocional, representa uma violação de deveres jurídicos decorrentes da filiação. A responsabilidade civil, nesse contexto, apresenta-se como instrumento de concretização dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, notadamente o direito ao desenvolvimento pleno em ambiente familiar saudável e afetivo. Não se trata de obrigar ninguém a amar, mas sim de reconhecer que o descaso, a ausência e a negligência afetiva podem configurar ato ilícito quando implicam prejuízos reais à formação e à saúde emocional do filho.

Ao longo do texto, serão discutidos os fundamentos jurídicos da responsabilidade civil aplicados ao abandono afetivo, bem como os principais argumentos doutrinários e jurisprudenciais que sustentam ou rejeitam a possibilidade de reparação. Além disso, será abordada a delicada questão dos limites dessa responsabilização, considerando os riscos de judicialização excessiva da vida privada e os desafios probatórios que envolvem esse tipo de

demanda. Ao final, busca-se contribuir para o amadurecimento do debate sobre o papel do Direito na proteção das relações parentais e na promoção da dignidade da criança e do adolescente.

2 Relações baseadas no afeto: natureza jurídica e consequências do abandono

As relações humanas, embora frequentemente estruturadas por contratos formais, também se desenvolvem em esferas marcadas pelo afeto e pela convivência harmônica. Em uma sociedade complexa, onde as interações jurídicas muitas vezes delineiam os contornos dos vínculos interpessoais, é imperativo reconhecer e valorizar o papel das relações afetivas como componente essencial do tecido social.

O ordenamento jurídico, tradicionalmente voltado para contratos expressos e normas objetivas, tem evoluído para acolher, ainda que de forma indireta, a relevância das relações baseadas no afeto. Embora o afeto, em si, não constitua um instituto jurídico autônomo, o sistema normativo demonstra crescente sensibilidade às transformações sociais e aos desafios enfrentados por aqueles que estabelecem laços fundamentados em vínculos emocionais.

É importante observar que, ainda que o afeto não seja regulado diretamente pelo direito positivo, seus reflexos irradiam por diversas áreas do ordenamento jurídico. No âmbito do Direito de Família, por exemplo, as relações afetivas são reconhecidas como fundamentais para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. A guarda compartilhada, nesse contexto, objetiva assegurar o convívio equilibrado com ambos os genitores, refletindo o reconhecimento da importância dos vínculos afetivos na formação emocional dos filhos.

Ademais, no campo do Direito das Sucessões, as relações afetivas também têm influenciado a jurisprudência na distribuição do patrimônio. Os tribunais vêm reconhecendo arranjos familiares não tradicionais e, com isso, estendendo direitos sucessórios a companheiros e companheiras de uniões afetivas, mesmo quando ausente o formal reconhecimento jurídico dessas relações. Nessa linha, aduz Maria Berenice Dias:

> As obrigações decorrentes das relações afetivas deveriam ter por base a conhecida frase de Saint-Exupéry: tu és eternamente responsável por quem cativas. É só isso que o amor deveria gerar: o direito de ser feliz e o dever de fazer o outro feliz. Contudo, como diz a velha canção: o anel que tu me deste era vidro e se quebrou, o amor que tu me tinhas era pouco e se acabou. Todos os relacionamentos que têm origem em vínculo de afetividade se propõem a ser eternos, estáveis, duradouros e com uma

> perspectiva infinita de vida em comum, até que a morte os separe. Os pares carregam a expectativa de um completar o outro na satisfação de suas necessidades de afeto, amor, relacionamento social etc., e a separação representa o rompimento desse projeto. É um dos mais sofridos e traumáticos ritos de passagem (Dias, 2023. p. 125).

Todavia, é necessário ressaltar que, embora o Direito venha se adequando à pluralidade das formas de relacionamento afetivo, a ausência de formalização legal ainda pode gerar entraves relevantes em determinadas situações. A inexistência de um vínculo jurídico formalizado pode acarretar insegurança, especialmente em questões patrimoniais, como no caso de falecimento de um dos parceiros ou na dissolução da relação, momentos em que os direitos decorrentes da convivência afetiva podem não estar suficientemente resguardados.

Em síntese, as relações humanas sustentadas pelo afeto vêm assumindo papel cada vez mais expressivo no cenário jurídico contemporâneo, exigindo do sistema normativo uma abordagem sensível e comprometida com a realidade social. O reconhecimento jurídico da importância dessas relações é fundamental para a consolidação de uma sociedade que valorize, não apenas os vínculos formais, mas também a complexidade e a riqueza das conexões interpessoais que constituem a experiência humana.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a afetividade como elemento central e estruturante da entidade familiar, sendo essa concepção posteriormente reforçada pelo Código Civil de 2002. O afeto, entendido como um conjunto de manifestações como bondade, cuidado, proteção, apego, ternura, gratidão e outras formas de vínculo emocional, é reconhecido como um fato jurídico. Por meio dele, estabelecem-se relações intersubjetivas que ultrapassam o plano meramente contratual e adquirem relevância normativa. Ademais, o afeto também se projeta como valor jurídico, constituindo princípio que informa a produção legislativa e orienta a interpretação e aplicação das normas.

Ainda que o afeto não esteja expressamente tutelado como instituto autônomo no ordenamento jurídico brasileiro, ele se encontra implícito em diversas disposições legais, de modo que se pode afirmar que sua presença está positivada nos princípios e normas que regem as relações familiares e a proteção à dignidade da pessoa humana.

Paulo Luiz Neto Lôbo reconhece a afetividade como princípio e aduz:

> A família recuperou a função que, por certo, esteve nas suas origens mais remotas: a de grupo unido por desejos e laços afetivos, em comunhão de vida. O princípio jurídico da afetividade faz despontar a igualdade entre irmãos biológicos e adotivos e o respeito a seus direitos fundamentais,

> além do forte sentimento de solidariedade recíproca, que não pode ser perturbada pelo prevalecimento de interesses patrimoniais. É o salto, à frente, da pessoa humana nas relações familiares (Lôbo, 2009, p. 322).

Reconhecido como princípio jurídico, o afeto exerce influência ainda mais profunda do que se fosse meramente uma norma positivada, pois é por meio dos princípios que se alcança a interpretação mais adequada e valorativa do ordenamento. Os princípios funcionam como diretrizes fundamentais, orientando tanto o legislador quanto o intérprete jurídico na aplicação do Direito. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 102), a violação de um princípio revela-se mais grave do que a transgressão de uma norma específica, uma vez que não representa apenas o descumprimento de um comando pontual, mas a afronta a todo o sistema normativo, comprometendo sua integridade e sua coerência interna.

Além disso, é necessário destacar que o princípio da afetividade está profundamente entrelaçado com outros pilares fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro: a solidariedade e a dignidade da pessoa humana. A afetividade, ao possibilitar o florescimento das relações humanas baseadas no cuidado mútuo, contribui de forma decisiva para o desenvolvimento integral do ser humano. O princípio da solidariedade, previsto no inciso I do artigo 3º da Constituição Federal, figura entre os objetivos fundamentais da República e expressa um compromisso recíproco entre os indivíduos, fundado em atitudes de empatia, fraternidade e responsabilidade coletiva.

Dessa forma, a afetividade pode ser compreendida como um fato jurídico elevado à categoria de princípio, associado diretamente aos princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana. Consagra-se, ao lado desses, como valor jurídico inegociável, fundamental para a configuração da entidade familiar e do estado de filiação, bem como para a garantia do mínimo existencial necessário ao desenvolvimento integral do ser humano.

Revela-se indispensável a análise da importância dos sentimentos humanos no contexto das relações familiares. A afetividade no seio da família não se resume a uma dimensão abstrata, mas representa um componente essencial para a formação integral dos filhos, contribuindo diretamente para a harmonia do lar e, reflexamente, para a estabilidade social.

Amar, no ambiente familiar, significa muito mais do que a mera expressão verbal do afeto. Trata-se de um conjunto de atitudes que englobam atenção, cuidado, respeito e acolhimento. Tais manifestações de afeto criam as condições necessárias para que os filhos se desenvolvam emocional e psicologicamente, permitindo que, futuramente, possam conduzir suas vidas de forma autônoma e equilibrada, pautadas por valores que promovam sua

felicidade, bem-estar, saúde e realização pessoal. No que toca a importância dos sentimentos a serem cultivados dentro de uma família, a psicóloga Giselle Câmara Groeninga e o jurista Rodrigo da Cunha Pereira, escreveram:

> É durante a infância, dentro da família, mas também no decorrer da vida, com a ajuda das instituições, que a distinção entre fantasia e realidade, entre culpa e responsabilidade é estabelecida, desenvolvida e fomentada. Inicialmente, dentro da família, e no anseio das instituições, aprendemos os afetos, a realidade e a lei. Também dentro da família nós aprendemos a balizar a agressividade e desenvolvemos formas de dar e receber amor, as quais vão se transformar em solidariedade, um capital essencial para o exercício da cidadania (Pereira; Groeninga, 2003, p. 342).

Dentre os sentimentos fundamentais ao pleno desenvolvimento humano, destacam-se o amor e o afeto, cujos significados, embora frequentemente confundidos, não se confundem. O amor representa a base profunda e incondicional da relação, enquanto o afeto manifesta-se por meio de atitudes concretas de cuidado, orientação e presença na vida do outro, especialmente no contexto da infância e adolescência. No âmbito da relação entre pais e filhos, a afetividade exerce papel essencial, constituindo-se como elemento estruturante da formação emocional e psíquica dos menores.

Nesse sentido, é possível afirmar que a ausência de cuidado, atenção e convivência dos genitores configura violação aos direitos da personalidade da criança ou do adolescente, especialmente quando essa omissão acarreta prejuízos à construção de sua identidade, autoestima e segurança afetiva. Trata-se de uma conduta reprovável não apenas sob o ponto de vista ético, mas também jurídico, sendo possível, em determinadas situações, a responsabilização civil daquele que, injustificadamente, se omite em sua função parental.

Importa frisar que o abandono afetivo não depende, para sua configuração, da ausência física dos pais. É plenamente possível identificar situações de abandono mesmo quando o genitor reside sob o mesmo teto que o filho, mas se abstém de exercer suas funções parentais, negligenciando o dever de educação, cuidado moral e apoio emocional. Por outro lado, há casos em que, mesmo distantes fisicamente, pais mantêm vínculos afetivos sólidos com seus filhos, participando ativamente de sua formação e assegurando seu bem-estar emocional. Portanto, o abandono afetivo deve ser compreendido como uma falha na presença significativa, e não meramente na coabitação. Assim, nos dizeres de Groeninga:

> O afeto e a convivência têm ligação sine qua non, sendo que a convivência não se confunde com a coabitação. Somente para ilustrar, é interessante verificar a evolução nas discussões travadas relativamente à união estável, nas quais se verificou que, para o reconhecimento desta, a coabitação não é mais condição necessária, mas sim o afeto e a comunhão de vidas. Assim,

> a convivência é possível mesmos nos casos em que a residência dos filhos não é a mesma de ambos os pais (Groeninga, 2017, p. 421).

Pensando na importância dessa participação na vida do filho de pais separados, é que o próprio legislador criou mecanismos legais, a fim de concretizar a convivência imprescindível entre pais e filhos, por meio do reconhecimento da filiação socioafetiva, bem como pela Ação de Regulamentação de Visitas, a fim de propiciar, portanto, a efetivação dos mais sublimes direitos do menor, por meio do fortalecimento de uma relação familiar, a qual deve ter como objetivo o desenvolvimento humano de todos os membros da família. Diante também da importância dessa participação materna e paterna na vida dos filhos, é que, atualmente, o afeto é considerado como um valor jurídico. Isso se verifica não apenas na seara das ações de visitas, mas sim em vários outros tipos de ações, por meio das quais se atestam o reconhecimento da adoção informal em confronto com o parentesco natural, tendo em vista a relação de afetividade existente entre os pais que criaram filhos não biológicos.

Em relação às consequências para as crianças, Glícia Brazil (2010) ensina que: "os danos do abandono afetivo à criança dependem de como ela vivenciou essa experiência, variando de intensidade e grau". Sendo considerado por ela uma violência aos direitos da criança e do adolescente.

Esses danos causados pelo abandono afetivo são, antes de tudo, um dano à personalidade da criança. Pode-se configurar o dano decorrente da cessação do contato e da convivência entre pais e filhos, na medida em que se demonstre e comprove que o abandono foi nocivo à criança, devendo esta prova ser feita por perícia técnica determinada pelo juízo, com o intuito de analisar o dano e sua extensão.

Continuando a análise é possível constatar que esse indivíduo, principalmente quando atinge a idade adulta, tem sua autoestima afetada, enfrentando dificuldades em relacionamentos, pois acredita não ser digno de ser amado, com medo de ser abandonado, e isto explica o porquê muitos embarcam em relacionamentos abusivos. Geralmente, é o pai que se ausenta na criação dos filhos, pelos motivos já expostos. Segundo Maria Berenice Dias:

> Entre os deveres decorrentes do poder familiar encontra-se o de exercer a guarda dos filhos - unilateral ou compartilhada -, bem como dirigir-lhes a criação e a educação (CC, art. 1.634, I e II). E encargo que compete a ambos os genitores, mesmo que separados (CC, art. 1.631).
>
> Quando estabelecida a guarda unilateral, fica limitado o direito de um deles de ter os filhos em sua companhia (CC, art. 1.632). Contudo, ao genitor que não possui a guarda é assegurado o direito de visitas (CC, art. 1.589). Comprovado que a falta de convívio pode gerar danos, a ponto

> de comprometer o desenvolvimento pleno e saudável do filho, a omissão do par gera dano afetivo suscetível de ser indenizado. A negligencia e o abandono
>
> Constam no Código Internacional de Doenças (CO-706.1) e justificam, inclusive, a perda do poder familiar (CC, art. 1.638). Entretanto, tal por si só não basta, pois persistem os encargos do poder familiar, como a obrigação de pagar alimentos. A relação paterno- filial vem assumindo destaque nas disposições sobre a temática da família, deixando clara a preocupação com os filhos como sujeitos, e não como assujeitados ao poder paterno. A possibilidade de reparação por danos, por meio da responsabilidade civil, dá-se pelo descumprimento do dever objetivo de cuidado, expresso na Constituição da República, no Código Civil e no ECA. E a omissão do dever de cuidado objetivo, previsto constitucional e legalmente, que caracteriza o ato ilícito. Nesse sentido a pioneira decisão do STJ) que atribuiu valor jurídico ao cuidado, identificando o abandono afetivo como ilícito civil, a ensejar o dever de indenizar (Dias, 2023, p. 411) (grifo nosso).

À luz do joeirado, Rodrigo da Cunha Pereira (2017, p. 542) destaca que: "a ausência das funções paternas já se apresenta hoje, como um fenômeno social alarmante que tem gerado péssimas consequências conhecidas por todos nós, como o aumento da delinquência juvenil". Esta posição é corroborada por Edgar Trapp e Railma Andrade (2017, p. 678) ao afirmarem que os filhos abandonados tendem a ser incapazes de seguir leis ou respeitar autoridades, podendo se tornarem rebeldes e adeptos da violação das regras.

Além disso, Maria Berenice Dias (2007, p. 721) explica que: "a falta da figura do pai desestrutura os filhos, tirando-lhes o rumo da vida e debita-lhes a vontade de assumir um projeto de vida, tornando-lhes pessoas inseguras e infelizes."

Em decisão unânime proferida em 2022, a 2ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo condenou um genitor ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R$ 10 mil, além do custeio do tratamento psicológico da filha, em razão do abandono afetivo praticado. A relatoria do acórdão ficou a cargo do desembargador João Baptista Galhardo Júnior, que destacou, com base em laudos técnicos, a inexistência de vínculo afetivo entre pai e filha, mesmo após o restabelecimento parcial das visitas. Segundo o relator, a convivência reatada não foi suficiente para suprir a necessidade de afeto, confiança e presença significativa na vida da menor, o que resultou em prejuízos psicológicos atestados em estudo social.

Ainda segundo o julgado, o genitor não apresentou justificativas plausíveis para o afastamento voluntário e prolongado, tampouco para a negligência em relação à qualidade da convivência paterna. Ressaltou-se que desavenças com a genitora não podem servir de escusa para o descumprimento

dos deveres decorrentes do poder familiar, especialmente aqueles relacionados ao cuidado moral e afetivo da prole.

A ausência dessa relação entre pai e filho, devido à falta de convívio entre eles e, desta forma, a interrupção do vínculo afetivo, pode acarretar em drásticas sequelas de ordem psicológica vindo a afetar o seu sadio desenvolvimento. Isto se dá porque é através da figura paterna que se rompe, necessariamente, a ligação íntima que o filho tem com a mãe e se insere o filho no mundo na qual ele passa a reconhecer irmãos, parentes e a sociedade, regido por limites, autoridades e disciplina.

Por conseguinte, o afeto está ligado ao direito dos filhos, que, independentemente do rumo que tomou a vida de seus pais, não podem sofrer as consequências com a ausência do genitor. Assim, a falta da figura paterna, conforme afirmado pelos autores mencionados, influencia negativamente na formação e no desenvolvimento da criança, criando traumas durante o desenvolvimento mental, físico e social, desencadeados pela negativa do pai ao direito do filho à uma formação sadia, privando o descendente de um espelho que deveria seguir e amar.

3 Responsabilidade civil por dano afetivo: requisitos e entendimentos doutrinários

No âmbito do Direito das Famílias, a responsabilidade civil por abandono afetivo é caracterizada de forma subjetiva, exigindo a demonstração do dano, especialmente de ordem emocional, além da comprovação da conduta culposa ou dolosa do genitor e da relação de causa entre essa conduta e o prejuízo sofrido.

A omissão no dever de cuidado, afeto e convivência, por parte do pai ou da mãe, compromete diretamente o desenvolvimento da personalidade e do caráter da criança ou do adolescente. Nessas circunstâncias, observa-se a presença dos pressupostos legais da responsabilidade civil: a culpa, o dano e o nexo de causalidade. A violação desses deveres configura o abandono afetivo como ato ilícito, ensejando o dever de indenizar por danos morais.

Devido a todo o dano e sofrimento causado à criança com o abandono, segundo Tartuce (2021, p. 318): "O Estado tem o dever e interesse em punir a omissão ou abuso dos pais no exercício do poder familiar, uma vez que é no seio da família em situação de risco, na maioria das vezes, nasce o menor infrator, o qual será entregue à sociedade". Portanto, necessita-se de mecanismos para coibir a omissão dos pais quanto aos deveres do poder familiar.

Maria Berenice Dias (2007, p. 756) elucida que, no julgamento da demanda, caberá ao magistrado avaliar a ocorrência do dano e a sua extensão, com base em prova pericial. Essa demonstração é viabilizada pela atuação interdisciplinar, que contribui para a compreensão e efetivação da obrigação indenizatória decorrente do abandono afetivo. A autora conclui que, ainda que o afeto não tenha valor econômico direto, o seu reconhecimento deve, ao menos, comprometer os pais com a promoção do desenvolvimento pleno e saudável dos filhos. Não se trata de atribuir preço ao amor, mas de reconhecer sua importância inestimável para a formação da dignidade da pessoa em desenvolvimento. Segundo Rolf Madaleno:

> As decisões judiciais que buscam reparar com indenizações pecuniárias o abandono de uma criança buscando sua formação de personalidade, não condenam a reparação da falta de amor ou o desamor, nem tampouco a preferência de um pai/mãe sobre um filho e seu descaso sobre o outro, mas penalizam a violação dos direitos morais na formação da personalidade deste filho rejeitado (Madaleno, 2013, p. 595).

Corroborando com esta afirmativa, Pablo Stolze defende:

> Dinheiro nenhum compensará a ausência, a frieza, o desprezo de um pai ou de uma mãe por seu filho ao longo da vida. Porém, a fixação dessa indenização tem um necessário caráter punitivo e pedagógico, na perspectiva da função social da responsabilidade civil, para que não se consagre o paradoxo de se impor ao pai ou a mãe responsável pelo abandono, simplesmente a "perda do poder familiar", pois, se assim o for, essa ação repercutiria como um favor para o genitor que o realiza (Gagliano, 2014, p. 631).

Ainda, aduz Rolf Madaleno:

> O dano à dignidade humana do filho em estágio de formação deve ser passível de reparação material não apenas para que os deveres parentais deliberadamente omitidos não fiquem impunes, mas, principalmente, para que, no futuro, qualquer inclinação ao irresponsável abandono possa ser dissuadida pela firme posição do Judiciário, ao mostrar que o afeto tem um preço muito alto na nova configuração familiar (Madaleno, 2013, p. 597).

É inegável que a busca por responsabilizar civilmente genitores que abandonam afetivamente seus filhos representa uma mudança significativa nas estruturas tradicionais das relações familiares. O reconhecimento judicial da obrigação de indenizar por danos morais decorrentes da ausência injustificada de convivência afetiva reforça a compreensão de que o afeto e o cuidado não são meros elementos morais, mas deveres jurídicos vinculados à dignidade da pessoa humana. Essa responsabilização reafirma a importância do poder familiar como instrumento de proteção integral da criança e do adolescente, destacando que o descumprimento dos deveres parentais, especialmente no campo emocional, pode gerar consequências jurídicas relevantes. Trata-

se, assim, de um avanço na consolidação dos direitos da personalidade e na promoção do melhor interesse da pessoa em desenvolvimento. Segundo Maria Berenice Dias:

> Essa orientação tem despertado a atenção para o significado do convívio entre pais e filhos. A afetividade, como dever jurídico, não se confunde com a existência real do afeto, porquanto pode ser presumida quando este faltar na realidade das relações; assim, a afetividade é dever imposto aos pais em relação aos filhos e destes em relação àqueles, ainda que haja desamor ou desafeição entre eles. A responsabilidade do pai decorre do exercício de seu poder familiar de maneira destrutiva, mesmo que venha atendendo ao paga mento da pensão alimentícia? Quando o pai opta por utilizar o poder familiar de maneira nitidamente danosa, dessa relação de poder nasce sua responsabilidade. A indenização por abandono afetivo pode converter-se em instrumento de extrema relevância e importância para a configuração de um Direito das Famílias mais consentâneo com a contemporaneidade, podendo desempenhar papel pedagógico no seio das relações familiares. Claro que o relacionamento mantido sob pena de prejuízo financeiro não é a forma mais satisfatória de estabelecer um vínculo afetivo. Ainda assim, mesmo que o pai só visite o filho por medo de ser condenado a pagar uma indenização, isso e melhor do que ele estar com o sentimento de abandono. Ora, se os pais não conseguem dimensionar a necessidade de amar e conviver com os filhos, que não pediram para nascer, imperioso que a justiça imponha corretamente essa obrigação. Não é preciso comprovar a presença de dolo. E nem sequer é necessária a prova do dano, que é presumido. Já está mais do que comprovado que a ausência do convívio paterno-filial compromete o desenvolvimento psíquico de crianças. Contudo, a jurisprudência insiste na necessidade da demonstração da presença do dano (Dias, 2023, p. 414).

Destarte, para a configuração da obrigação de indenizar com base na responsabilidade subjetiva, é imprescindível a presença de certos elementos estruturais, conforme ensina Silvio Rodrigues (2002, p. 276), como a conduta voluntária (ação ou omissão), culpa ou dolo, existência de dano e nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo. A conduta antijurídica refere-se a qualquer comportamento contrário ao ordenamento jurídico, seja por ação ou omissão, independentemente da intenção de causar dano. O dano, por sua vez, compreende qualquer lesão a bem jurídico tutelado, seja de natureza patrimonial ou extrapatrimonial. Já o nexo causal exige a comprovação de que o dano decorreu diretamente da conduta do agente, ou seja, que a violação não teria ocorrido sem o comportamento ilícito.

Tais pressupostos estão consagrados no artigo 186 do Código Civil, que regula a responsabilidade civil extracontratual de natureza subjetiva, sendo plenamente aplicáveis aos casos de abandono afetivo parental. Este dispositivo jurídico tem servido como base legal para diversas ações indenizatórias que

visam à reparação por danos morais decorrentes da omissão de cuidado e da ausência injustificada de afeto por parte dos pais.

Diferentemente do que ocorre no âmbito penal, o Código Civil não faz distinção entre dolo e culpa quanto à obrigatoriedade da reparação. Ou seja, tanto a conduta dolosa quanto a culposa são capazes de gerar o dever de indenizar, uma vez constatado o prejuízo à vítima. Nesse sentido, Fábio Ulhôa Coelho oferece uma definição precisa ao afirmar que, para fins civis, o foco recai sobre a violação de um dever jurídico e seus efeitos lesivos, independentemente da motivação interna do agente, desta forma:

> Para que um sujeito de direito seja responsabilizado subjetivamente é necessária a convergência de três: a) conduta culposa (culpa simples ou dolo) do devedor da indenização; b) dano patrimonial ou extrapatrimonial infligido ao credor; c) relação de causalidade entre a conduta culposa do devedor e o dano do credor. O primeiro pressuposto pode ser denominado "pressuposto subjetivo", por ser referido à negligência, imprudência ou imperícia (culpa simples) ou mesmo à intenção (dolo) do sujeito causador do dano. Se ele tivesse se comportado como determina a lei, se não tivesse praticado o ilícito, o evento danoso não ocorreria; foi a sua culpa ou dolo que provocou o dano. No âmbito da responsabilidade civil subjetiva, o pressuposto subjetivo, isto é, a culpa do devedor, é elemento indispensável à constituição da obrigação. A responsabilidade do devedor, nela, tem por fundamento último a manifestação de vontade do sujeito obrigado (Coelho, 2012, p. 158).

A diferença fundamental entre responsabilidade subjetiva e objetiva reside no papel da culpa. Na responsabilidade objetiva, não é necessário comprovar culpa ou dolo para que haja o dever de reparar o dano; basta a existência do prejuízo e o nexo causal entre a ação ou omissão do agente e o dano sofrido pela vítima. De forma resumida, Silvio Rodrigues define a responsabilidade objetiva como:

> Na responsabilidade objetiva, a atitude culposa ou dolosa do agente causador do dano é de menor relevância, pois desde que existia relação de causalidade entre o dano experimentado pela vítima, e o ato do agente, surge o dever de indenizar, quer tenha este último agido ou não culposamente (Rodrigues, 2002, p.10).

A ação, entendida como o ato de praticar, e a omissão, caracterizada pela abstenção de agir, são consideradas os "fatos geradores" da responsabilidade civil. Conforme definição de Maria Helena Diniz (2003, p. 391), a responsabilidade civil consiste no "ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, praticado pelo próprio agente ou por terceiro sob sua proteção, que cause dano a outrem, gerando o dever de reparar os direitos do lesado".

Ademais, tanto a ação, que configura uma conduta positiva, quanto a omissão, conduta negativa, podem decorrer do comportamento do próprio agente ou de terceiros que estejam sob sua responsabilidade ou guarda. Para que haja responsabilidade, é imprescindível que a conduta seja voluntária, ou seja, passível de controle pelo agente executor.

É fundamental analisar se o agente atuou com dolo ou culpa. O dolo pressupõe a intenção deliberada de causar o dano, enquanto a culpa ocorre quando o agente assume o risco ou age com negligência, imprudência ou imperícia, demonstrando que poderia ter evitado o resultado danoso.

Quanto ao dano, este se configura como a consequência da conduta lesiva, podendo ser de natureza patrimonial ou moral. Para fins de responsabilização, o dano deve ser concreto e efetivo, manifestando-se em prejuízos físicos, psicológicos ou materiais, cuja existência deve ser devidamente comprovada, evidenciando o prejuízo sofrido pela vítima.

Dessa forma, nas demandas que pleiteiam indenização por dano afetivo parental, é possível que estejam presentes todos os requisitos legais para a configuração da responsabilidade civil, a depender das circunstâncias específicas de cada caso. Contudo, é incontroverso, à luz da jurisprudência dominante, que o abandono afetivo provoca efetivo dano psicológico, o qual deve ser reparado mediante indenização.

4 Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que o abandono afetivo parental pode configurar conduta ilícita passível de responsabilização civil quando demonstrados, no caso concreto, a omissão injustificada dos deveres parentais, o dano efetivamente sofrido e o nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo causado. A proteção da criança e do adolescente não se limita à prestação material, abrangendo também o direito à convivência familiar e ao desenvolvimento saudável da personalidade. A responsabilização civil pelo abandono afetivo não significa atribuir valor econômico ao amor ou obrigar os pais a desenvolverem sentimentos pelos filhos. Sua finalidade é reconhecer juridicamente os danos decorrentes do descumprimento injustificado de deveres parentais, especialmente aqueles relacionados ao cuidado, à convivência e à formação da personalidade. Nesse sentido, a prestação de alimentos não se confunde com o dever de cuidado, constituindo obrigações distintas e igualmente relevantes para a proteção integral da criança e do adolescente.

A análise realizada demonstra, ainda, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite a possibilidade de reparação por danos morais

decorrentes do abandono afetivo, desde que preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil e devidamente comprovados os prejuízos alegados. A avaliação deve ocorrer de acordo com as particularidades de cada caso, evitando-se tanto a banalização da indenização quanto a desconsideração dos danos efetivamente causados pela omissão parental.

Quanto à prescrição, verifica-se a existência de discussões acerca do termo inicial e do prazo aplicável às pretensões decorrentes do abandono afetivo, especialmente diante dos efeitos prolongados que essa experiência pode produzir na vida da vítima. Trata-se de questão que demanda atenção da doutrina e da jurisprudência, sobretudo para que a aplicação das regras prescricionais seja compatível com as particularidades desse tipo de dano. Por fim, registra-se que eventuais atualizações legislativas posteriores ao período de realização da pesquisa não foram incorporadas ao presente trabalho, uma vez que a investigação e a coleta do material utilizado foram realizadas anteriormente a essas alterações. Assim, as conclusões apresentadas correspondem ao recorte temporal definido para a pesquisa.

Dessa forma, conclui-se que o abandono afetivo, quando caracterizado pela violação injustificada dos deveres parentais e acompanhado de dano comprovado e nexo causal, pode ensejar responsabilização civil. Mais do que atribuir valor ao afeto, trata-se de reconhecer a relevância jurídica do cuidado e da convivência familiar para a proteção da dignidade e do desenvolvimento da criança e do adolescente.

Referências

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

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de jan de 2025.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil 2** – obrigações – responsabilidade. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 16. ed. ver. atual. eampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 7º volume: responsabilidade civil, 21 ed, São Paulo: Saraiva, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson**. Curso de direito**

civil: Direito das famílias. v. 6. rev. e atual. Bahia. Ed. Jus Podivm. 2020.

GAGLIANO, Pablo Stolze**. Novo Curso de Direito Civil**: Direito de Família: as famílias em perspectiva constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GROENINGA, Giselle Câmara. **Descumprimento do dever de convivência**: danos morais por abandono afetivo. A interdisciplina sintoniza o direito à família com o direito à família. In: HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes (coord.). A outra face do Poder Judiciário: Decisões inovadoras e mudanças de paradigmas. São Paulo: Del Rey, 2017

GROENINGA, Gisele Câmara; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). **Direito de Família e Psicanálise**: Rumo a uma nova epistemologia. Rio de Janeiro: Imago, 2003.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **O conceito de família e sua organização jurídica**. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). Tratado de Direito das Famílias. 3. ed. Belo Horizonte: IBDFAM, 2019.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Sobre peixes e afeto - um devaneio sobre a ética no Direito de Família**. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA: FAMÍLIA E DIGNIDADE HUMANA. Anais do V Congresso Brasileiro de Direito de Família: Família e Dignidade Humana. São Paulo: 10B Thompson, 2006, v. 1. 426.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Famílias**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MADALENO, Rolf. **Curso de direito de família**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. ACESSO EM: 9 de jan. 2025.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Pai, por que me abandonaste?.** Disponível em: http://www.ibdfam.org.br/artigos/41/Pai%2C+por+que+me+abandonaste%3F. Acesso em: 09 de jan de 2025.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil. **Responsabilidade Civil**. Volume IV, Editora Saraiva, 19ª Edição, São Paulo, 2002.

ROSA, Conrado Paulino da. Abandono afetivo: **danos morais na relação paterno-filial**. In: Claudia Gay Barbedo. (Org.). Debates contemporâneos sobre direito de família. 1ed.Porto Alegre: UniRitter, 2012.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: **Direito de família**. 16. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. v. 5.

TARTUCE, Flávio. **IBDFAM: Novos princípios do Direito de Família Brasileiro**. 2007. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/308/Novos+princ%C3%ADpios+do+Direito+de+Fam%C3%AD lia+Brasileiro+(1). Acesso em: 11 de jan de 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

TRAPP, Edgar Henrique Hein; Andrade, Railma de Souza. **As Consequências da Ausência Paterna na Vida Emocional dos Filhos**. Revista Ciência Contemporânea - jun./dez. 2017, v. 2, n.1. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: direito de família. Volume 6. – 15. Ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

VELOSO, Zeno. **Direito Civil**. 2. Ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

VENOSA, Silvo de Salvo, Direito Civil. **Direito de Família**, Vol. 6, 19ª. ed. Editora Atlas, São Paulo, 2020.

Capítulo 40

O IMPACTO DA JURISPRUDÊNCIA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E INTERPRETAÇÃO JUDICIAL

Larissa Cristie de Siqueira Marques[1]

1 Introdução

Ao tratar da resolução de conflitos, parte-se da premissa de que a solução ideal é aquela construída por meio de consenso, de forma a atender, na medida do possível, aos interesses de todas as partes envolvidas. Todavia, em determinadas situações, especialmente nas demandas de maior complexidade, a legislação mostra-se insuficiente ou carece de atualização para acompanhar as constantes transformações sociais, tornando indispensável uma interpretação jurídica mais abrangente e adequada à realidade contemporânea.

Faz-se necessária a adoção de soluções tecnicamente qualificadas e compatíveis com a natureza específica da controvérsia, uma vez que toda demanda submetida ao Poder Judiciário deve receber a devida apreciação jurisdicional, com a prolação de decisão de mérito, sempre que presentes os requisitos legais.

Nestes casos, é que a jurisprudência entra em ação. Não sendo visto somente como uma solução, mas, uma outra forma de interpretação para casos iguais ou semelhantes.

A jurisprudência, no âmbito do Poder Judiciário, consiste no conjunto de decisões reiteradas e uniformes proferidas pelos tribunais acerca de determinada matéria jurídica, consolidando um entendimento que orienta o julgamento de casos semelhantes. Sua principal finalidade é promover a uniformização da interpretação e da aplicação do direito, assegurando maior segurança jurídica, previsibilidade das decisões e isonomia no tratamento das demandas, além de servir como importante referência para magistrados, advogados e demais operadores do Direito.

1 Docente na SRE- Secretária Regional Estado de Minas Gerais. Graduada em Pedagogia pela FACSUM\MG. Graduação Educação Especial e Inclusiva pela FAVENI. Pós-graduada em Pedagogia Empresarial. Cursando Direito no 6º período pela Instituição Unopar / Juiz de Fora. E-mail: larissacristieadv@gmail.com

Embora a Constituição Federal de 1988 seja a principal via de acesso utilizada para a domada de decisões, a jurisprudência, é consolidade como uma fonte complementar para atuar nestes casos que não se encontra lei prevista regente.

A regra geral é que a jurisprudência não tem força de lei, pois a lei escrita aprovada pelo Poder Legislativo é a principal fonte do Direito no Brasil. No entanto, certas decisões e súmulas vinculantes possuem efeito obrigatório para os juízes e órgãos públicos, ganhando força prática semelhante à da lei.

Antes de se iniciar um processo através de jurisprudência como espelho a ser considerado, elencamos diversos princípios a serem considerados.

Conforme Juan Luis Vives: "A justiça é o vínculo das sociedades humanas; as leis emanadas da justiça são a alma de um povo".

2 Interpretação Judicial

A interpretação judicial consiste em interpretar um todo, seguir um processo minimamente estrito, cuidadosamente analisar e sintetizar o concreto para o abstrato.

Em palavras mais fáceis e rápidas de interpretação, é momento em que o Juiz análise todo o contexto do processo traduzindo sob a lei seca o resultado em que melhor for cabível na realidade julgada.

De acordo com Martin Luther King: "A injustiça num lugar qualquer é uma ameaça à justiça em todo o lugar".

Observa-se que a interpretação judicial passou por significativa evolução ao longo do tempo. O modelo tradicional do século XIX, no qual o magistrado era concebido como mero aplicador da lei, deu lugar a uma atuação jurisdicional mais ativa, fundamentada e compatível com a complexidade das relações sociais contemporâneas.

Nesse contexto, o juiz assume papel relevante na concretização dos princípios constitucionais e na efetivação dos direitos, por meio de uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico.

Com base na atualidade, o direito virou um debate central onde existem métodos e uma ordem a ser considerada. Dentre elas, estão os métodos científicos literal, histórico, finalístico e sistemático.

O método literal ou gramatical consiste na análise do texto normativo a partir do significado das palavras utilizadas pelo legislador, observando sua estrutura, termos empregados e a relação existente entre os dispositivos legais. Esse método busca compreender o sentido inicial da norma, considerando a

interpretação mais próxima da redação expressa da lei e sua adequação ao caso concreto apresentado.

O método histórico considera o contexto em que a norma jurídica foi criada, levando em consideração os fatores sociais, políticos e econômicos que influenciaram sua elaboração.

Além da análise da chamada "lei seca", esse método busca compreender a intenção do legislador no momento da criação da norma, relacionando-a aos princípios jurídicos e às transformações ocorridas na sociedade, permitindo uma aplicação mais adequada à realidade atual.

O método finalístico ou teleológico tem como objetivo identificar a finalidade social da norma, buscando compreender qual propósito o legislador pretendeu alcançar com sua criação.

Nesse sentido, procura estabelecer uma conexão entre a norma abstrata e a situação concreta, verificando em que circunstâncias sua aplicação atende melhor aos valores e objetivos previstos pelo ordenamento jurídico.

O método sistemático interpreta a norma jurídica como parte integrante de um conjunto maior, analisando sua relação com os demais dispositivos legais e princípios que compõem o sistema jurídico.

Esse método busca garantir uma aplicação coerente do Direito, especialmente em harmonia com os fundamentos e valores estabelecidos pela Constituição Federal, evitando interpretações isoladas ou incompatíveis com o ordenamento jurídico.

Interpretar é, portanto, extrair o real sentido e o alcance da norma jurídica.

3 Princípios como base e análise do processo

Os princípios são considerados a base do Direito, especialmente no processo de tomada de decisões, pois representam ideias fundamentais que orientam o funcionamento e a aplicação do ordenamento jurídico.

Por meio deles, o juiz encontra fundamentos para interpretar e aplicar as normas jurídicas de maneira adequada, buscando garantir a justiça e solucionar eventuais lacunas existentes na legislação.

Além disso, os princípios jurídicos permitem que a aplicação da lei considere as circunstâncias específicas de cada caso concreto, evitando decisões meramente mecânicas e assegurando maior equilíbrio e coerência na atuação do Poder Judiciário.

Dessa forma, eles exercem importante função na interpretação das normas, contribuindo para que o Direito acompanhe as particularidades das situações apresentadas.

Portanto, os princípios possuem papel essencial na construção de decisões jurídicas justas e fundamentadas. Ao orientar a interpretação e a aplicação das normas, eles contribuem para a efetivação da justiça, para a segurança jurídica e para a adequada solução dos conflitos, garantindo que o ordenamento jurídico seja aplicado de forma coerente e compatível com os valores fundamentais da sociedade.

4 Segurança Jurídica

Conforme a Constituição Federal de 1988 art.5° inciso XXXVI: "A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [...]"

É considerado um princípio fundamental garantido por lei em que a clareza, equilíbrio, confiança e a proteção são fundamentais para a seguridade tanto dos indivíduos do processo, quanto para que o judiciário se resguarde na apreciação de mérito, impedindo mudanças que afetem situações consolidadas já por lei, assegurando que não haja anterioridade e irretroatividade.

5 Previsibilidade

De acordo com Peter Ferdinand Drucker um escritor, professor e consultor administrativo de origem austríaca: «A melhor maneira de prever o futuro é criá-lo» uma frase objetiva, clara e impactante, o que nos leva à análise da previsibilidade como elemento fundamental no âmbito do Direito atualmente aplicado.

A previsibilidade é um conceito considerado o pilar e o objetivo da jurisprudência. A valorização de precedentes é um imperativo de separação de poderes para evitar um "Estado de Juízes", garantindo que a certeza condiz com a realidade vivenciada pelas partes e o atual momento em que a sociedade está.

O artigo 926 do Código de Processo Civil exige expressamente que: "a jurisprudência seja estável, íntegra e coerente".

Com isso, o acordo entre as partes é considerável previsível indicando um litigio de menor complexidade e tempo partindo para o lado de acordos, evitando demoras e redução processuais.

6 Uniformidade

O Brasil possui mais de 18 mil juízes, o que naturalmente gera interpretações diversas mesmas sendo casos idênticos ou semelhantes. A uniformidade é considerada o espelho da previsibilidade.

A previsibilidade dá um conceito e segurança futura do que ainda vai acontecer ou pode acontecer, já a uniformidade é a segurança do presente, garantindo que o direito seja igual a todos em qualquer região do Brasil.

Este princípio é a garantia da isonomia, onde em diferentes partes com o mesmo ou semelhante processo analisado, não possua diferentes pesos e medidas por serem diferentes juízes julgando.

Com isso o tribunal diminui tempo e garante uma segurança jurídica maior para ambas partes.

7 A resolução de conflitos e seus desdobramentos

Conforme John Locke LOCKE, J: "A finalidade da lei não é abolir ou conter, mas preservar e ampliar a liberdade. Em todas as situações de seres criados aptos à lei, onde não há lei, não há liberdade" (Segundo Tratado Sobre o Governo Civil. Rio de Janeiro: Vozes, 1994).

Em uma sociedade onde se vive centenas de pessoas com modo de pensar, agir e culturas diferentes, é certeza de que haverá conflitos ao longo da convivência. Muitos deles são resolvidos entre si, não gerando nenhum impacto negativo para sociedade ou comunidade ali presente, já em outros, é necessário a intervenção de um terceiro imparcial para garantir que de forma justa, o conflito seja administrado e solucionado.

A constituição Federal foi criada com o intuito de resolver, organizar e administrar toda uma população para que todos sejam considerados iguais e tratados em momentos de conflitos perante a lei.

Quando se busca o judiciário é para a solução de um conflito em que as partes sozinhas não conseguiram entrar em um acordo, necessitando de um terceiro imparcial que se chegue a uma conclusão correta e justa, visando os princípios, lei e doutrinas presentes.

É dever da justiça minimizar o impacto do problema e resolver a situação da forma mais justa possível preservando o direito e dever de toda uma sociedade.

8 Impacto positivo da jurisprudência

O direito é mais do que normas especificas, ela consiste em liberdade, igualdade social e justiça para aqueles que a busca.

Poder analisar casos idênticos ou semelhantes de uma forma uniformizada, trouxe ao sistema um mérito quase perfeito. Mesmo que seja um problema futuro em que a lei não seja clara e objetiva, teremos a solução ali presente já garantida e aplicada, fazendo com que os processos não se delonguem por anos sem uma solução, trazendo benefícios a uma sociedade e o sistema judiciário.

A jurisprudência é capaz de acompanhar as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas, permitindo que o Direito se adapte a novas situações que muitas vezes não estavam previstas pelo legislador.

Esse aspecto torna a atividade jurisdicional mais dinâmica e eficiente, garantindo que os princípios constitucionais sejam aplicados de forma compatível com a realidade contemporânea.

Outro importante impacto da jurisprudência está na economia processual. Quando os tribunais consolidam um entendimento sobre determinada matéria, há redução do número de recursos e processos repetitivos, tornando a prestação jurisdicional mais rápida e eficiente.

No Brasil, instrumentos como as súmulas vinculantes, os recursos repetitivos e os precedentes qualificados reforçam essa função, contribuindo para a uniformização da interpretação do Direito.

Vale ressaltar e relembrar que a jurisprudência não substitui a lei. Sua função é interpretar e complementar o ordenamento jurídico, sempre respeitando os limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação vigente.

Entretando, ela representa um importante instrumento de evolução do Direito, equilibrando estabilidade e adaptação às transformações da sociedade.

9 Conclusão

É notório que, a jurisprudência exerce uma influência significativa na construção do Direito brasileiro, promovendo segurança jurídica, isonomia, eficiência processual e atualização da interpretação das normas mesmo que sem peso de Lei.

Seu papel é fundamental para garantir decisões mais justas, coerentes e alinhadas aos princípios do Estado Democrático de Direito.

Uma jurisprudência, é capaz de manter estável uma decisão em casos iguais ou semelhantes em um processo, sem que o Direito tenha dois pesos e duas medidas.

A importância das leis e os precedentes está de acordo com os recortes de uma sociedade, é a garantia de eficiência e eficaz de um processo justo, menos oneroso e amplo.

A compreensão de que o Direito não se limita apenas à lei como fonte exclusiva de interpretação e decisão demonstra o processo de evolução jurídica, no qual outros elementos normativos e interpretativos contribuem para sua constante atualização diante das mudanças da sociedade, garantindo a proteção dos direitos e o cumprimento dos deveres previstos no ordenamento jurídico.

Referências

ALVARENGA, Regina. **O papel da jurisprudência: da Emenda Constitucional nº 45/2004 ao novo Código de Processo Civil** (Lei nº 13.105/2015). Disponível em: Zampinichrome.extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/04/o-papel-da-jurisprudencia.pdf . Acesso em: 01 out. 2026.

BRASIL CORRESPONDENTES. **A justiça e o vínculo das sociedades humanas**. Disponível em: https://www.brasilcorrespondentes.com.br/a-justica-e-o-vinculo-das-sociedades-humanas-as-leis-emanadas-da-justica-sao-a-alma-de-um-povo-juan-luis-vives/. Acesso em: 11 set. 2026.

BEZERRA, Juliana. **Biografia de Martin Luther.** Disponível em: https://www.todamateria.com.br/martin-luther-king/. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Brasília: Diário Oficial da União, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

DRUCKER INSTITUTE CLAREMONT GRADUATE UNIVERSITY. The Father of **Modern Management:** About Peter Drucker - Peter Drucker was a visionary whose ideas reshaped management, business, and society. Disponível em: https://drucker.institute/about-peter-drucker/. Acesso em:

01 out. 2026.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 215-217.

LOCKE, John. **Tratado Sobre o Governo Civil**. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa, com introdução de J.W. Gough. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. Disponível em: file:///C:/Users/Supervisor/Downloads/Locke.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/sobre-a-jurisprudencia/. Acesso em: 30 set. 2026.

Capítulo 41

VICARICÍDIO E CONTEMPORANEIDADE: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS AFETOS COMO EXPRESSÃO EXTREMA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Gisleule Maria Menezes Souto[1]
Larissa de Moura Guerra Almeida[2]

1 Introdução

A violência contra a mulher permanece como uma das mais persistentes manifestações das desigualdades de gênero na sociedade contemporânea. Apesar dos avanços normativos e institucionais construídos nas últimas décadas, especialmente a partir da consolidação de mecanismos específicos de prevenção, proteção e responsabilização, as diferentes formas pelas quais essa violência se manifesta continuam a desafiar a capacidade do Estado e da sociedade de identificá-las e enfrentá-las antes que alcancem consequências irreversíveis.

No Brasil, os dados recentes evidenciam a dimensão do problema. Em 2025, o "Ligue 180" registrou "155.111 denúncias de violência contra a mulher e 679.058 violações", considerando que uma mesma denúncia pode envolver mais de uma forma de violência (Brasil, 2026b). Entre as violações registradas, a violência psicológica correspondeu a 49,9% dos registros, seguida pelas violências física, patrimonial e sexual (Brasil, 2026b). Os números

1 Doutora em Teoria do Direito, PUC Minas, Belo Horizonte/MG, Brasil. Mestre em Filosofia, PUC-SP, São Paulo, Brasil. Docente nos cursos de Direito, Filosofia, Ciências da Computação, Sistemas de Informação e Nutrição; PUC Minas, *campi* Barreiro, São Gabriel, Coração Eucarístico e Praça da Liberdade; Belo Horizonte, Brasil. Pesquisadora nos grupos de pesquisa "Núcleo REDES de Direitos Humanos", PPGD PUC Minas, e no Núcleo de Pesquisa "Quotidiano e Saúde", PUC Minas. Contato: leulemenezes@gmail.com. Currículo lattes: http://lattes.cnpq.br/3167556973167844. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8079-5293.

2 Doutora *magna cum laude* (2026) e Mestra *cum laude* (2020) em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa (2022/2026). Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.

devem ser compreendidos como registros realizados perante o canal oficial de atendimento e denúncia, não se confundindo, portanto, com a totalidade dos episódios de violência efetivamente ocorridos no país. Ainda assim, oferecem elementos relevantes para a compreensão da dimensão e da complexidade do fenômeno (Brasil, 2026c).

Nesse cenário, ganha especial relevância a denominada "violência vicária", caracterizada pela utilização de pessoas afetivamente vinculadas à mulher como instrumentos destinados a lhe causar sofrimento, punição ou controle. A agressão, nesse caso, desloca-se: em vez de incidir exclusivamente sobre a própria mulher, alcança filhos, familiares ou outras pessoas que integram sua esfera de afeto e proteção. O terceiro é atingido não apenas por aquilo que representa individualmente, mas também – e precisamente – pela capacidade que sua vitimização possui de produzir sofrimento na mulher a quem a violência se dirige.

Embora a dinâmica que atualmente se denomina "violência vicária" não seja necessariamente nova, sua identificação conceitual e seu reconhecimento jurídico são recentes. Os próprios dados brasileiros demonstram que o fenômeno já possuía expressão significativa antes de sua incorporação explícita à legislação. Em 2025, o "Ligue 180" registrou 7.064 denúncias classificadas como violência vicária, correspondentes a 4,55% das denúncias recebidas naquele ano (Brasil, 2026b; 2026c). Apenas nos três primeiros meses de 2026, foram 3.552 registros, equivalentes a 7,77% das denúncias realizadas no período (Brasil, 2026c).

É nesse contexto que a Lei n.º 15.384, de 9 de abril de 2026, representa importante marco para a compreensão jurídica do fenômeno no Brasil. A nova legislação inseriu expressamente a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar previstas no artigo 7º da Lei n.º 11.340 (Brasil, 2006) e introduziu no Código Penal o artigo 121-B (Brasil, 1940), tipificando o vicaricídio, além de incluí-lo no rol dos crimes hediondos. O legislador passou, assim, a reconhecer expressamente a possibilidade de que a violência dirigida contra terceiros constitua, simultaneamente, mecanismo destinado a causar sofrimento, punição ou controle à mulher (Brasil, 2026a).

A positivação do fenômeno, entretanto, suscita questões que ultrapassam a criação de uma nova figura penal. Se o vicaricídio representa a manifestação extrema da violência vicária, sua ocorrência significa que os mecanismos de violência e controle já alcançaram um resultado irreversível. A resposta penal, embora relevante para o reconhecimento da especificidade e da gravidade da conduta, opera essencialmente após a produção desse resultado. Torna-se necessário, portanto, refletir também sobre a identificação das

dinâmicas que antecedem o crime, sobre a instrumentalização dos vínculos afetivos e familiares e sobre a capacidade do sistema de proteção de reconhecer situações em que ameaças ou agressões dirigidas a terceiros constituem formas de continuidade ou intensificação da violência contra a mulher.

A partir dessa perspectiva, o presente estudo busca analisar o vicaricídio no contexto contemporâneo da violência de gênero, tomando sua recente incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro não como ponto inicial do fenômeno, mas como expressão de seu processo de visibilização jurídica. Parte-se da compreensão de que a violência vicária evidencia uma dimensão relacional da violência contra a mulher: o exercício da dominação, do controle ou da punição pode ultrapassar seu corpo e sua integridade psíquica imediata para alcançar aqueles que integram sua esfera afetiva.

Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com especial atenção aos dados oficiais disponíveis e às recentes alterações promovidas pela Lei n.º 15.384 (Brasil, 2026a), pretende-se inicialmente compreender os elementos que caracterizam a violência vicária e sua inserção no continuum da violência de gênero; em seguida, examinar o significado de seu reconhecimento pelo Direito brasileiro; e, por fim, refletir sobre os desafios que se apresentam para além da resposta penal. Mais do que investigar uma nova categoria normativa, pretende-se questionar o que o reconhecimento do vicaricídio revela sobre as formas contemporâneas de manifestação da violência contra a mulher e, sobretudo, sobre os caminhos necessários para que sua identificação jurídica seja acompanhada por mecanismos capazes de impedir que a violência vicária alcance sua expressão mais extrema.

2 Violência vicária: quando os vínculos afetivos se tornam instrumentos da violência de gênero

A compreensão da violência vicária pressupõe reconhecer que a violência contra a mulher não se esgota nas agressões diretamente praticadas contra seu corpo, sua integridade psíquica, sua liberdade ou seu patrimônio. Inserida em relações historicamente marcadas por assimetrias de poder, a violência de gênero pode assumir diferentes mecanismos de dominação e controle, inclusive mediante a utilização de terceiros como instrumentos para atingir a mulher. Nessa perspectiva, mais do que identificar isoladamente o sujeito sobre o qual recai determinada conduta, torna-se necessário compreender a estrutura relacional na qual a violência ocorre, suas finalidades e a pessoa a quem o sofrimento produzido também se destina (Magalhães, 2025; Arenas Paredes, 2025).

É nesse contexto que se insere a noção de violência vicária. A expressão foi difundida a partir dos estudos da psicóloga clínica e forense Sonia Vaccaro, que a empregou para designar a violência exercida sobre os filhos e filhas com a finalidade de ferir a mulher. O caráter "vicário" decorre justamente da substituição do alvo imediato da agressão: o dano é produzido sobre um terceiro, mas constitui também um meio para atingir aquela a quem se pretende causar sofrimento. Na formulação de Vaccaro, portanto, os filhos deixam de ocupar apenas a posição de pessoas expostas à violência existente no ambiente familiar e passam a ser deliberadamente utilizados como instrumentos para sua continuidade (Vaccaro, 2023).

A literatura mais recente tem avançado para uma compreensão que não se restringe necessariamente aos filhos. A violência por substituição pode alcançar familiares, pessoas próximas e até outros seres que possuam especial significado afetivo para a mulher, desde que sua instrumentalização esteja dirigida à produção de sofrimento, controle, intimidação ou punição. O elemento distintivo não está, portanto, exclusivamente na identidade da vítima imediata, mas na funcionalidade atribuída à agressão: atinge-se alguém ou algo significativo porque esse ataque possui a capacidade de alcançar, por intermédio dele, a mulher (Arenas Paredes, 2025).

Essa particularidade revela uma estrutura de vitimização especialmente complexa. A criança, o familiar ou o terceiro atingido não constitui mero instrumento abstrato da agressão, pois é também vítima concreta e titular autônomo de direitos violados. Ao mesmo tempo, a mulher permanece inserida na dinâmica de vitimização porque o sofrimento daquele terceiro é deliberadamente convertido em mecanismo para produzir sofrimento sobre ela. Há, assim, uma sobreposição de dimensões da violência que impede reduzir o fenômeno exclusivamente à agressão sofrida pela vítima imediata ou, em sentido inverso, invisibilizar os danos próprios suportados pelo terceiro instrumentalizado (Porter; López-Angulo, 2022; Nielsson; Pedrazzi; Ferreira, 2026).

A instrumentalização dos vínculos afetivos assume especial relevância nos contextos de ruptura da relação conjugal ou afetiva. O encerramento da convivência não significa, necessariamente, o encerramento da violência. Quando diminuem as possibilidades de controle direto sobre a mulher, outros espaços de contato e dependência podem ser mobilizados para prolongá-lo. Relações de parentalidade, convivência com os filhos, disputas familiares e outros vínculos que sobrevivem ao término da relação podem, em determinadas situações, converter-se em meios para a continuidade das práticas de intimidação e controle. É precisamente nesse deslocamento que a violência

vicária evidencia sua relação com formas de violência pós-separação: perdida ou reduzida a possibilidade de atingir diretamente a mulher, o agressor pode buscar alcançá-la por meio daqueles que sabe serem especialmente relevantes para ela (Farias; Sá, 2025).

A violência vicária não deve, entretanto, ser compreendida apenas a partir de suas manifestações extremas. Sua dinâmica pode revelar-se em ameaças, intimidações, utilização dos filhos como meio de comunicação ou pressão, privação deliberada do convívio, exposição das crianças a situações de violência e outras condutas orientadas a produzir medo, sofrimento ou submissão. A morte do terceiro representa a expressão limite dessa lógica, mas o percurso que a antecede pode ser composto por diferentes formas de violência psicológica, familiar e institucional. Compreender esse continuum mostra-se particularmente importante para que o fenômeno não adquira relevância jurídica apenas quando já alcançou consequências irreversíveis (Nielsson; Pedrazzi; Ferreira, 2026).

É justamente nesse ponto que a violência vicária se conecta ao objeto específico deste estudo. O vicaricídio representa a radicalização da violência por substituição: a vida de uma pessoa afetivamente vinculada à mulher é eliminada como meio de lhe impor sofrimento, punição ou controle. O resultado morte não rompe, portanto, a relação entre a conduta e a violência de gênero; ao contrário, pode constituir sua expressão mais extrema. O deslocamento da agressão para um terceiro demonstra que a violência pode ultrapassar o corpo da mulher e alcançar sua rede de afetos, transformando os vínculos que deveriam constituir espaços de proteção em pontos de vulnerabilidade deliberadamente explorados pelo agressor (Dias, 2025; Nielsson; Pedrazzi; Ferreira, 2026).

A identificação dessa dinâmica possui relevância que ultrapassa a construção conceitual. Nomear a violência vicária significa tornar perceptível uma forma de agressão que pode permanecer diluída em conflitos familiares, disputas de guarda ou episódios analisados isoladamente, sem que se reconheça o vínculo que os conecta à violência anteriormente ou simultaneamente dirigida à mulher. Se o vicaricídio constitui o ponto extremo desse processo, a compreensão das manifestações que o antecedem torna-se indispensável para deslocar o olhar jurídico da mera reação ao resultado consumado para a identificação e prevenção da escalada da violência.

3 Do silêncio conceitual ao reconhecimento jurídico: violência vicária e vicaricídio no direito brasileiro

O reconhecimento legislativo da violência vicária no Brasil é recente, mas a ausência, até então, de uma categoria jurídica específica não significava inexistência do fenômeno. Como visto, práticas de ameaça, intimidação ou agressão dirigidas a filhos e outras pessoas afetivamente vinculadas à mulher podem integrar estratégias mais amplas de controle e violência de gênero. A inovação legislativa possui, nesse sentido, uma dimensão de visibilização jurídica: ao nomear o fenômeno, permite que condutas anteriormente apreendidas de maneira fragmentada sejam reconhecidas como integrantes de uma mesma dinâmica de violência (Lacerda, 2026; Siena; Sato, 2026).

A Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) já havia representado importante ruptura com uma compreensão restritiva da violência doméstica ao reconhecer, em seu artigo 7º, que a violência contra a mulher pode assumir formas física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. A estrutura da Lei n.º 11.340 (Brasil, 2006), portanto, não limita a proteção à agressão física nem exige que a violência se manifeste de maneira isolada. A Lei n.º 15.384 (Brasil, 2026a), aprofunda essa compreensão ao acrescentar ao dispositivo uma sexta modalidade: a violência vicária.

Nos termos do novo inciso VI do artigo 7º, considera-se violência vicária aquela praticada contra "descendente, ascendente, dependente, enteado, parente, pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher ou pessoa de sua rede de apoio, com vistas a atingi-la" (Brasil, 2026a). A opção legislativa merece atenção porque reconhece expressamente a estrutura relacional examinada anteriormente: a pessoa diretamente submetida à violência e a mulher que se pretende atingir podem não coincidir. A agressão contra o terceiro adquire, nesse contexto, uma dimensão adicional justamente porque sua instrumentalização constitui meio para alcançar a mulher.

A amplitude dessa definição também demonstra que a violência vicária não se restringe à instrumentalização dos filhos. Ao mencionar ascendentes, descendentes, parentes, dependentes e pessoas pertencentes à rede de apoio da mulher, a legislação brasileira adotou uma concepção capaz de alcançar diferentes vínculos cuja relevância possa ser explorada pelo agressor. O deslocamento é significativo: o elemento central passa a ser não apenas a relação de filiação, mas a utilização da violência contra outra pessoa com vistas a atingir a mulher. Nesse aspecto, a opção legislativa aproxima-se das formulações contemporâneas que compreendem a violência vicária a partir

da funcionalidade da agressão e não exclusivamente da identidade da vítima imediata (Arenas Paredes, 2025).

A Lei n.º 15.384 (Brasil, 2026a), contudo, não se limitou a incluir a violência vicária entre as modalidades de violência doméstica e familiar. O legislador introduziu no Código Penal o artigo 121-B (Brasil, 1940), criando o tipo penal autônomo denominado vicaricídio, consistente em matar descendente, ascendente, dependente, enteado ou pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher, com o fim específico de causar-lhe sofrimento, punição ou controle, no contexto de violência doméstica e familiar. A pena estabelecida é de reclusão de vinte a quarenta anos, sendo o delito também incluído no rol dos crimes hediondos (Brasil, 2026a).

A configuração do novo crime exige, portanto, algo que ultrapassa a produção do resultado morte. O tipo penal incorpora um especial fim de agir: a morte do terceiro deve ser praticada com a finalidade específica de causar sofrimento, punição ou controle à mulher. É esse elemento que conecta a morte da vítima imediata à dinâmica da violência de gênero e confere especificidade ao vicaricídio. Não se trata, assim, de considerar vicaricídio todo homicídio praticado contra filho, ascendente, dependente ou outra pessoa abrangida pelo dispositivo, mas de identificar a instrumentalização dessa morte como mecanismo dirigido contra a mulher no contexto de violência doméstica e familiar (Brasil, 2026a; Siena; Sato, 2026).

É relevante observar, ainda, que os âmbitos de incidência da violência vicária e do vicaricídio não são inteiramente coincidentes. Enquanto o inciso VI do artigo 7º da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) inclui, de maneira ampla, parente e pessoa da rede de apoio da mulher, o artigo 121-B do Código Penal (Brasil, 1940) delimita a vítima imediata do vicaricídio ao descendente, ascendente, dependente, enteado ou pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher. A violência vicária constitui, portanto, categoria juridicamente mais abrangente que o novo tipo penal. Nem toda violência vicária configura vicaricídio e, mesmo diante de um resultado morte utilizado para atingir a mulher, a incidência do artigo 121-B dependerá da presença dos elementos e das relações expressamente estabelecidos pela norma penal (Brasil, 2026a; 1940).

O legislador previu, ainda, aumento de pena de um terço até a metade quando o vicaricídio for praticado na presença da mulher a quem se pretende causar sofrimento, punição ou controle; quando a vítima imediata for criança ou adolescente, pessoa idosa ou pessoa com deficiência; ou quando o crime ocorrer em descumprimento de medida protetiva de urgência (Brasil, 2026a). As hipóteses reforçam a vinculação do novo delito ao sistema de enfrentamento

da violência doméstica e, particularmente no último caso, evidenciam uma preocupação com situações nas quais a existência de violência anterior já tenha provocado a intervenção protetiva do Estado.

O percurso legislativo culminou, assim, em uma resposta que opera simultaneamente em dois planos: reconhece a violência vicária como forma de violência doméstica e familiar contra a mulher e individualiza penalmente sua manifestação letal extrema. Essa dupla opção é relevante porque impede que o fenômeno seja reduzido à criação de mais um delito. A alteração da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) situa a violência vicária no âmbito mais amplo da prevenção e da proteção, enquanto o artigo 121-B (Brasil, 1940) disciplina a resposta penal quando a instrumentalização do terceiro culmina em sua morte (Lacerda, 2026).

A positivação possui, por isso, importância que não é apenas repressiva. Ao conferir nome jurídico à violência por substituição, a legislação contribui para tornar reconhecíveis comportamentos que podem anteceder o resultado letal e que, quando considerados isoladamente, correm o risco de ser interpretados apenas como conflitos familiares. O desafio que se apresenta após a inovação legislativa é justamente evitar que o vicaricídio se torne visível para o sistema jurídico somente depois de consumado. Como observam Siena e Sato (2026), a incorporação normativa do fenômeno coloca diante das instituições não apenas a tarefa de responsabilizar, mas também a necessidade de reconhecer precocemente os sinais da instrumentalização de terceiros.

A criação do vicaricídio representa, desse modo, um ponto de chegada no processo de reconhecimento jurídico da violência vicária, mas não pode constituir o ponto final da resposta estatal. Se a morte de uma pessoa afetivamente vinculada à mulher representa a manifestação extrema dessa dinâmica, a questão contemporânea que se impõe é anterior: em que medida o sistema jurídico e a rede de proteção são capazes de identificar a violência enquanto ela ainda pode ser interrompida? É nesse deslocamento – da punição do resultado para a prevenção de sua ocorrência – que se situam alguns dos principais desafios suscitados pela nova legislação.

4 Vicaricídio e contemporaneidade: entre a visibilidade jurídica e os limites da resposta penal

O reconhecimento jurídico da violência vicária e a tipificação do vicaricídio representam avanços relevantes ao retirar da invisibilidade uma dinâmica específica da violência de gênero. Nomear juridicamente o fenômeno permite não apenas individualizar sua manifestação extrema, mas

também reconhecer que a violência contra a mulher pode alcançar aqueles que integram sua esfera afetiva. A inovação legislativa, contudo, suscita uma questão que ultrapassa a adequação da resposta penal: como impedir que a violência vicária alcance o resultado irreversível que caracteriza o vicaricídio?

A questão assume especial importância porque o Direito Penal intervém, por sua própria natureza, predominantemente após a prática da conduta. No caso do vicaricídio, a aplicação do art. 121-B do Código Penal (Brasil, 1940) pressupõe que a instrumentalização da violência já tenha alcançado sua manifestação mais extrema: a morte de uma pessoa para causar sofrimento, punição ou controle à mulher. A criação do tipo penal possui relevância simbólica, jurídica e repressiva, mas não substitui a necessidade de mecanismos capazes de identificar anteriormente as dinâmicas de controle e instrumentalização dos vínculos afetivos (Siena; Sato, 2026).

Sob essa perspectiva, talvez um dos principais efeitos da Lei n.º 15.384 (Brasil, 2026a) esteja justamente fora dos limites estritos do novo tipo penal. A inclusão da violência vicária na Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) permite que ameaças e agressões contra filhos, familiares, dependentes ou integrantes da rede de apoio sejam compreendidas dentro da dinâmica da violência doméstica e familiar antes da ocorrência do resultado letal. A efetividade da inovação normativa dependerá, portanto, também da capacidade dos órgãos que integram a rede de proteção de reconhecer que ameaças dirigidas a terceiros podem representar mecanismos de intimidação, controle ou punição da mulher (Nielsson; Pedrazzi; Ferreira, 2025).

Essa compreensão exige particular atenção aos contextos de ruptura das relações afetivas. A separação pode reduzir as possibilidades de controle direto sobre a mulher sem necessariamente eliminar a dinâmica de violência, permitindo que vínculos parentais e familiares sejam instrumentalizados para sua continuidade (Farias; Sá, 2025). Não se trata de presumir violência em todo conflito familiar ou disputa relacionada à parentalidade, mas de assegurar que situações concretas sejam avaliadas considerando o histórico de violência, ameaças e práticas de controle, evitando que episódios potencialmente relacionados sejam tratados de maneira fragmentada.

O desafio contemporâneo consiste, assim, em fazer com que a visibilidade conquistada no plano legislativo produza também visibilidade institucional antes do resultado morte. A resposta ao vicaricídio não pode ser medida exclusivamente pela capacidade estatal de investigar, processar e punir o autor após a consumação do delito. Em um fenômeno cuja essência está na utilização deliberada dos afetos como espaços de vulnerabilidade, prevenção e

responsabilização devem ser compreendidas como dimensões complementares da proteção.

Há, nesse sentido, um aparente paradoxo na própria efetividade da nova legislação: quanto maior a capacidade do sistema de reconhecer e interromper precocemente situações de violência vicária, menor deverá ser a necessidade de aplicação do tipo penal do vicaricídio. O êxito da resposta jurídica não estará apenas nas futuras condenações pelo art. 121-B (Brasil, 1940), mas também – e sobretudo – na capacidade de impedir que a violência dirigida aos vínculos afetivos da mulher alcance sua forma mais extrema e irreversível.

5 Considerações finais

A violência vicária evidencia que a violência contra a mulher pode ultrapassar seu corpo e sua integridade psíquica imediata para alcançar aqueles que integram sua esfera de afeto. A instrumentalização de filhos, familiares, dependentes ou outras pessoas próximas revela uma dinâmica na qual os próprios vínculos afetivos são convertidos em espaços de vulnerabilidade: atinge-se o terceiro não apenas pelo dano que lhe é causado, mas também pela capacidade de seu sofrimento produzir dor, punição ou controle sobre a mulher.

O reconhecimento contemporâneo dessa forma de violência não significa, contudo, que se esteja diante de um fenômeno necessariamente novo. A novidade reside, sobretudo, em sua progressiva visibilização conceitual, institucional e jurídica. No Brasil, os registros oficiais anteriores à própria tipificação já demonstravam a presença da violência vicária, enquanto a Lei n.º 15.384 (Brasil, 2026a) passou a conferir tratamento jurídico expresso tanto ao fenômeno em sentido amplo, no âmbito da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), quanto à sua manifestação letal extrema, por meio da criação do crime de vicaricídio.

A inovação legislativa representa importante avanço ao permitir que a violência praticada contra terceiros seja compreendida dentro da dinâmica da violência de gênero. Ao mesmo tempo, evidencia os limites de uma resposta concentrada exclusivamente na repressão penal. Quando presentes os elementos necessários à configuração do vicaricídio, a violência já alcançou um resultado irreversível. Por essa razão, a efetividade da nova disciplina jurídica dependerá também da capacidade das instituições de reconhecer ameaças, agressões e práticas de instrumentalização dos vínculos afetivos antes que a escalada da violência culmine na morte.

O desafio que se projeta para o presente e para o futuro é, portanto, transformar visibilidade normativa em capacidade preventiva. Isso exige que a rede de proteção considere a violência vicária em sua complexidade, sem reduzir situações concretas a episódios isolados ou presumir, em sentido contrário, que todo conflito familiar corresponda a uma manifestação de violência de gênero. Identificar adequadamente o fenômeno pressupõe compreender seu contexto, sua finalidade e sua eventual inserção em trajetórias anteriores de violência e controle.

A tipificação do vicaricídio marca, assim, uma importante mudança na forma como o Direito brasileiro percebe os possíveis destinatários da violência contra a mulher. Reconhecer que seus vínculos afetivos também podem ser deliberadamente convertidos em instrumentos para atingi-la amplia a compreensão jurídica da própria violência de gênero. O passo seguinte consiste em fazer com que esse reconhecimento ocorra suficientemente cedo para que a resposta estatal não se limite a atribuir consequências jurídicas à morte, mas seja capaz, sempre que possível, de impedir que a violência dirigida aos afetos alcance sua expressão mais extrema.

Referências

ARENAS PAREDES, Jessica. Violencia vicaria: encuadre conceptual, alcance y respuestas jurídicas. **Revista de Derecho (Universidad de Concepción),** v. 93, n. 258, 2025. Disponível em: https://revistas.udec.cl/index.php/revista_de_derecho/article/view/22172. Acesso em 30 set. 2026.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União,** 31 dez. 1940, retificado em 3 jan. 1941. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei n.ºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). **Diário Oficial da União**, 8 ago. 2006. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Lei n. 15.384, de 9 de abril de 2026. Altera a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para prever a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar, criar o tipo penal do vicaricídio e incluí-lo no rol dos crimes hediondos. **Diário Oficial da União**, 10 abr. 2026, retificado em 15 abr. 2026a. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15384.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Canal Ligue 180 registra crescimento de 45% nos atendimentos e 17% nas denúncias de violência em 2025**. Brasília, 14 abr. 2026b. Disponível em:https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2026/abril/canal-ligue-180-registra-crescimento-de-27-nas-denuncias-e-10-nos-atendimentos-no-primeiro-trimestre-de-2026. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. Painel de Dados. **Ligue 180 – Central de Atendimento**, pub. em 07 ago. 2025, modificado em 13 jul. 2026c. Disponível em:https://www.gov.br/mulheres/pt-br/ligue180/painel-de-dados. Acesso em: 22 set. 2026.

DIAS, Vanessa Budó. Feminicídio indireto: a instrumentalização de terceiros e a violência vicária como expressões da violência de gênero. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 20, n. 2, p. 64-75, 2025. Dossiê temático: Violência de Gênero. Disponível em: https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/457. Acesso em 30 set. 2026.

FARIAS, Nathália Luize de; SÁ, Luana Bartz de. Violência vicária e sequestro internacional de crianças: o retorno imediato da criança e a revitimização de mães migrantes no contexto de violência doméstica. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 20, n. 2, p. 90-104, 2025. Dossiê temático: Violência de Gênero. Disponível em: https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/460. Acesso em 30 set. 2026.

LACERDA, Dommenique Carvalho de. Da agenda pública à resposta estatal: a Lei n.º 15.384/2026 e o enfrentamento da violência vicária no Brasil. **Revista DCS**, v. 23 n. 91, 2026. Disponível em: https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/6017. Acesso em 30 set. 2026.

MAGALHÃES, Roberta Cordeiro de Melo. Violência vicária dentro do contexto da violência de gênero. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ**, Derechos Humanos, v. 6, n. 1, p. 123-143, 2025. Disponível em: https://revista.fiurj.edu.br/cjsiurj/article/view/175?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 30 set. 2026.

NIELSSON, Joice Graciele; PEDRAZZI, Victoria; FERREIRA, Débora Cristina Oliveira. Violência vicária: a violência de gênero por substituição contra filhos no Brasil. Veredas do Direito, Dom Helder Câmara, v. 23, 2026. Disponível em: https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/5209. Acesso em 30 set. 2026.

PORTER, Bárbara; LÓPEZ-ANGULO, Yaranay. Violencia vicaria en el contexto de la violencia de género: un estudio descriptivo en Iberoamérica. **CienciAmérica,** v. 11, n. 1, 2022. Disponível em: https://cienciamerica.edu.ec/index.php/uti/es/article/view/381. Acesso em 30 set. 2026.

SIENA, David Pimentel Barbosa de; SATO, Elisabete Ferreira. Violência vicária: avanço legislativo e limites da resposta penal no Brasil. **Jornal de Ciências Criminais – IBCCRIM**, v. 1, 2026. Disponível em: https://jcc.ibccrim.org.br/artigos/violencia-vicaria-avanco-legislativo-e-limites-da-resposta-penal-no-brasil/. Acesso em 30 set. 2026.

VACCARO, Sonia. Violencia vicaria: golpear donde más duele. Desclée De Brouwer, 2023. Disponível em: https://www.soniavaccaro.com/acerca-de-2. Acesso em 30 set. 2026.

Capítulo 42

DO FEMINICÍDIO À VULNERABILIDADE DOS ÓRFÃOS: AS CONSEQUÊNCIAS DO CICLO DE VIOLÊNCIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DOMÉSTICO

Silvia de Jesus Martins[1]
Flavia Jeanne Ferrari[2]

1 Introdução

O feminicídio é o ponto culminante da violência de gênero, atualmente como crime autônomo, tem na legislação penal a intenção de ampliar a rede de proteção legal para a mulher. Ele provoca a ruptura abrupta da estrutura familiar, com a perda da referência materna e a produção de consequências sociais, econômicas e emocionais que permanecem após a conclusão do processo penal, atingindo diretamente aqueles que sobrevivem à violência.

As crianças e os adolescentes que perdem a mãe em decorrência do feminicídio são sujeitos diretamente atingidos pelas consequências da violência, pois a morte materna provoca interrupção dos vínculos familiares, afetivos e sociais, podendo ainda resultar no afastamento ou perda da convivência com

1 Mestre pela UENP (Universidade Estadual do Norte do Paraná), Especialista em Direito Público. Analista Judiciária Sênior pelo TJPR. Mediadora pelo CNJ, Autora de livro nacional e internacional pela Juruá Editora. Diversos artigos jurídicos publicados em revistas nacionais e internacionais. Registro ORCID: - https://orcid.org/0009-0003-2144-7135. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8801293338203688 E-mail: silviamartinsprof@gmail.com.

2 Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba-UNICURITIBA. Possui especializações nas áreas de Licitações e Contratos; Educação 4.0; Direito Público; Direito Militar; Processo Civil; Direito Ambiental; Direito do Trabalho e Ministério Público - Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público - FEMPAR em parceria com a Universidade Positivo. Técnica em Transações Imobiliárias pela IFPR e Bel. Direito. Presidente do Estado do Paraná da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica - ABMCJ - PR (2026-2029). Presidente da Associação dos Amigos do Grupo General Sisson - Asisson (2026-2028) Professora na graduação de Direito e Gestão de Serviços Judiciais Notariais no Centro Universitário do Paraná - UNIFAESP/UNIENSINO. Estágio docente na graduação de Direito do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA. Professora Universitária. Professora Conteudista. Professora convidada PromptAI Academy. Professora de pós graduação. Professora Embaixadora do Estratégia Carreira Jurídica. Registro ORCID: 0000-0002-3990-7633. Lattes: // lattes.cnpq.br/1064406440921045. E-mail: flaviajeane.ferrari@hotmail.com

o pai ou padrasto, quando este é o autor do crime. Essa condição agrava a vulnerabilidade própria da infância e da adolescência, marcada pelo processo peculiar de desenvolvimento, pelo luto, pelo trauma, pela insegurança e pela fragilização da rede familiar e social.

Parte-se, assim, da hipótese de que a compreensão do feminicídio exclusivamente como uma forma de violência dirigida à mulher diretamente vitimada tende a não captar integralmente a extensão de seus efeitos sobre crianças e adolescentes que dela dependiam, e que têm sua trajetória de desenvolvimento profundamente afetada pela perda materna. Embora a tutela da mulher vítima constitua dimensão indispensável do enfrentamento da violência de gênero, a morte decorrente do feminicídio produz consequências que se projetam sobre outros sujeitos de direitos, especialmente os filhos, atingindo vínculos familiares, condições materiais de existência, saúde mental, convivência comunitária e desenvolvimento integral. Sustenta-se, portanto, que a resposta estatal não pode permanecer circunscrita à responsabilização penal do autor ou à proteção da mulher vitimada, devendo incorporar uma perspectiva de proteção integral da criança e do adolescente, fundada na prioridade absoluta e na atuação articulada da família, da sociedade e do Estado. Nessa perspectiva, os órfãos do feminicídio não constituem apenas efeitos indiretos da violência contra a mulher, mas sujeitos diretamente atingidos pelo fenômeno e titulares de direitos cuja efetivação demanda respostas institucionais específicas, continuadas e intersetoriais.

A relevância jurídica do tema decorre da necessidade de compreender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de proteção integral, especialmente quando atingidos pela violência doméstica e pelo feminicídio, considerando que o ordenamento jurídico já estabelece mecanismos de proteção, mas ainda demanda uma compreensão específica das consequências decorrentes da opressão e da perda materna.

Tanto o feminicídio, previsto no artigo 121-A, do Código Penal, quanto o vicaricídio, normatizado pelo artigo 121-B do mesmo diploma legal, constituem-se em crimes que estão no final da cadeia do ciclo de violência doméstica. As filhas e filhos, e ou dependentes destas mulheres se encontram no ciclo da violência doméstica desde o primeiro momento, desta forma, entende-se que o Direito penal como *ultima ratio* e forma mais gravosa de intervenção estatal, acaba sendo deficiente na proteção das crianças e adolescentes inseridos nesse ciclo.

Como objetivo geral, busca-se analisar as diferentes formas de atingimento de crianças e adolescentes pela violência doméstica e pelo feminicídio, considerando sua condição de sujeitos de direitos e as dimensões

jurídica, social e institucional da vulnerabilidade decorrente da exposição à violência, da perda materna e de seus efeitos posteriores.

Os objetivos específicos consistem-se em examinar as diferentes formas pelas quais crianças e adolescentes são atingidos pela violência doméstica e familiar, considerando a exposição à violência, a dinâmica dos conflitos e seus reflexos sobre a guarda, a moradia, os vínculos parentais, a rotina e a rede de apoio; analisar essa condição de vulnerabilidade sob perspectiva jurídica e sociojurídica, superando a compreensão dos filhos como meras vítimas indiretas ou extensão da vítima adulta; investigar a orfandade decorrente do feminicídio como situação específica de vulnerabilidade, marcada pela perda materna, pelo luto, pela ruptura dos vínculos familiares e pelas alterações nas condições de cuidado e proteção; e distinguir as diferentes situações de atingimento — da exposição à violência, à tentativa e ao feminicídio consumado —, identificando as consequências produzidas em cada contexto e os mecanismos normativos e institucionais destinados à proteção integral.

Adota-se abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina, legislação e jurisprudência relacionadas ao tema e à proteção integral dos órfãos do feminicídio.

O problema central da pesquisa consiste em compreender em que medida a violência doméstica praticada contra a mulher também atinge diretamente seus filhos e filhas, ainda que não constituam o alvo imediato da agressão, produzindo violações sucessivas a direitos e bens jurídicos próprios da criança e do adolescente ao longo do ciclo da violência. Parte-se da premissa de que a exposição reiterada a agressões, ameaças, medo, controle, rupturas familiares e outras manifestações de violência compromete direitos relacionados à integridade física e psíquica, à dignidade, à convivência familiar e ao desenvolvimento integral, de modo que os filhos não podem ser compreendidos como meros espectadores da violência sofrida pela mãe.

Nessa perspectiva, o feminicídio, especialmente quando praticado no contexto da violência doméstica, pode representar o ápice de uma trajetória de vitimização que atinge também os filhos, cuja condição de vulnerabilidade é agravada pela perda materna, permitindo problematizar a ocorrência do chamado vicaricídio como expressão extrema da violência dirigida à mulher por meio de "qualquer forma de violência praticada contra descendente, ascendente, dependente, enteado, parente, pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher ou pessoa de sua rede de apoio, com vistas a atingi-la" (BRASIL, 2026).

Já a violência que culmina no feminicídio produz efeitos que ultrapassam a vítima direta, atingindo crianças e adolescentes por exposição

à violência, ruptura familiar, perda da referência materna e desorganização das condições de proteção; por isso, a resposta jurídica deve ser estruturada a partir da proteção integral e, não apenas, da responsabilização penal do autor.

A partir dessas premissas, torna-se necessário compreender o feminicídio não como acontecimento isolado, mas como possível resultado de uma trajetória anterior de violência doméstica e familiar. Essa perspectiva permite deslocar a análise da morte da mulher para o contexto relacional em que a violência se desenvolve, identificando, desde suas primeiras manifestações, os efeitos produzidos sobre crianças e adolescentes inseridos nesse ambiente. É, portanto, a partir da compreensão do ciclo da violência e de sua progressão que se torna possível evidenciar como a vitimização dos filhos e dependentes antecede, em determinadas situações, o próprio feminicídio.

2 Feminicídio como culminância do ciclo de violência doméstica

Compreender o feminicídio como possível ponto culminante de uma trajetória de violência constitui o primeiro passo para identificar que seus efeitos não se restringem à mulher vitimada, alcançando também aqueles que integram seu núcleo familiar e afetivo.

É a forma extremada de violência contra a mulher, caracterizada pela morte da vítima praticada pela condição do sexo feminino, especialmente em contexto de violência doméstica e familiar. Nos termos da Lei nº 11.340/2006, compreende ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, no âmbito da unidade doméstica, da família ou de relação íntima de afeto. A proteção jurídica decorre da compreensão da violência de gênero como violação de direitos humanos e da necessidade de prevenção, punição e proteção das mulheres.

Lenore E. A. Walker, em 1979, foi quem apresentou o modelo do ciclo da violência, sistematizando suas pesquisas sobre mulheres submetidas a ela, posteriormente vindo a tratar dos filhos e do impacto da violência sobre eles. A obra *The Battered Woman Syndrome* aborda os estudos sobre as consequências da exposição à violência sobre as crianças, o estupro conjugal, o abuso infantil, as características de personalidade dos diferentes tipos de agressores, novos modelos de psicoterapia destinados aos agressores e às suas vítimas, entre outros temas.

O ciclo da violência tem, segundo Leonore, três eixos principais: tensão, episódio agudo de violência e comportamento afetuoso, com possibilidade de repetição.

Ferrari e Martins (2025, p. 14) descrevem como as relações de afeto se tornam abusivas e fragilizam a mulher.

> As mulheres permanecem em uma guerra! Diferente da situação de estar em um "front", como na Segunda Guerra Mundial, para a mulher, estar diante de um relacionamento tão sonhado, que de repente, se destrói com os atos violentos do companheiro, é avassalador. A dor da agressão, seja ela moral ou física, se constitui em algo muito mais grave e muito mais desestabilizador para a mulher. Ela não tem a chance de visualizar ou estudar o seu inimigo, pois na sua visão, é o companheiro, é o amigo, é o amor quem a está agredindo. Por esta razão a maioria das mulheres tem dificuldades em romper com o relacionamento abusivo e permanecem ao lado do agressor. Vivem no ciclo de violência ou, em casos extremos, acabam sendo vítimas do crime de feminicídio, por seus companheiros ou maridos, sendo que 63 por cento dos assassinos são parceiros íntimos das vítimas.

De acordo com a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), em seu artigo 6º, as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, dentre outras, são a violência física, a violência psicológica, a violência sexual, a violência patrimonial, a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria. Incluída pela Lei n. 15.384, de 2026, a violência vicária, entendida como qualquer forma de violência praticada contra descendente, ascendente, dependente, enteado, parente, pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher ou pessoa de sua rede de apoio, com vistas a atingi-la. Observa-se a diversidade de bens jurídicos tutelados pela norma penal, alinhados à proteção da mulher.

Os fatores estruturais e relacionais são ligados à assimetria de gênero, à posse masculina sobre a mulher, à recusa da autonomia feminina e à tentativa de controle sobre decisões de separação, denúncia ou ruptura. A análise dos processos evidencia que o evento violento não pode ser compreendido como um episódio isolado, mas como parte de uma trajetória relacional progressiva. Destas premissas, pode-se afirmar que se a violência é relacional e pode anteceder o ato letal, os filhos também integram a realidade concreta sobre a qual a proteção deve incidir.

A compreensão do ciclo da violência demonstra, portanto, que a criança e o adolescente não permanecem alheios ou distantes da violência em seus lares. Ainda que a conduta agressiva seja dirigida à mulher, seus efeitos alcançam o ambiente de desenvolvimento dos filhos e podem comprometer direitos próprios desses sujeitos. Por essa razão, a análise jurídica precisa avançar da identificação da violência doméstica como violação dos direitos da mulher para o reconhecimento das crianças e adolescentes como titulares

autônomos de direitos, cuja proteção deve ser estruturada a partir do paradigma constitucional da proteção integral.

3 Crianças e adolescentes como sujeitos atingidos: da exposição à violência à vulnerabilidade decorrente do feminicídio

É nesse ponto que a análise deixa de considerar os filhos apenas como pessoas expostas à violência e passa a reconhecê-los como sujeitos de direitos diretamente atingidos, cuja vulnerabilidade exige resposta jurídica própria e prioritária.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na proteção jurídica da infância e da adolescência ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, rompendo com o modelo anterior, baseado na chamada situação irregular e em uma perspectiva predominantemente tutelar. A partir desse novo paradigma, passam a ocupar posição jurídica própria, como titulares dos direitos fundamentais assegurados a todas as pessoas e de proteção específica decorrente de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Essa mudança encontra sua principal expressão no art. 227 da Constituição Federal, que estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a efetivação de seus direitos fundamentais, bem como colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A proteção constitucional, portanto, ultrapassa a garantia formal de direitos e impõe responsabilidade compartilhada por sua efetivação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990, concretiza esse paradigma ao adotar expressamente a doutrina da proteção integral. Em seu art. 3º, reconhece crianças e adolescentes como titulares de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades e condições para o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. O art. 4º, por sua vez, reafirma a prioridade absoluta na efetivação desses direitos, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de atuar de forma responsável e articulada para sua garantia.

A proteção integral compreende, assim, um conjunto de garantias voltado ao desenvolvimento pleno da criança e do adolescente, considerando sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o princípio do melhor interesse e direitos como convivência familiar e comunitária, dignidade, respeito, liberdade, saúde, educação, cultura, lazer e profissionalização. Trata-se

de uma concepção que os reconhece não como objetos de intervenção estatal, mas como titulares de direitos que devem ser efetivamente protegidos. Nesse contexto, a própria Constituição estabelece proteção especial em situações que envolvem crianças e adolescentes órfãos ou abandonados, reforçando a responsabilidade estatal na tutela desses sujeitos.

Diante desse cenário, crianças e adolescentes inseridos em contextos de violência doméstica e familiar podem ser atingidos de diferentes formas, ainda que não constituam o alvo imediato da conduta. A exposição reiterada às agressões praticadas contra a mãe, a presença em ambientes marcados pelo conflito e a convivência com situações de violência produzem consequências que ultrapassam o episódio isolado. No feminicídio, filhos e filhas podem presenciar a morte da mãe e sofrer diretamente as consequências da conduta praticada, muitas vezes, pelo pai, padrasto ou companheiro da vítima. A consumação do crime pode provocar a ruptura dos vínculos familiares e sociais, a perda da referência materna, o afastamento do pai quando este é o autor do crime e a necessidade de reorganização da vida da criança ou do adolescente junto a familiares ou em instituições de acolhimento.

A morte materna, portanto, não representa apenas a perda de uma pessoa integrante da família, mas pode romper a estrutura cotidiana de cuidado, proteção e pertencimento, exigindo a reorganização das relações familiares e da rede de apoio. Após o feminicídio, essa rede pode encontrar-se fragilizada, ampliando a exposição a novas situações de vulnerabilidade.

A compreensão desse fenômeno exige superar a ideia de que crianças e adolescentes seriam apenas vítimas indiretas da violência sofrida pela mãe ou uma extensão de sua condição de vítima. Filhos e filhas são diretamente atingidos pelas consequências da conduta criminosa e podem experimentar diferentes processos de vitimização. Na perspectiva da vitimização primária, são alcançados pelos efeitos imediatos do crime; posteriormente, podem sofrer vitimização secundária em razão da atuação inadequada das instituições, vitimização terciária diante da ausência de suporte social e estatal e, ainda, vitimização quaternária pela exposição decorrente da mídia e das redes sociais.

A vulnerabilidade, nesse contexto, não decorre exclusivamente da idade, mas da conjugação entre a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a experiência da violência, a ruptura familiar e as respostas — ou a ausência delas — oferecidas pelo Estado e pela sociedade. Por essa razão, a situação dos órfãos do feminicídio pode ser relacionada à condição de risco prevista nos arts. 98 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, diante da ameaça ou violação de direitos decorrente de fatores pessoais, familiares, sociais ou estruturais.

Posto isso, a perda da mãe em decorrência do feminicídio apresenta características próprias que justificam sua compreensão como situação específica de vulnerabilidade infantojuvenil. Essas crianças e adolescentes podem vivenciar simultaneamente a perda materna, o trauma decorrente da violência, a desestruturação familiar, o afastamento ou a perda do pai, quando este é o autor do crime, e a fragilização da rede de apoio. Essa realidade demanda proteção que ultrapasse a dimensão exclusivamente penal do feminicídio, alcançando as consequências sociais, familiares, psicológicas e assistenciais decorrentes da morte materna.

A escassez de dados sobre políticas públicas destinadas especificamente aos órfãos do feminicídio dificulta a identificação da dimensão do fenômeno e o acompanhamento das respostas oferecidas pelo Estado. Paralelamente, o ordenamento jurídico já contempla instrumentos de proteção às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, como a Lei nº 13.431/2017, posteriormente alterada pela Lei nº 14.344/2022, além da previsão de integração das políticas públicas de atendimento. Nesse contexto, a orfandade, decorrente do feminicídio, constitui categoria que merece investigação própria, especialmente quanto à extensão dos direitos atingidos, aos benefícios existentes e à capacidade da rede de proteção de responder às necessidades específicas desses sujeitos.

As diferentes situações de violência não produzem necessariamente as mesmas consequências e, por isso, devem ser distinguidas. Na exposição à violência sem morte da mãe, a criança ou o adolescente pode permanecer inserido em ambiente de agressões e conflitos, inclusive presenciando violências praticadas contra a figura materna, sem a ruptura definitiva provocada pela morte. Na tentativa de feminicídio, embora a morte não se consume, permanecem possíveis consequências decorrentes da violência extrema, da exposição ao episódio e de suas repercussões sobre a estrutura familiar.

No feminicídio consumado, acrescenta-se à experiência da violência a perda definitiva da mãe, acompanhada, conforme as circunstâncias, do afastamento ou da prisão do pai ou padrasto autor do crime, da alteração da residência, da mudança dos responsáveis e da fragilização da rede familiar e social. Com a morte materna, a criança ou o adolescente passa a enfrentar uma ruptura de vínculo e uma profunda reorganização de seu mundo familiar e afetivo.

Por fim, os efeitos familiares e institucionais posteriores compreendem o luto, a reorganização da convivência familiar, as mudanças de moradia e de responsáveis, a necessidade de acompanhamento psicológico e social, a participação nos procedimentos de investigação e julgamento e os riscos de

revitimização decorrentes da própria atuação institucional. Assim, a análise não deve se limitar ao momento da violência ou da morte, mas alcançar o conjunto de consequências que se prolongam após o feminicídio e interferem na vida familiar, social e no desenvolvimento da criança ou do adolescente.

A identificação das múltiplas formas pelas quais crianças e adolescentes são atingidos pela violência doméstica permite compreender que a vulnerabilidade não surge apenas com a morte da mãe. Ela pode ser construída progressivamente ao longo da convivência com agressões, ameaças, medo, rupturas familiares e instabilidade das relações de cuidado, alcançando maior intensidade quando ocorre o feminicídio. A orfandade, nessa perspectiva, deve ser compreendida como uma situação de agravamento de vulnerabilidades anteriormente constituídas, e não como fenômeno isolado ou exclusivamente posterior à morte materna.

4 Do ciclo da violência à orfandade: a progressão dos danos à criança e ao adolescente e o feminicídio como ponto crucial

Se a violência pode produzir uma sequência de violações que se intensifica ao longo do tempo, torna-se necessário examinar como essa progressão repercute sobre os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e quais respostas jurídicas e institucionais são capazes de interrompê-la. A leitura centrada exclusivamente na vítima direta deixa de captar quais elementos normativos/institucionais precisam ser articulados.

A proteção jurídica vincula Constituição Federal, ECA, Lei Maria da Penha e normas específicas voltadas aos órfãos do feminicídio. O ECA estabelece a proteção integral e a prioridade absoluta, enquanto a legislação recente amplia a atenção às consequências da violência para crianças e adolescentes.

A Lei nº 14.717/2023 instituiu pensão especial aos filhos e dependentes menores de 18 anos, órfãos em razão de feminicídio, cuja renda familiar per capita seja igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo, no valor de um salário mínimo. Trata-se de medida de natureza financeira, que enfrenta uma dimensão específica da vulnerabilidade, sem abranger, isoladamente, as necessidades psicológicas, familiares e sociais decorrentes da orfandade.

A Lei nº 14.994/2024 tornou o feminicídio crime autônomo, previsto no art. 121-A do Código Penal, com pena de 20 a 40 anos. A norma também prevê aumento de pena quando a vítima é mãe ou responsável por criança ou adolescente e quando o crime ocorre na presença física ou virtual de descendente.

O ECA reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e impõe proteção integral e prioritária. Essa articulação demonstra que a proteção não se limita à subsistência material, alcançando vínculos familiares, desenvolvimento e atendimento psicossocial.

Roxin (2018) refere que a função do Direito Penal é a proteção dos bens jurídicos, pois a tutela de bens jurídicos relevantes a encargo do Direito Penal está acima de meras reprovações morais de comportamentos. Ocorre que, para os órfãos do feminicídio, essa graduação de proteção vai muito além de tutelar seus bens jurídicos relevantes.

Prado (2003) conceitua bem jurídico como um ente material ou imaterial haurido do contexto social, de titularidade individual ou metaindividual reputado como essencial para a coexistência e o desenvolvimento do homem em sociedade e, por isso, jurídico-penalmente protegido.

A vida da mulher não é o único bem jurídico atingido pela violência provocada pelo feminicídio. Há reflexos e consequências para as crianças e adolescentes, filhos das mulheres mortas, que atingem seus bens jurídicos de forma ampla e gradual.

Santos (2007) afirma que o conceito de bem jurídico deve se circunscrever aos direitos e garantias individuais do ser humano. Na abrangência da vulnerabilidade dos órfãos do feminicídio, alocados como vítimas integrais da conduta violenta, considerando que o conceito de bem jurídico está vinculado diretamente à pessoa humana, é relevante analisar o ciclo da violência doméstica perante os filhos e filhas que, diariamente, tem seus bens jurídicos atingidos integralmente.

Dados da 11ª Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher, realizada pelo DataSenado em 2025, com 21.641 mulheres em todo o território nacional, revelam que aproximadamente sete em cada dez episódios de violência contra mulheres ocorridos nos doze meses anteriores à pesquisa foram presenciados por pelo menos uma criança. Entre os episódios testemunhados por crianças, 79% envolviam filhos ou filhas das próprias mulheres agredidas.

Segundo o Instituto Maria da Penha (2023), o aumento da tensão se constitui na primeira fase do ciclo de violência doméstica. É uma fase de exteriorização de raiva, humilhações e ameaças. A segunda fase é realizada com ato de violência que pode ser verbal, física, psicológica, moral ou patrimonial, isolada ou conjuntamente. A terceira fase, conhecida como "lua de mel", caracteriza-se pelo arrependimento do agressor, que tenta a reconciliação, prometendo mudar seu comportamento e suas ações.

A análise desenvolvida permite compreender que o feminicídio não constitui, para crianças e adolescentes inseridos no contexto de violência

doméstica, um acontecimento isolado ou desvinculado das experiências anteriores. Em determinadas situações, a morte da mãe representa o ponto máximo de uma trajetória de violações que pode ter se iniciado com a exposição à violência, passando pela ameaça, pelo medo, pela ruptura dos vínculos familiares e pela desestruturação das condições de cuidado e proteção. A orfandade, portanto, não deve ser compreendida apenas como consequência posterior ao feminicídio, mas como uma condição que pode reunir e aprofundar vulnerabilidades jurídicas, familiares, sociais, econômicas e psicossociais.

Nesse cenário, evidencia-se que a resposta estatal fundada exclusivamente na persecução penal do autor não alcança a totalidade das necessidades decorrentes da violência. A proteção integral impõe uma atuação que considere a criança e o adolescente como sujeitos autônomos de direitos, exigindo identificação precoce das situações de risco, prevenção da progressão da violência, preservação de vínculos familiares seguros, atendimento psicossocial, proteção material e acompanhamento continuado após o feminicídio. A efetividade dessa proteção depende, ainda, da articulação entre os diferentes integrantes da rede de atendimento, de modo a evitar respostas fragmentadas e a reduzir os riscos de revitimização institucional.

Desse modo, a análise do ciclo da violência, das formas de atingimento de crianças e adolescentes e da progressão dos danos permite sustentar que a proteção dos órfãos do feminicídio deve ultrapassar a dimensão exclusivamente penal e incorporar uma perspectiva efetivamente integral, intersetorial e continuada. O reconhecimento dessa insuficiência constitui o ponto de partida para a reflexão acerca das respostas jurídicas e institucionais atualmente existentes e da necessidade de mecanismos capazes de assegurar a efetivação dos direitos desses sujeitos.

O Direito Penal intervém especialmente quando a violência já alcançou elevado grau de lesividade; porém, a proteção integral exige atuação anterior, durante e posterior ao episódio violento. Portanto, a resposta estatal não pode começar no feminicídio nem terminar na condenação do autor. Deve identificar crianças expostas à violência, interromper a trajetória de vitimização, preservar vínculos seguros, garantir atendimento psicossocial, assegurar condições materiais, evitar revitimização e acompanhar a criança depois da perda materna.

Desse modo, a análise do ciclo da violência, das formas de atingimento de crianças e adolescentes e da progressão dos danos permite sustentar que a proteção dos órfãos do feminicídio deve ultrapassar a dimensão exclusivamente penal e incorporar uma perspectiva efetivamente integral,

intersetorial e continuada. O reconhecimento dessa insuficiência constitui o ponto de partida para a reflexão acerca das respostas jurídicas e institucionais atualmente existentes e da necessidade de mecanismos capazes de assegurar a efetivação dos direitos desses sujeitos.

5 Considerações finais

O problema central da pesquisa consiste em compreender em que medida a violência doméstica praticada contra a mulher também atinge diretamente seus filhos e filhas, ainda que não constituam o alvo imediato da agressão, produzindo violações sucessivas a direitos e bens jurídicos próprios da criança e do adolescente ao longo do ciclo da violência. A partir dessa questão, busca-se verificar como a exposição reiterada a agressões, ameaças, medo, controle, rupturas familiares e outras manifestações de violência compromete direitos relacionados à integridade física e psíquica, à dignidade, à convivência familiar e ao desenvolvimento integral.

Nesse percurso, considera-se que o feminicídio pode representar o ponto culminante de uma trajetória de vitimização que também alcança os filhos, agravando sua condição de vulnerabilidade pela perda materna, pela ruptura dos vínculos familiares e pela desorganização das condições de cuidado e proteção.

O ciclo da violência doméstica repercute sobre crianças e adolescentes por meio da exposição a agressões, ameaças, medo e conflitos, comprometendo sua integridade, dignidade, convivência familiar e desenvolvimento. O feminicídio intensifica esses efeitos ao provocar a perda materna, a ruptura dos vínculos familiares e a desestruturação das condições de cuidado e proteção.

Embora os avanços legislativos, como a pensão especial, representem importantes mecanismos de proteção, mostram-se insuficientes, isoladamente, para assegurar a efetividade do princípio da proteção integral e da dignidade humana dos filhos de mulheres vítimas de violência doméstica e dos órfãos do feminicídio. A superação desse cenário exige uma atuação intersetorial e interdisciplinar, articulando o Direito às áreas da Psicologia, do Serviço Social, da Educação e da Saúde, tanto para prevenir os impactos e a reprodução do ciclo de violência quanto para assegurar proteção integral às crianças e aos adolescentes após a ocorrência do feminicídio.

Nesse sentido, a proteção deve alcançar não apenas a resposta à violência já consumada, mas também a identificação precoce das situações de risco, o fortalecimento dos vínculos protetivos e a garantia de acompanhamento contínuo. Mais do que reconhecer a existência dessas vítimas indiretas, impõe-

se assegurar-lhes visibilidade, cuidado, reconhecimento e acesso efetivo aos direitos fundamentais, mediante uma rede de proteção capaz de atuar de forma preventiva, integrada e contínua, rompendo com a invisibilidade que ainda marca a trajetória de crianças e adolescentes atingidos pela violência contra suas mães.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Texto compilado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022**. Institui a Lei Henry Borel, que dispõe sobre a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, e altera o Decreto-Lei

nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14344.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023**. Institui pensão especial aos filhos e dependentes crianças ou adolescentes, órfãos em razão do crime de feminicídio tipificado no inciso VI do § 2º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), cuja renda familiar mensal per capita seja igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º nov. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14717.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 out. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.384, de 9 de abril de 2026**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para prever a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar, criar o tipo penal do vicaricídio e incluí-lo no rol dos crimes hediondos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 abr. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15384.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado; Observatório da Mulher contra a Violência. **Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher: 2025**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pesquisanacional. Acesso em: 2 out. 2026.

BUENO, Samira et al. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no

Brasil. 5. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Datafolha, 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. 2380 p.

FERRARI, Flavia Jeane; MARTINS, Silvia de Jesus. Arte como mecanismo de justiça: expressão cultural e artística, linguagem e representações da violência doméstica nas obras Lo Impossible e Pobres Criaturas: referenciais da análise intersubjetiva do desencadeamento da violência contra a mulher. **Revista Jurídica Gralha Azul**, Curitiba, v. 1, n. 30, 2025. Disponível em: https://revista.tjpr.jus.br/gralhaazul/article/view/220/161. Acesso em: 2 out. 2026.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Ciclo da violência**. [S. l.]: Instituto Maria da Penha, 2023. Disponível em: https://www.institutomariadapenha.org.br/violencia-domestica/ciclo-da-violencia.html. Acesso em: 2 out. 2026.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, [1948]. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Fz8SOcQL50hD1iwNOcKXdG_9UyHVkce7/view. Acesso em: 2 out. 2026.

ONU MULHERES. **Diretrizes Nacionais Feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília, DF: ONU Mulheres, 2016.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 22.471, de 16 de junho de 2025**. Estabelece diretrizes e disposições normativas sobre políticas públicas estaduais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 17 jun. 2025. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/. Acesso em: 2 out. 2026.

PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thoth, 2023.

ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 3. ed. Curitiba: ICPC; Lumen Juris, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

WALKER, Lenore. **The battered woman**. New York: Harper and Row, 1979.

Capítulo 43

IMPOSSIBILIDADE, FRUSTRAÇÃO DA FINALIDADE E RISCO CONTRATUAL DIANTE DA SUPERVENIÊNCIA NORMATIVA

Ana Clara Baggio Violada[1]
Paulo Afonso Esteves Baggio[2]
João Marcos Esteves Baggio[3]

1 Introdução

A superveniência normativa pode desorganizar negócios jurídicos que nasceram válidos, lícitos e plenamente executáveis. Quando uma alteração legislativa incide sobre determinada atividade econômica, os efeitos não se limitam à relação entre o Estado e os agentes diretamente regulados. Eles também alcançam contratos privados celebrados para viabilizar, estruturar ou explorar aquela atividade, muitas vezes já em curso e fundados em pressupostos econômicos que deixam de existir. Nesses casos, a dificuldade não está apenas em reconhecer que houve uma mudança normativa, mas em identificar de que forma ela interfere em cada relação contratual e qual resposta o Direito Civil oferece para essa interferência.

O problema ganhou particular visibilidade com a edição da Medida Provisória nº 1.394/2026, que proibiu, em todo o território nacional, a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de aposta de quota fixa, em meio físico ou virtual (BRASIL, 2026a, art. 1º). A norma também determinou a extinção, em trinta dias, das autorizações concedidas

1 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). Pesquisadora do Laboratório de Política, Comportamento e Mídia (LABÔ), da Fundação São Paulo, e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, vinculado ao CNPq/UENP. Advogada e sócia do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: abaggio@estevesbaggioadv.com.

2 Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Atua com ênfase em recuperação de créditos e Direito Bancário. Advogado e sócio do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: pbaggio@estevesbaggioadv.com.

3 LL.M. em Processo e Recursos nos Tribunais Superiores pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogado e sócio-fundador do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: jbaggio@estevesbaggioadv.com.

com fundamento na Lei nº 14.790/2023, sem devolução da outorga e sem indenização pelo Poder Público (art. 4º), além de vedar ações de comunicação, publicidade, propaganda, marketing e patrocínio relacionadas à atividade, com prazo de dez dias para retirada de materiais publicitários e sinais de patrocínio (art. 16). O episódio oferece um exemplo contemporâneo de alteração normativa capaz de atingir, de forma imediata, uma atividade até então autorizada e regulada pelo próprio Estado.

As repercussões, porém, não se restringiram aos operadores. Em torno do setor havia se formado uma multiplicidade de relações privadas, entre contratos de publicidade e patrocínio esportivo, cessões de *naming rights,* contratações de influenciadores e agências, locações de espaços para eventos e ativações de marca, fornecimento de tecnologia, locações de sedes, prestações de serviços e arranjos societários de longa duração. Muitos desses negócios estavam em plena execução quando a norma sobreveio. A medida provisória disciplinou a relação entre o Estado e os operadores e tratou da devolução de valores aos apostadores, ressalvando que a extinção das autorizações não afasta as obrigações relativas ao período em que a atividade esteve autorizada (BRASIL, 2026a, art. 10). Não estabeleceu, entretanto, uma disciplina geral para os contratos privados formados em torno desse mercado.

É nesse ponto que surge o problema jurídico que interessa a este estudo. A pergunta sobre o destino dos contratos em andamento parece, à primeira vista, suscitar uma resposta unitária, mas as situações são distintas. Em um contrato de publicidade, a própria prestação prometida pode tornar-se juridicamente vedada. Na contratação de um espaço ou serviço destinado a uma ação específica, a prestação pode permanecer materialmente possível e, ainda assim, perder a finalidade concreta que justificava o negócio. Em outros vínculos, como a locação de uma sede administrativa ou a contratação de serviços genéricos de contabilidade, nada impede o cumprimento da prestação ajustada; o que se altera é o interesse econômico de uma das partes em manter o contrato.

Essas situações não podem ser enquadradas indistintamente sob as categorias de força maior, fato do príncipe ou onerosidade excessiva. A escolha equivocada do instituto pode produzir consequências também equivocadas: transferir à contraparte um risco que cabia ao contratante, preservar artificialmente um vínculo cujo programa perdeu sua função ou, em sentido inverso, permitir a extinção de um contrato que continua perfeitamente executável. A questão central passa, portanto, pela qualificação da forma como a superveniência normativa incide sobre o negócio.

O problema, portanto, ultrapassa a experiência das apostas de quota fixa. Sempre que uma norma superveniente altera ou inviabiliza determinada atividade econômica, torna-se necessário investigar em que ponto do programa contratual essa alteração incide. Pode atingir a prestação devida, pode frustrar uma finalidade incorporada ao negócio ou pode simplesmente afetar o interesse econômico particular de uma das partes. Cada uma dessas hipóteses remete a categorias distintas do Direito Civil e, consequentemente, a soluções também diversas.

O presente artigo pretende examinar essas diferentes respostas a partir de três categorias: impossibilidade jurídica superveniente, frustração da finalidade e risco contratual. A análise será desenvolvida à luz do princípio da conservação do negócio jurídico, sem perder de vista os limites impostos pela autonomia privada, pela força obrigatória dos contratos e pela alocação de riscos realizada pelas partes. O objetivo não é construir uma resposta específica para a Medida Provisória nº 1.394/2026, mas utilizá-la como referência concreta para um problema mais amplo da teoria contratual: a repercussão de fatos normativos supervenientes sobre negócios privados já constituídos.

A pesquisa é qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, e se desenvolve a partir de fontes bibliográficas e documentais. Na data de fechamento deste texto, 1º de outubro de 2026, a Medida Provisória nº 1.394/2026 encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional, com comissão mista designada e prazo de deliberação em curso (BRASIL, 2026b). Seu destino legislativo posterior, contudo, não condiciona as conclusões alcançadas, uma vez que o episódio é utilizado como manifestação contemporânea de uma questão contratual que pode surgir sempre que uma alteração normativa superveniente afeta atividades econômicas e relações privadas em execução.

O desenvolvimento divide-se em quatro partes. Inicialmente, examina-se a superveniência normativa no plano da eficácia do negócio jurídico e o papel do princípio da conservação. Em seguida, analisam-se os contratos em que a norma torna juridicamente impossível a própria prestação. A terceira parte trata da frustração da finalidade quando a prestação permanece possível, mas perde a função incorporada ao negócio. Por fim, delimitam-se as hipóteses em que a alteração normativa afeta apenas o interesse econômico de uma das partes, permanecendo a questão no campo do risco contratual e dos limites da revisão.

2 A superveniência normativa e a conservação do negócio jurídico

A análise começa pela separação entre validade e eficácia, distinção necessária para evitar que uma ilicitude superveniente seja tratada como defeito originário do negócio. Na formulação de Azevedo (2002, p. 60), o negócio, depois de existir, valer e produzir efeitos, pode tornar-se ineficaz por causa superveniente, hipótese que o autor identifica com a resolução. Como os requisitos de validade são aferidos na formação, o contrato celebrado quando a atividade era permitida não se converte, retroativamente, em negócio de objeto ilícito (BRASIL, 2002, art. 166, II). A norma posterior não alcança o ato de contratar, mas os atos de execução praticados sob sua vigência. A mesma lógica aparece na regra de transição do Código Civil, que submete à lei nova os efeitos produzidos depois de sua entrada em vigor e impede que convenção prevaleça sobre preceitos de ordem pública (BRASIL, 2002, art. 2.035).

A superveniência normativa situa-se, nessa perspectiva, no plano da eficácia. Ao examinar fatores de ineficácia surgidos depois da formação, Azevedo (2002, p. 61) distingue os ligados à própria formação do negócio, entre eles a não realização da causa final nos negócios que a possuem, daqueles que lhe são estranhos, como o distrato e a impossibilidade superveniente. Essa distinção orienta o percurso do trabalho: a proibição de uma atividade pode tornar impossível a prestação, impedir que o negócio alcance o fim que lhe dava sentido ou não atingi-lo em nenhum desses pontos.

É nesse cenário que atua o princípio da conservação. Para o autor, legislador e intérprete devem procurar conservar, nos planos da existência, da validade e da eficácia, o máximo possível do negócio realizado pelo agente. O fundamento está no reconhecimento da categoria negocial, que pressupõe a utilidade de cada negócio concreto (AZEVEDO, 2002, p. 66-67). No plano da eficácia, em vez de impor invariavelmente a resolução, o sistema admite correções que preservam efeitos do negócio, como abatimento do preço, restituição parcial na evicção e revisão por onerosidade excessiva (AZEVEDO, 2002, p. 70-71). Marino (2011, p. 316-319) acolhe essa acepção ampla do princípio, não restrita à interpretação, e a relaciona ao valor social da livre iniciativa e aos arts. 421 e 2.035 do Código Civil.

Aplicado à superveniência normativa, o *favor negotii* orienta a preservação dos efeitos legitimamente produzidos antes da alteração, da parcela do programa contratual que permaneça lícita e útil e das adaptações autorizadas pelo contrato ou pela lei. A conservação, nessa perspectiva, não se confunde com a manutenção integral do vínculo em qualquer circunstância.

A diretriz, porém, não é ilimitada. Azevedo (2002, p. 67) adverte que conservar tudo o que é possível não significa manter negócios ou efeitos nos quais o ordenamento "nega à vontade a possibilidade de criar regras jurídicas concretas". Os limites, como registra Marino (2011, p. 320), variam conforme o instrumento de conservação empregado.

Outro limite é particularmente relevante para o tema. Ao tratar da conservação pela via interpretativa, Marino (2011, p. 341) exclui a hipótese em que se altera a qualificação provisoriamente atribuída ao negócio, pois essa operação corresponde à conversão substancial, figura distinta e sujeita a requisitos próprios (BRASIL, 2002, art. 170). Em parecer sobre contratos-quadro tornados inexequíveis pela falta de acordo quanto ao preço, Azevedo (2009, p. 176) recusou que o juiz arbitrasse o valor não fixado pelas partes e concluiu pela resolução com efeitos para o futuro. Conservar é preservar o que ainda seja juridicamente possível e funcionalmente compatível com o negócio celebrado, não criar para as partes um negócio substancialmente diverso.

3 Quando a norma atinge a prestação: impossibilidade jurídica superveniente

A hipótese mais visível é a impossibilidade jurídica superveniente. Ela ocorre quando a conduta a que o devedor se obrigou, embora fisicamente exequível, passa a ser proibida pelo ordenamento. É o caso da veiculação de anúncios, da exibição de marca em uniformes esportivos, da publicação de conteúdo patrocinado por influenciadores ou da captação remunerada de apostadores por afiliados. O art. 16 da medida provisória alcança todo conteúdo que ofereça, promova, divulgue ou facilite o acesso às apostas e seja direcionado ao público brasileiro, independentemente do formato ou da forma de remuneração (BRASIL, 2026a, art. 16, § 1º). Nesses contratos, a norma veda aquilo que constituía o objeto da prestação.

A figura não se confunde com obstáculos de outra natureza. Na impossibilidade material, o impedimento é físico; na jurídica, normativo. A mera dificuldade, por sua vez, torna o cumprimento mais custoso, mas não vedado. Essa distinção aparece com clareza em Gomes (2019), que separa a impossibilidade da onerosidade excessiva: esta não impede o adimplemento, somente o dificulta, ainda que extremamente, razão pela qual exige verificação prévia dispensada nos casos de força maior. Também não se trata de frustração da finalidade, pois, nesta, a prestação ainda pode ser cumprida.

A impossibilidade capaz de extinguir o vínculo deve ser superveniente, objetiva, total e definitiva, conforme exige Gomes (2019). Sem culpa do

devedor, a consequência imediata recai sobre a obrigação, que se resolve sem perdas e danos (BRASIL, 2002, arts. 234, 248 e 393). Nos contratos bilaterais, a interdependência das prestações projeta esse efeito sobre a contraparte. Na leitura de Gomes (2019), a exoneração de uma das partes acarreta a da outra, porque a contraprestação perde sua razão de ser, e o que já foi prestado deve ser restituído para evitar enriquecimento sem causa. Quanto ao modo de operar, o autor registra que a resolução se dá de pleno direito, embora consigne a existência de entendimento segundo o qual ela deveria ser judicialmente decretada (GOMES, 2019). Adota-se a primeira orientação, ressalvada a necessidade de pronunciamento judicial quando houver controvérsia sobre a impossibilidade ou seus efeitos restitutórios.

Nos contratos de duração, como o patrocínio anual ou a campanha publicitária com entregas periódicas, a extensão temporal do vínculo exige tratamento específico, pois parte da relação já pode ter sido regularmente executada antes da proibição. Embora Gomes (2019) atribua, em termos gerais, efeito retroativo à resolução por inexecução involuntária, nesses contratos a extinção deve operar para o futuro. Ao examinar contratos-quadro de longa duração cuja execução se tornou impossível, Azevedo (2009, p. 170-171) qualificou o fenômeno como resolução por impossibilidade superveniente, com paralisação dos efeitos *ex nunc*. Permanecem os períodos já cumpridos e remunerados, assim como as parcelas relativas a prestações executadas antes da vedação; valores antecipados por períodos não cumpridos devem ser restituídos proporcionalmente.

Nem sempre a impossibilidade alcança todo o programa contratual. Um patrocínio pode reunir exposição da marca de apostas e ações institucionais que não a envolvam; um fornecedor de tecnologia pode atender o mesmo grupo em outros países. Para Gomes (2019), quando a impossibilidade é parcial, a resolução não é imperativa se o credor conservar interesse no restante. A solução conservadora é extinguir somente a obrigação atingida, com redução proporcional da contraprestação, desde que a parte remanescente tenha utilidade autônoma. Se o impedimento for temporário, a regra é a suspensão do contrato, como observa o mesmo autor (GOMES, 2019). A precariedade de uma medida provisória não torna, por si, temporária a impossibilidade: as autorizações foram extintas, as relações constituídas durante a vigência de medida provisória não convertida continuam por ela regidas na ausência de decreto legislativo (BRASIL, 1988, art. 62, § 11), e muitos contratos estão vinculados a datas cuja passagem esvaziaria a suspensão.

As partes podem modificar essa distribuição legal. O devedor responde pelos prejuízos de força maior se expressamente se houver por eles

responsabilizado (BRASIL, 2002, art. 393), e cláusulas de alteração legislativa podem prever, por exemplo, a substituição da marca patrocinada por outra do mesmo grupo. Sem previsão contratual, essa troca não pode ser imposta judicialmente. Já a cláusula de força maior costuma disciplinar penalidades e perdas e danos, mas nem sempre o destino das prestações realizadas, que, no silêncio do contrato, retorna às regras gerais de restituição.

4 Quando a prestação subsiste, mas o fim desaparece: frustração da finalidade

Mais delicada é a hipótese em que o devedor pode cumprir exatamente o prometido e a prestação permanece lícita, mas sua execução perde o sentido que levou as partes a contratar. A diferença entre não poder cumprir e poder cumprir algo que já não serve ao fim comum foi ilustrada por Azevedo (2009, p. 184) com o exemplo do capitão que contrata a rebocagem de um navio encalhado, depois naturalmente desencalhado por uma subida excepcional da maré. O reboque continua possível e não há desequilíbrio entre as prestações, mas a execução perde finalidade econômica e social. Para o autor, essas hipóteses de perda de sentido do contrato podem ser resolvidas, no direito brasileiro, com fundamento no princípio da função social (AZEVEDO, 2009, p. 184-185).

O Enunciado nº 166 da III Jornada de Direito Civil acolheu a figura ao afirmar que a frustração do fim do contrato, "como hipótese que não se confunde com a impossibilidade da prestação ou com a excessiva onerosidade, tem guarida no Direito brasileiro pela aplicação do art. 421 do Código Civil" (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2004). Sua genealogia remonta à *frustration* do direito inglês e às teorias alemãs da pressuposição e da base do negócio. Para os fins deste artigo, basta a síntese de Azevedo (2009, p. 56-57): na formulação de Larenz, a base objetiva desaparece tanto quando se destrói a relação de equivalência quanto quando há frustração do fim do negócio, sendo a ineficácia a consequência comum.

A questão central passa a ser o significado de fim do negócio. Azevedo (2009, p. 56) o identifica com a causa concreta, isto é, com a função que resulta objetivamente do negócio individualmente considerado, e não com a função abstrata do tipo contratual. A formulação se articula à teoria geral do autor, segundo a qual a falta posterior da causa final atua como fator de permanência da eficácia e conduz à ineficácia superveniente (AZEVEDO, 2002, p. 152), oferecendo explicação geral para a ineficácia superveniente dos negócios causais (AZEVEDO, 2002, p. 157). Sem ampliar o debate

sobre a causa, importa reconhecer que o fim juridicamente relevante é aquele identificável pela interpretação do negócio.

Esse é o requisito mais exigente da figura. A perda do interesse de uma das partes ou a frustração de seu motivo pessoal não bastam. Para Azevedo (2009, p. 57), o fim deve resultar objetivamente do negócio interpretado, e o propósito prático deve ter sido "conhecido e aceitado" pela outra parte, na expressão de Morello por ele citada. Martins-Costa (2018) recorda que todo negócio jurídico é finalista e que a interpretação deve considerar o fim concreto em vista do qual as partes pactuaram o regulamento de interesses. Nos negócios entre vivos, o horizonte interpretativo também se limita às circunstâncias conhecidas pelo destinatário da declaração ou que ele poderia e deveria conhecer, conforme observa Marino (2011, p. 345). A finalidade relevante é, pois, aquela que ultrapassou a esfera interna de um contratante e ingressou, de modo demonstrável, no programa contratual. Exigem-se, ainda, a superveniência do evento, sua não imputabilidade a quem o alega e a ausência de assunção do risco no contrato.

Configurada a frustração, o negócio permanece válido, mas deixa de produzir efeitos para o futuro. O art. 885 do Código Civil oferece base expressa para a consequência patrimonial ao determinar a restituição não só quando inexista causa que justifique o enriquecimento, mas também quando essa causa deixou de existir (BRASIL, 2002). A relação entre a frustração do fim e esse dispositivo é feita por Azevedo (2009, p. 59-60), que também a associa à antiga *condictio causa data causa non secuta*, voltada à recuperação do que se prestou em vista de resultado não verificado. Em princípio, não há perdas e danos, porque o evento não é imputável a nenhuma das partes, e os efeitos já produzidos permanecem. Mais delicado é o tratamento das despesas realizadas para o cumprimento e não aproveitáveis, cuja consideração no acerto restitutório depende das circunstâncias e do comportamento das partes segundo a boa-fé.

A frustração não se projeta, por isso, sobre qualquer contrato da empresa cuja atividade tenha desaparecido. Na locação da sede administrativa, o uso do imóvel como escritório continua atingível; a exploração de apostas era motivo do locatário, não fim comum do negócio.

5 Quando muda apenas o interesse econômico: risco contratual e limites da revisão

A alteração normativa sofrida pela atividade de uma empresa não repercute automaticamente sobre todos os seus contratos. A locação da sede,

os serviços de limpeza e segurança, a contabilidade, a assessoria jurídica e as licenças de programas de uso geral permanecem possíveis, lícitos e aptos a entregar a prestação prometida. Ao manter as obrigações regulatórias, tributárias e de guarda de registros do operador relativas ao período autorizado (BRASIL, 2026a, art. 10), a própria medida provisória evidencia que a empresa não desaparece com a proibição e que parte dessa estrutura continua necessária. Se o contrato segue funcionalmente adequado, mas deixa de interessar à empresa, o problema não é de impossibilidade ou frustração, e sim de risco empresarial.

O tratamento desse risco é explícito nas relações paritárias. Nas relações contratuais privadas prevalecem a intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão (BRASIL, 2002, art. 421, parágrafo único); nos contratos civis e empresariais, presumidos paritários e simétricos, deve-se respeitar a alocação de riscos definida pelas partes, e a revisão ocorre de maneira excepcional e limitada (BRASIL, 2002, art. 421-A). Azevedo (2009, p. 184-185) já propunha distinguir contratos empresariais e existenciais, reservando aos primeiros menor interferência judicial, ao argumento de que a entidade empresarial ineficiente pode, ou até mesmo deve, ser expulsa do mercado, ao contrário da pessoa humana, que merece proteção. Em coerência com essa leitura, a condição negativa mais importante da revisão seria não estar ela impedida pela assunção dos riscos no contrato (AZEVEDO, 2009, p. 190-191).

A cautela também aparece em Martins-Costa (2018), ao afirmar que o direito brasileiro não consagra um princípio geral de modificabilidade do contrato fundado no desequilíbrio, mas institutos pontuais, com pressupostos específicos, entre eles a exigência de que o evento escape ao risco normal do negócio. A observação impede que qualquer impacto econômico superveniente seja convertido, por si só, em fundamento revisional. Ao conceber o mercado como noção normativa, a autora observa que há, num mesmo Estado, mercados mais e menos regulados (MARTINS-COSTA, 2018), reflexão particularmente útil ao risco regulatório. Quem contrata em torno de atividade dependente de recente escolha legislativa não pode ignorar sua revisabilidade, embora a supressão total, em poucos dias e sem transição para os contratos privados, exceda a variação ordinária desse ambiente. Mais importante do que uma avaliação abstrata de previsibilidade é a alocação concretamente feita pelas partes: cláusulas de alteração legislativa, força maior abrangente de atos de governo ou *hardship* podem transformar em saída sem ônus aquilo que, sem elas, permaneceria risco do contratante. Se houver renegociação pactuada, a boa-fé exige propostas sérias e não derrisórias ou desproporcionadas (MARTINS-COSTA, 2018).

Sem cláusula específica, o contrato de estrutura continua vinculando a empresa, que dispõe das saídas convencionais e legais. Nos contratos por prazo indeterminado, a resilição unilateral depende de denúncia e, havendo investimentos consideráveis da contraparte, só produz efeito após prazo compatível com sua natureza e vulto (BRASIL, 2002, art. 473, parágrafo único). Na locação urbana, o locatário pode devolver o bem antes do termo, pagando a multa pactuada proporcional ao período cumprido ou, na falta dela, a estipulada judicialmente (BRASIL, 1991, art. 4º), sujeita à redução equitativa quando manifestamente excessiva (BRASIL, 2002, art. 413). A perda do interesse econômico tem um custo, que não se transfere à contraparte.

Por essa razão, a onerosidade excessiva não deve servir como categoria residual para todo contrato prejudicado pela medida provisória. Seus pressupostos incluem acontecimento extraordinário e imprevisível que torne a prestação de uma das partes excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra (BRASIL, 2002, art. 478). A proibição da atividade, em regra, não encarece prestações: ela as proíbe, as esvazia ou torna o contrato desnecessário para uma das partes, situações distintas do desequilíbrio que a revisão pretende corrigir e nas quais raramente haverá contraparte beneficiada com extrema vantagem. A distinção de Azevedo (2009, p. 184) entre desequilíbrio e perda do sentido do contrato é decisiva. A revisão permanece possível somente quando seus pressupostos estiverem presentes.

Os limites da intervenção judicial fecham o quadro e impedem que a busca por conservação seja transformada em autorização para reconstruir o negócio segundo critérios externos à vontade contratual. A modificação equitativa pressupõe programa contratual ainda existente e equilíbrio passível de recomposição, não a substituição do objeto ou do fim. Se adaptar significar trocar a marca patrocinada, transformar o evento ou atribuir à locação destinação não aceita pelo locador, já não se conserva o contrato, mas se altera sua qualificação, operação que Marino (2011, p. 341) remete a outra figura e que Azevedo (2009, p. 176) recusou ao negar ao juiz o poder de fixar o que as partes não haviam fixado. O mesmo cuidado se aplica aos contratos que orbitam a atividade proibida, como os celebrados por clubes com atletas e fornecedores na expectativa de receitas de patrocínio. Entre negócios distintos, a regra é a incontagiabilidade, e a contaminação internegocial é exceção (PONTES DE MIRANDA *apud* AZEVEDO, 2009, p. 81); a simples ligação econômica caracteriza conexidade fraca, insuficiente para estender a um contrato a sorte de outro (AZEVEDO, 2009, p. 76).

Conservar ou adaptar aquilo que ainda corresponde ao programa negocial, preservando a parte lícita e útil, os efeitos produzidos e as soluções

previstas pelas partes, é diferente de transferir à contraparte um risco empresarial do contratante ou criar judicialmente uma operação econômica que ninguém escolheu.

6 Considerações finais

A pergunta apresentada na introdução, sobre o destino dos contratos em andamento diante da proibição de uma atividade econômica, não admite resposta uniforme. A superveniência normativa alcança pontos distintos do programa negocial, e é a identificação desse ponto que define o instituto aplicável e suas consequências.

Se a norma atinge a prestação, configura-se impossibilidade jurídica superveniente: a obrigação se extingue sem perdas e danos, a interdependência das prestações libera a contraparte, os efeitos já produzidos nos contratos de duração permanecem e os valores antecipados sem contrapartida devem ser restituídos, podendo a impossibilidade parcial levar somente à redução do programa. Se a prestação permanece possível e lícita, mas desaparece a finalidade comum incorporada ao negócio, há frustração da finalidade, com ineficácia superveniente e restituição fundada na causa que deixou de existir. Se o impacto recai somente sobre o interesse econômico de uma das partes, o problema permanece no campo do risco contratual, e o vínculo subsiste, ressalvadas as saídas convencionais e legais e seus respectivos custos.

A fronteira entre as duas últimas hipóteses é a mais sensível, porque separa a tutela de uma finalidade contratualmente compartilhada da simples conveniência econômica individual. A frustração pressupõe finalidade incorporada ao programa contratual, conhecida e aceita pela contraparte; a perda de interesse fundada em motivo interno de um contratante não autoriza a extinção do vínculo. Sem essa distinção, a figura se tornaria instrumento de transferência de riscos empresariais, contrariando a presunção de paridade e o respeito à alocação de riscos nos contratos civis e empresariais.

O princípio da conservação atravessa essas soluções ao orientar a preservação do que permaneça lícito, útil e compatível com o programa negocial, inclusive partes do contrato e efeitos já produzidos. Por isso, a extinção integral não é resposta automática. A conservação, porém, não autoriza reescrever ilimitadamente a vontade das partes: cessa onde o ordenamento nega o efeito pretendido ou onde a solução exigiria criar negócio substancialmente diverso daquele celebrado.

A Medida Provisória nº 1.394/2026 serve, neste trabalho, como manifestação contemporânea de um problema permanente da teoria

contratual, que outras proibições, em outros setores, voltarão a suscitar. As conclusões não dependem de sua conversão em lei, alteração, rejeição ou perda de eficácia, mas da pergunta que o episódio impõe a cada contrato: em que ponto do programa negocial a norma superveniente efetivamente incidiu?

Referências

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. atual. de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Novos estudos e pareceres de direito privado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 1 out. 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: 1 out. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026**. Proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional, institui o Comitê Interinstitucional de Fiscalização da Exploração e da Publicidade Ilegal de Apostas de Quota Fixa, e altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2026a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/mpv/mpv1394.htm. Acesso em: 1 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1.394, de 2026**: tramitação. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2026b. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/175871. Acesso em: 1 out. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **III Jornada de Direito Civil**: Enunciado nº 166. Brasília, DF: CJF, 2004. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/292. Acesso em: 1 out. 2026.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 27. ed. Atualização de Edvaldo Brito e Reginalda Paranhos de Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MARINO, Francisco Paulo De Crescenzo. **Interpretação do negócio jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Capítulo 44

PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO E VEDAÇÃO À MERCANTILIZAÇÃO NA ADVOCACIA BRASILEIRA: CRITÉRIOS JURÍDICOS PARA DISTINGUIR RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL E EXPLORAÇÃO MERCANTIL DA ATIVIDADE PROFISSIONAL

Ana Clara Baggio Violada[1]
João Marcos Esteves Baggio[2]
Paulo Afonso Esteves Baggio[3]

1 Introdução

A advocacia privada brasileira passou, nas últimas décadas, por um processo de reorganização que alterou não apenas as ferramentas disponíveis ao exercício profissional, mas também a forma como os escritórios estruturam sua atividade. Planejamento, gestão financeira, tecnologia, divisão funcional do trabalho, controle de qualidade, políticas de relacionamento com clientes e mecanismos de acompanhamento de desempenho passaram a integrar, em diferentes níveis, a rotina das sociedades de advogados. A presença desses instrumentos, contudo, não resolve sua qualificação jurídica. O fato de um escritório adotar métodos de gestão não permite concluir que a advocacia tenha assumido natureza empresária, assim como a existência de objetivos econômicos não basta, por si só, para caracterizar mercantilização

1 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). Pesquisadora do Laboratório de Política, Comportamento e Mídia (LABÔ), da Fundação São Paulo, e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, vinculado ao CNPq/UENP. Advogada e sócia do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: abaggio@estevesbaggioadv.com

2 LL.M. em Processo e Recursos nos Tribunais Superiores pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogado e sócio-fundador do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: jbaggio@estevesbaggioadv.com.

3 Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Atua com ênfase em recuperação de créditos e Direito Bancário. Advogado e sócio do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: pbaggio@estevesbaggioadv.com

da profissão.

Essa distinção importa porque o regime brasileiro combina elementos que podem parecer tensionados. A advocacia admite organização societária, cobrança de honorários, distribuição de resultados, contratação de pessoal, investimento em tecnologia e estrutura administrativa. Ao mesmo tempo, permanece submetida a um regime profissional especial, que afasta a forma empresária e veda procedimentos de mercantilização e captação indevida de clientela. O problema não está, portanto, em reconhecer a dimensão econômica da atividade, mas em determinar os limites jurídicos dentro dos quais essa dimensão pode ser organizada.

A literatura contemporânea já descreveu a incorporação de práticas gerenciais por escritórios de advocacia e a coexistência entre lógica profissional e racionalidade organizacional. No Brasil, também já se sustenta que a adoção de padrões corporativos não se confunde automaticamente com mercantilização. O ponto que permanece insuficientemente elaborado é outro: se a profissionalização da gestão é compatível com a advocacia, quais critérios jurídicos permitem identificar o momento em que uma prática deixa de representar organização legítima dos meios e passa a subordinar a atividade profissional à lógica mercantil? Sem essa distinção, o debate oscila entre dois reducionismos, seja tratando qualquer instrumento de gestão como incompatível com a profissão, seja considerando neutra toda prática organizacional adotada por uma sociedade de advogados.

É a partir dessa lacuna que se formula o problema de pesquisa deste trabalho: quais critérios jurídicos permitem distinguir a legítima profissionalização da gestão dos escritórios de advocacia da mercantilização da atividade advocatícia vedada pelo regime ético-profissional brasileiro? Parte-se da hipótese de que a racionalização organizacional permanece compatível com a advocacia enquanto se mantém funcionalmente subordinada à lógica profissional. A incompatibilidade surge quando objetivos de aquisição de clientela, escala, padronização ou resultado econômico deixam de organizar os meios da prestação e passam a determinar elementos que o regime jurídico reserva à independência técnica, ao poder decisório e à responsabilidade do advogado, à pessoalidade e à confiança da relação profissional, ao sigilo, à lealdade e às limitações normativas à captação.

Para enfrentar essa questão, a pesquisa adota abordagem qualitativa, jurídico-dogmática, bibliográfica e documental. O percurso teórico parte da literatura sobre organizações de serviços profissionais e profissionalismo, dialoga com estudos brasileiros sobre a transformação organizacional das sociedades de advogados e, em seguida, confronta essas contribuições com

o regime jurídico da profissão. Serão examinados o Código Civil, o Estatuto da Advocacia, o Código de Ética e Disciplina, o Regulamento Geral, os Provimentos do Conselho Federal da OAB e precedentes institucionais e judiciais pertinentes, sempre com o objetivo de reconstruir o conteúdo jurídico da fronteira entre gestão e mercantilização.

O desenvolvimento está organizado em quatro partes. A primeira delimita a advocacia como organização profissional e apresenta as categorias necessárias à compreensão da relação entre profissionalismo e racionalidade organizacional. A segunda reconstrói o processo de profissionalização dos escritórios brasileiros e identifica o ponto alcançado pelo estado da arte. A terceira examina o regime jurídico da advocacia, distinguindo não empresarialidade, atividade econômica e mercantilização. A quarta, por fim, propõe um critério jurídico-funcional para avaliar quando instrumentos de gestão permanecem subordinados à lógica profissional e quando passam a comprometer o núcleo deontológico da atividade advocatícia.

2 A advocacia como organização profissional: profissionalismo e racionalidade organizacional

Para enfrentar a fronteira formulada na introdução, é necessário definir minimamente o tipo de organização sobre o qual a proibição de mercantilização incide. Escritórios de advocacia não são apenas locais de exercício simultâneo de atividades individuais. Nas sociedades organizadas, a prestação jurídica depende de coordenação de pessoas, conhecimento, informação, tecnologia, rotinas e recursos financeiros. Essa constatação não resolve a qualificação jurídica da atividade, mas impede que a discussão seja construída sobre a falsa oposição entre profissionalismo e organização.

A categoria das professional service firms é útil porque parte justamente da singularidade das organizações que produzem serviços baseados em conhecimento especializado. Von Nordenflycht associa essas firmas à intensidade de conhecimento, baixa intensidade de capital e força de trabalho profissionalizada (VON NORDENFLYCHT, 2010, p. 155). Castelo Júnior e Tureta, ao reconstruírem essa literatura para o contexto jurídico, observam que a advocacia constitui caso clássico de organização de serviços profissionais e destacam que a força de trabalho profissionalizada envolve não apenas conhecimento específico, mas regulação de seu uso e uma ideologia profissional conformada por códigos de ética e normas de comportamento (CASTELO JÚNIOR; TURETA, 2014, p. 816). A regulação não aparece,

portanto, como elemento externo à organização; ela integra o próprio modo pelo qual a organização profissional se constitui.

Essa característica explica por que a gestão de uma firma profissional não pode ser simplesmente assimilada à gestão de uma organização produtiva comum. O recurso estratégico central é a expertise de profissionais que preservam margens relevantes de julgamento. Em grandes law firms, Faulconbridge e Muzio encontraram continuidade da autonomia e da discricionariedade mesmo diante de globalização, crescimento e competição, descrevendo um processo em que estruturas organizacionais passam a apoiar objetivos profissionais sem extinguir a lógica do profissionalismo (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2008, p. 7). A consequência teórica é relevante: organização e autonomia não ocupam necessariamente polos excludentes.

Empson, Cleaver e Allen chegam a conclusão convergente por outro caminho. Ao investigarem a corporatização de grandes sociedades profissionais, identificam a sedimentação de uma lógica corporatizada sobre a forma tradicional de partnership, e não sua simples substituição (EMPSON; CLEAVER; ALLEN, 2013, p. 808). A imagem é útil para a advocacia porque permite compreender estruturas híbridas. Planejamento, áreas administrativas, gestão de pessoas e indicadores podem se desenvolver sobre uma organização cuja atividade-fim continua dependente de julgamento profissional, responsabilidade pessoal e padrões deontológicos próprios.

A dimensão institucional também impede a transposição automática de modelos de gestão. Muzio e Faulconbridge, em estudo sobre escritórios ingleses na Itália, demonstram que regulações, normas e quadros culturais locais condicionam a reprodução das práticas organizacionais das professional service firms em outras jurisdições (MUZIO; FAULCONBRIDGE, 2013, p. 897). O argumento interessa diretamente ao caso brasileiro: ainda que determinadas ferramentas sejam usuais em firmas globais ou em empresas de outros setores, sua compatibilidade com a advocacia depende do conjunto institucional que regula a profissão no país.

A própria sociologia da profissão jurídica brasileira recomenda cautela com explicações centradas exclusivamente no mercado. Bonelli, ao estudar o processo histórico de profissionalização dos advogados, sustenta que a constituição da profissão no Brasil se articulou à construção do Estado e à reivindicação de expertise e autonomia, mostrando os limites de modelos que explicam profissionalização apenas por mecanismos de fechamento de mercado (BONELLI, 1999, p. 61). Em trabalho anterior, a autora já havia tratado o mundo do Direito como campo estruturado por relações de interdependência

e competição entre diferentes profissões, cujas posições condicionam recursos, conflitos e possibilidades de ação (BONELLI, 1998, p. 185-186).

O ponto comum dessas contribuições é suficiente para o recorte do presente trabalho. A advocacia se organiza economicamente, mas sua organização está institucionalmente atravessada por regras que preservam autonomia, expertise, responsabilidade e padrões éticos. A profissionalização gerencial não representa, por definição, abandono do profissionalismo. O problema surge quando instrumentos organizacionais alteram a hierarquia entre essas lógicas e fazem com que objetivos comerciais determinem aquilo que o regime profissional pretende manter submetido a julgamento jurídico, responsabilidade pessoal e confiança. É essa mudança de relação, e não a mera presença de técnicas de administração, que precisa ser examinada juridicamente.

3 Da professional partnership à profissionalização dos escritórios de advocacia brasileiros

No modelo tradicional de professional partnership, os próprios profissionais concentram propriedade, execução do serviço e decisões de gestão, com estruturas pouco hierarquizadas e forte dependência de processos informais. Castelo Júnior e Tureta utilizam esse modelo para contrastá-lo com a managed professional business, estrutura em que planejamento estratégico, controles mercadológico-financeiros, áreas funcionais e mecanismos formais de administração ganham maior densidade (CASTELO JÚNIOR; TURETA, 2014, p. 816-818). A transformação não é meramente terminológica. Ela modifica o modo pelo qual a firma coordena conhecimento, pessoas, clientes e resultados.

A pesquisa empírica dos autores confirma que essa mudança alcançou grandes sociedades brasileiras. Os entrevistados relataram maior importância atribuída às questões administrativas, criação de áreas funcionais específicas e contratação de profissionais não jurídicos para gestão. Também foram identificadas políticas internas mais definidas, racionalização de processos e preocupação ampliada com controle estratégico e mercadológico-financeiro (CASTELO JÚNIOR; TURETA, 2014, p. 826-827). A profissionalização, nesse sentido descritivo, significa que a organização deixa de depender exclusivamente da coordenação informal dos sócios e passa a produzir rotinas e estruturas próprias para sustentar a prestação jurídica.

Os resultados, contudo, não autorizam falar em substituição completa do profissionalismo por uma lógica empresarial. Os próprios autores concluem

que a transição do modelo P2 para formatos mais gerenciados não se completou: controles estratégicos, mercadológico-financeiros e operacionais coexistem com hierarquias flexíveis, informalidade e traços da antiga lógica profissional (CASTELO JÚNIOR; TURETA, 2014, p. 828). A pesquisa ainda explicita uma limitação relevante para qualquer generalização, pois se concentrou em grandes escritórios de referência nacional, predominantemente voltados à clientela empresarial. O achado comprova o fenômeno naquele universo, mas não autoriza presumir idêntica intensidade em todas as bancas brasileiras.

A tecnologia adicionou outra camada ao processo. Andrade, Rosa e Pinto mostram que ferramentas de legal analytics podem repercutir sobre estratégia de litígio, estimativa de custos, previsibilidade e gerenciamento das expectativas do cliente. As autoras e o autor registram que a pressão por redução de despesas jurídicas contribuiu para transformar modelos de negócios e que o uso de dados pode melhorar a comunicação sobre cronogramas, custos e riscos, sem substituir o raciocínio jurídico do profissional (ANDRADE; ROSA; PINTO, 2020, p. 16-18). A tecnologia, portanto, não atua apenas sobre produtividade interna; ela interfere também na relação entre prestação, preço, informação e experiência do cliente.

A literatura brasileira recente passou a nomear mais diretamente governança e profissionalização. Ferreira e Oliveira defendem o uso de dados, workflows, padrões operacionais e ferramentas de gestão como elementos da modernização dos escritórios e afirmam que a adoção de padrões corporativos não se confunde com a indesejada mercantilização da advocacia (FERREIRA; OLIVEIRA, 2024, p. 16 e 19). Pereira e Barros, por sua vez, aproximam empreendedorismo jurídico de gestão financeira, otimização de processos e captação de clientes, reconhecendo a necessidade de compatibilização com os limites ético-disciplinares da profissão (PEREIRA; BARROS, 2022, p. 43).

Esses trabalhos delimitam com precisão o espaço de contribuição possível. Já existe produção acadêmica afirmando que escritórios se profissionalizam; também já existe produção que defende compatibilidade entre governança corporativa e não mercantilização. Repetir tais afirmações não resolveria o problema dogmático. O que permanece insuficientemente desenvolvido é o conteúdo jurídico da fronteira: quais propriedades da relação profissional precisam ser preservadas para que eficiência, planejamento, tecnologia, metas e organização permaneçam instrumentos de gestão e não se convertam em subordinação da advocacia à lógica mercantil.

A diferença é metodologicamente importante. A literatura de Administração descreve transformações e seus efeitos organizacionais; o Direito deve determinar quais efeitos são juridicamente indiferentes, quais

exigem compatibilização e quais ultrapassam limites normativos. A partir desse ponto, a noção de profissionalização deixa de ser um juízo de valor positivo e passa a ser uma categoria descritiva. Ela apenas indica racionalização da organização. A licitude de cada prática depende do modo como essa racionalização se relaciona com o estatuto jurídico da profissão.

4 O regime jurídico brasileiro da advocacia: não empresarialidade, organização econômica e mercantilização

O primeiro passo dogmático consiste em separar atividade econômica de atividade empresária. O caput do art. 966 do Código Civil define empresário a partir do exercício profissional de atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços. O parágrafo único exclui, em regra, quem exerce profissão intelectual de natureza científica, literária ou artística, ainda que com auxiliares ou colaboradores, salvo quando o exercício da profissão constituir elemento de empresa (BRASIL, 2002). Os Enunciados nº 193, 194 e 195 da III Jornada de Direito Civil reforçam que atividade exclusivamente intelectual está fora do conceito de empresa e associam o elemento de empresa à absorção da atividade intelectual como fator de uma organização empresarial, ressalvando a hipótese em que a organização dos fatores de produção prevalece sobre a atividade pessoal desenvolvida (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2005, p. 61).

Para a advocacia, entretanto, o Código Civil não encerra a análise. O Estatuto da Advocacia estabelece regime especial: o art. 15 admite sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou sociedade unipessoal, enquanto o art. 16 impede o registro e o funcionamento de sociedades que apresentem forma ou características de sociedade empresária (BRASIL, 1994). A especialidade é reforçada pelo Regulamento Geral e pelo Provimento nº 112/2006. O objeto social deve consistir exclusivamente no exercício da advocacia, e a disciplina societária permanece submetida aos parâmetros próprios da OAB.

A leitura mais esclarecedora dessa relação está no REsp nº 1.227.240/SP. Ao examinar dissolução de sociedade de advogados, a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça assentou que sociedades simples e empresárias exploram atividade econômica e podem objetivar lucro, distinguindo-se pela natureza empresarial ou não empresarial da atividade. No mesmo julgamento, o Tribunal afirmou que um escritório não deixa de ser sociedade simples ainda que apresente estrutura complexa, organização de grande porte, auxiliares e considerável volume de trabalho, porque a legislação especial impede que a

sociedade de advogados assuma caráter empresarial (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2015).

O precedente produz uma consequência relevante para este artigo. A expressão organização não pode ser empregada no mesmo sentido em todos os planos. Uma sociedade de advogados pode possuir organização concreta sofisticada, com tecnologia, departamentos, processos e grande número de profissionais, sem que essa complexidade determine sua qualificação como sociedade empresária. Quando o Direito de Empresa fala em organização dos fatores de produção como elemento de empresa, opera com categoria jurídica específica; quando a literatura de gestão descreve profissionalização organizacional, refere-se à coordenação de recursos e processos. A coincidência vocabular não autoriza identificar as duas categorias.

A própria regulamentação da OAB confirma que a não empresarialidade não exige informalidade administrativa. O art. 37 do Regulamento Geral qualifica a sociedade como simples, mas o art. 41 admite qualquer forma de administração social compatível com o regime profissional. O art. 42 permite que a sociedade pratique, com sua razão social, os atos indispensáveis às suas finalidades que não sejam privativos de advogado. O Provimento nº 112/2006 exige que o contrato social discipline capital, participação dos sócios, distribuição de resultados e prejuízos e admite regras internas de gestão. Alteração promovida pelo Provimento nº 226/2024 passou a prever inclusive a possibilidade de distribuição desproporcional de lucros, quando contemplada no contrato social (OAB, 2006; OAB, 2024). Não há, portanto, incompatibilidade normativa entre sociedade simples de advogados e administração financeira estruturada.

A categoria mercantilização aparece em outro plano. O art. 5º do Código de Ética afirma que o exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização. O art. 7º veda oferecimento de serviços profissionais que implique, direta ou indiretamente, angariar ou captar clientela, e o art. 39 aplica a mesma proibição à publicidade profissional (OAB, 2015). O Estatuto, por sua vez, tipifica como infrações disciplinares valer-se de agenciador de causas mediante participação em honorários e angariar ou captar causas, com ou sem intervenção de terceiros (BRASIL, 1994). Mercantilização, nessa arquitetura, não funciona como sinônimo técnico de sociedade empresária; é uma categoria deontológica destinada a proteger o modo de prestação e oferta do serviço jurídico.

O Provimento nº 205/2021 torna essa distinção ainda mais evidente. Ao mesmo tempo em que conserva a vedação à mercantilização e à captação, o ato admite marketing jurídico e o define como utilização de estratégias

planejadas para alcançar objetivos do exercício da advocacia. Seu Anexo Único permite ferramentas tecnológicas para aumentar a eficiência profissional, desde que não sejam suprimidos a imagem, o poder decisório e as responsabilidades do advogado. O chatbot é admitido para facilitar comunicação, coleta de informações e primeiros atendimentos, mas não pode afastar a pessoalidade da prestação (OAB, 2021). A norma não proíbe planejamento, estratégia ou automação; ela estabelece condições funcionais para seu uso.

As consultas mais recentes do Conselho Federal ajudam a concretizar o conteúdo da proibição. Em 2025, o Órgão Especial entendeu que estrutura de call center voltada à prospecção de clientes, cold mailing e cold calls vinculados à oferta de serviços jurídicos configuram mercantilização e captação indevida (OAB, 2025a, p. 6). Em outra consulta do mesmo ano, reputou incompatível com a ética uma plataforma digital destinada a intermediar, de forma massificada, a escolha de advogados por clientes, destacando afronta à pessoalidade e à confiança que regem a relação advogado-cliente (OAB, 2025b, p. 4). O elemento censurado não é a tecnologia em si, pois o próprio Provimento nº 205/2021 a admite, mas a função assumida pela tecnologia na aquisição e intermediação impessoal da clientela.

O conjunto normativo permite, assim, três conclusões intermediárias. Primeiro, a advocacia possui dimensão econômica legítima: há honorários, lucro, capital, distribuição de resultados e custos organizacionais. Segundo, essa dimensão econômica não altera, por si, a não empresarialidade jurídica imposta pelo Estatuto. Terceiro, mercantilização é uma proibição autônoma, incidente sobre práticas que desfiguram o núcleo profissional, especialmente pela captação, intermediação impessoal, supressão do poder decisório ou da responsabilidade do advogado e prevalência indevida de incentivos comerciais sobre deveres profissionais. É sobre esse terceiro plano que deve incidir o critério jurídico-funcional.

5 Profissionalizar sem mercantilizar: proposta de um critério jurídico-funcional

A distinção entre profissionalização e mercantilização não pode depender da origem histórica de determinada ferramenta. Planejamento estratégico, indicadores, gestão financeira, CRM, automação e marketing foram amplamente desenvolvidos no universo empresarial, mas esse dado não responde se sua utilização por uma sociedade de advogados é lícita. O próprio regime da OAB admite estratégia, tecnologia, administração e mecanismos de

eficiência. O critério precisa deslocar-se da origem da técnica para a função que ela desempenha no interior da prestação profissional.

Propõe-se, para esse fim, um critério de subordinação funcional da racionalidade econômica. A racionalidade organizacional é compatível com a advocacia quando estrutura os meios de prestação sem capturar o núcleo decisório e relacional da atividade profissional. A mercantilização se configura quando ocorre inversão dessa relação, de modo que a lógica de aquisição de clientes, escala, preço, padronização ou resultado econômico passa a determinar aquilo que o regime jurídico reserva à independência, à responsabilidade e ao julgamento profissional. O teste não é binário em relação à ferramenta utilizada; ele examina a posição funcional que a ferramenta assume.

A primeira dimensão do critério é a preservação da agência profissional. O Anexo do Provimento nº 205/2021 fornece parâmetro particularmente claro ao permitir tecnologia desde que não suprima a imagem, o poder decisório e as responsabilidades do profissional. A mesma lógica aparece na disciplina do chatbot e na vedação ao uso indiscriminado de aplicativos para responder automaticamente consultas jurídicas a não clientes, justamente porque a automação não pode substituir o advogado como sujeito responsável pela prestação (OAB, 2021). Gestão de conhecimento, inteligência artificial, automação documental e analytics permanecem, em princípio, no campo da profissionalização enquanto apoiam o julgamento; tornam-se problemáticos quando são empregados para dispensá-lo ou encobrir a ausência de responsabilidade profissional.

A segunda dimensão é a preservação da pessoalidade e da confiança. Pessoalidade não significa que toda atividade deva ser executada artesanalmente pelo mesmo advogado, nem impede equipes, delegação interna ou padronização de rotinas. Significa que o cliente contrata uma prestação submetida a responsabilidade profissional identificável, deveres de sigilo, lealdade e independência. A Consulta nº 49.0000.2025.001346-3/OEP é reveladora ao considerar que intermediação massificada por plataformas digitais pode desvirtuar a natureza não mercantil da profissão por afrontar justamente pessoalidade e confiança (OAB, 2025b, p. 4). Uma plataforma de gestão de clientes, portanto, pode ser legítima; uma plataforma que transforma o advogado em fornecedor indistinto selecionado em ambiente massificado pode ocupar função normativa diferente.

A terceira dimensão é o modo de aquisição da clientela. O ordenamento não veda que o advogado seja conhecido, que produza conteúdo ou que utilize publicidade informativa. Também não proíbe toda estratégia destinada a posicionamento profissional, como demonstra a própria definição de

marketing jurídico no Provimento nº 205/2021. O limite aparece quando a estratégia deixa de informar ou tornar acessível a atuação profissional e passa a induzir contratação, estimular litígio, intermediar clientela ou operar prospecção ativa incompatível com o regime ético. A interpretação do Conselho Federal sobre call centers, cold mailing e cold calls fornece aplicação concreta desse parâmetro (OAB, 2025a, p. 6).

A quarta dimensão é a independência do juízo jurídico diante dos incentivos econômicos. O Código de Ética exige liberdade e independência mesmo quando o advogado esteja vinculado ao cliente por relação permanente, e seus princípios fundamentais recusam a prevalência do anseio de ganho material sobre a finalidade social do trabalho profissional (OAB, 2015). O ponto não é proibir lucro, pois o STJ reconhece expressamente sua compatibilidade com sociedades simples de advogados. Trata-se de impedir que metas, remuneração, precificação ou políticas comerciais determinem decisões que deveriam resultar de avaliação jurídica independente. Uma meta de eficiência interna é distinta de uma meta que pressione profissionais a recomendar litígios desnecessários, omitir riscos, prometer resultados ou priorizar interesses comerciais incompatíveis com deveres para com o cliente e a ordem jurídica.

Essas dimensões permitem diferenciar práticas que, em abstrato, parecem semelhantes. Gestão financeira, planejamento orçamentário, fluxo de caixa, controle de custos, indicadores de produtividade, treinamento, organização documental, protocolos de atendimento e workflows são instrumentos de organização dos meios. Sua função ordinária é aumentar previsibilidade, qualidade e sustentabilidade da estrutura sem modificar o conteúdo do juízo jurídico. O mesmo vale, em princípio, para tecnologia utilizada na pesquisa, automação de tarefas repetitivas ou acompanhamento de prazos, inclusive porque a regulamentação profissional reconhece expressamente a tecnologia como instrumento de eficiência.

Há, entretanto, uma zona em que a compatibilidade depende da configuração concreta. Marketing, metas comerciais, remuneração variável, produtos jurídicos padronizados, automação do atendimento e estratégias de expansão não são classificáveis apenas pelo nome. Uma campanha de conteúdo informativo e um call center de prospecção utilizam técnicas de comunicação, mas ocupam funções distintas diante do Provimento nº 205/2021. Um chatbot que coleta documentos e organiza o primeiro contato preserva a atuação profissional; um sistema que responde indiscriminadamente consultas jurídicas a não clientes sem intervenção responsável é tratado pela própria OAB como mercantilização. Uma meta financeira que informa planejamento

pode ser instrumento de sustentabilidade; a mesma lógica de metas pode colidir com a independência quando condiciona a orientação jurídica à venda de serviços desnecessários.

A análise funcional também impede outro erro comum: confundir padronização com mercantilização. Organizações profissionais precisam construir padrões para garantir qualidade, segurança e consistência. Castelo Júnior e Tureta mostram que a racionalização de processos integra a transformação gerencial dos escritórios brasileiros (CASTELO JÚNIOR; TURETA, 2014, p. 826-827). O problema surge quando o padrão elimina a consideração do caso concreto ou suprime o profissional responsável. Em outras palavras, padronizar o processo de trabalho é diferente de tratar a própria orientação jurídica como mercadoria indiferenciada.

Sob esse enfoque, a expressão mercantilização passa a ter conteúdo menos intuitivo. Ela não designa simplesmente cobrança, lucro, crescimento, competitividade ou administração. Também não se identifica automaticamente com a utilização de instrumentos empresariais. Mercantilização descreve uma alteração qualitativa na estrutura da prestação: a racionalidade de mercado deixa de servir à organização de uma atividade profissional regulada e passa a comandar elementos que o ordenamento submete a deveres não disponíveis de independência, responsabilidade, sigilo, pessoalidade, confiança e não captação.

A distinção permite ainda compreender por que não empresarialidade jurídica e mercantilização ocupam planos diferentes. Uma sociedade pode continuar simples por determinação legal mesmo com grande estrutura e organização, como reconheceu o STJ, e ainda assim praticar atos de mercantilização no modo de ofertar seus serviços. Inversamente, a existência de orçamento, departamentos, metas de eficiência, tecnologia e distribuição de lucros não converte automaticamente a sociedade em empresária nem demonstra mercantilização. A primeira categoria diz respeito ao regime jurídico de empresa e ao tipo societário; a segunda, ao modo de exercício da profissão e aos limites deontológicos.

O critério proposto pode ser sintetizado em uma pergunta de controle: a prática analisada organiza os meios para que o advogado exerça melhor sua atividade ou reorganiza a própria atividade jurídica de modo a subordinar o julgamento, a responsabilidade e a relação profissional à lógica de aquisição, escala ou resultado econômico? Na primeira hipótese, há forte indicativo de profissionalização organizacional legítima. Na segunda, aproximam-se os elementos que o sistema normativo utiliza para caracterizar mercantilização. Entre ambas existe uma faixa de compatibilização, na qual

o exame deve considerar desenho concreto, público, forma de remuneração, grau de intervenção profissional, tratamento da clientela e riscos de indução à contratação.

A vantagem desse critério é preservar simultaneamente duas premissas que o regime brasileiro exige. A primeira é que advocacia não é atividade economicamente desinteressada e pode ser organizada de maneira racional, sustentável e tecnologicamente sofisticada. A segunda é que a profissão possui um núcleo normativo que não pode ser colocado à disposição de qualquer estratégia comercial. A racionalidade econômica pode organizar a infraestrutura da prestação; ela não pode substituir a racionalidade profissional na definição do conteúdo e do modo juridicamente devido de prestar o serviço.

6 Considerações finais

A profissionalização dos escritórios de advocacia é um fenômeno suficientemente documentado para que a pesquisa jurídica avance além da pergunta sobre sua existência. A literatura de professional service firms demonstra que organizações intensivas em conhecimento podem incorporar estruturas gerenciais sem eliminar, necessariamente, autonomia e valores profissionais. No Brasil, estudos empíricos identificaram planejamento, controles financeiros, áreas administrativas, tecnologia, especialização e racionalização de processos em grandes sociedades, enquanto trabalhos recentes passaram a defender de forma expressa que governança e padrões corporativos não equivalem automaticamente à mercantilização.

O regime jurídico brasileiro confirma que as categorias não se confundem. A sociedade de advogados é simples e está submetida a disciplina especial que impede forma ou características de sociedade empresária, mas isso não significa ausência de atividade econômica, lucro ou estrutura organizacional. O próprio STJ reconhece que complexidade, porte e colaboradores não alteram a natureza simples da sociedade, e a regulamentação da OAB disciplina capital, distribuição de resultados e administração. Não empresarialidade é, portanto, uma qualificação jurídica da atividade profissional, não uma exigência de informalidade gerencial.

A vedação à mercantilização opera em plano distinto. Sua concretização normativa aparece na preservação do poder decisório e da responsabilidade do advogado, na pessoalidade e confiança da relação profissional, na independência, no sigilo e nas restrições à captação e à intermediação massificada da clientela. O Provimento nº 205/2021 é especialmente revelador porque admite estratégia, marketing e tecnologia, mas condiciona

esses instrumentos à manutenção do núcleo profissional. As consultas do Conselho Federal de 2025 reforçam a mesma lógica ao censurar call centers de prospecção, cold calls e plataformas de intermediação massificada, e não a tecnologia ou a organização em abstrato.

A hipótese do trabalho, assim, mostra-se confirmada nos limites das fontes examinadas. A fronteira pode ser reconstruída por um critério de subordinação funcional da racionalidade econômica. A profissionalização é compatível com o regime jurídico quando instrumentos de gestão organizam os meios da prestação e permanecem subordinados à independência, ao julgamento e à responsabilidade profissionais. A mercantilização se apresenta quando essa relação se inverte e objetivos de aquisição, escala ou resultado econômico passam a determinar elementos que o ordenamento reserva à lógica profissional.

A formulação não elimina zonas cinzentas, nem pretende substituir a análise casuística exigida pela disciplina ética. Sua função é oferecer um parâmetro dogmático mais preciso do que a oposição abstrata entre gestão e mercantilização. Escritórios de advocacia podem ser financeiramente organizados, tecnologicamente eficientes e administrativamente profissionalizados sem perder sua natureza jurídica e deontológica. O limite não é a existência de gestão, mas a preservação da hierarquia normativa pela qual a gestão serve à advocacia, e não a advocacia aos imperativos mercantis da gestão.

Referências

ANDRADE, Mariana Dionísio de; ROSA, Beatriz de Castro; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. *Legal tech: analytics, inteligência artificial e as novas perspectivas para a prática da advocacia privada.* Revista Direito GV, São Paulo, v. 16, n. 1, e1951, 2020. DOI: 10.1590/2317-6172201951.

BONELLI, Maria da Gloria. *A competição profissional no mundo do Direito.* Tempo Social, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 185-214, 1998. DOI: 10.1590/S0103-20701998000100012.

BONELLI, Maria da Gloria. *O Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros e o Estado: a profissionalização no Brasil e os limites dos modelos centrados no mercado.* Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 61-81, 1999. DOI: 10.1590/S0102-69091999000100004.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF:

Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 1 out. 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: 1 out. 2026.

CASTELO JÚNIOR, Clóvis; TURETA, César. *A nova advocacia pós-profissional e a modernização das grandes sociedades de advocacia empresarial brasileiras.* Revista de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 813-831, 2014. DOI: 10.1590/1982-7849rac20141267.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *III Jornada de Direito Civil.* Organização: Ruy Rosado de Aguiar Júnior. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2005. Enunciados 193, 194 e 195. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/iii-jornada-de-direito-civil.pdf. Acesso em: 2 out. 2026.

EMPSON, Laura; CLEAVER, Imogen; ALLEN, Jeremy. *Managing Partners and Management Professionals: Institutional Work Dyads in Professional Partnerships.* Journal of Management Studies, v. 50, n. 5, p. 808-844, 2013. DOI: 10.1111/joms.12025.

FAULCONBRIDGE, James R.; MUZIO, Daniel. *Organizational professionalism in globalizing law firms.* Work, Employment and Society, v. 22, n. 1, p. 7-25, 2008. DOI: 10.1177/0950017007087413.

FERREIRA, Alex Daniel Barreto; OLIVEIRA, Samyle Regina Matos. *Modernização da advocacia: desafios e oportunidades na era da tecnologia e profissionalização.* Interfaces Científicas: Direito, Aracaju, v. 10, n. 1, p. 9-22, 2024. DOI: 10.17564/2316-381X.2024v10n1p9-22.

MUZIO, Daniel; FAULCONBRIDGE, James. *The Global Professional Service Firm: 'One Firm' Models versus (Italian) Distant Institutionalized Practices.* Organization Studies, v. 34, n. 7, p. 897-925, 2013. DOI: 10.1177/0170840612470232.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil. Resolução nº 02/2015, de 19 de outubro de 2015, com alterações posteriores. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 2015. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/resolucoes/02-2015. Acesso em: 1 out. 2026.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Regulamento Geral do Estatuto da

Advocacia e da OAB. Texto consolidado. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, [s.d.]. Disponível em: https://www.oab.org.br/Content/pdf/regulamento_geral.pdf. Acesso em: 1 out. 2026.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Provimento nº 112/2006, de 10 de setembro de 2006. Dispõe sobre as Sociedades de Advogados. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 2006. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/112-2006. Acesso em: 1 out. 2026.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Provimento nº 205/2021, de 15 de julho de 2021. Dispõe sobre a publicidade e a informação da advocacia. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 2021. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/205-2021. Acesso em: 1 out. 2026.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Provimento nº 226/2024, de 27 de maio de 2024. Altera o Provimento nº 112/2006. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 2024. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/226-2024. Acesso em: 1 out. 2026.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Consulta nº 49.0000.2025.002853-0/OEP. Ementa nº 081/2025/OEP. Brasília, DF, 21 out. 2025. Diário Eletrônico da OAB, a. 7, n. 1734, 13 nov. 2025, p. 6. Disponível em: https://www.oab.org.br/jurisprudencia/detementa/21931. Acesso em: 1 out. 2026.

OAB. CONSELHO FEDERAL. Consulta nº 49.0000.2025.001346-3/OEP. Ementa nº 086/2025/OEP. Rel. Conselheira Federal Marilena Indira Winter. Brasília, DF, 12 nov. 2025. Diário Eletrônico da OAB, a. 7, n. 1760, 19 dez. 2025, p. 4. Disponível em: https://www.oab.org.br/jurisprudencia/detementa/22176?search=consulta+oab. Acesso em: 2 out. 2026.

PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro; BARROS, Ligia Kaline Diniz de. *A linha tênue do proibido: empreendedorismo na advocacia.* Revista Interface, v. 19, n. 1, p. 24-46, 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.227.240/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em 26 maio 2015. DJe 18 jun. 2015.

VON NORDENFLYCHT, Andrew. *What Is a Professional Service Firm? Toward a Theory and Taxonomy of Knowledge-Intensive Firms.* Academy of Management Review, v. 35, n. 1, p. 155-174, 2010. DOI: 10.5465/amr.35.1.zok155.

Capítulo 45

PODER NEGOCIAL E GOVERNANÇA COLABORATIVA NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE INOVAÇÃO

Caio Henrique de Moraes Cintra[1]
Patrícia Ayub da Costa[2]

1 Introdução

Desde a Constituição de 1891, discute-se no Brasil a função e os limites de atuação dos gestores públicos na implementação de políticas públicas. O tema ganha maiores contornos quando, na promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios ganharam o status de entes federativos, com autonomia política, administrativa e financeira e a responsabilidade de zelar pelos interesses locais da população.

Apesar da autonomia conferida pela Constituição de 1988, a atuação municipal permanece condicionada pela estrutura normativa e fiscal centralizada no federalismo brasileiro.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar normas que possibilitem uma atuação com viés negocial por parte do Administrador Público Municipal, em especial no que se refere às Políticas Públicas de Ciências, Tecnologia e Inovação.

Para tanto, emprega-se abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com análise do marco constitucional e infraconstitucional relacionado à inovação, às contratações públicas e à atuação municipal, buscando identificar os espaços de conformação negocial conferidos à Administração Pública.

---

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (PPGDN), Especialista em Direito Digital e Proteção de Dados pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI, Advogado consultor em Políticas Públicas de Inovação. e-mail: caio.moraes.cintra@uel.br.

2 Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP (2021). Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina - UEL (2010). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2004). Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Estadual de Londrina. Professora do Programa de Mestrado em Direito Negocial da UEL. e-mail: patricia.ayub@uel.br

Neste trabalho, o poder negocial da Administração Pública não é compreendido como autonomia contratual plena ou como liberdade para afastar os limites impostos pelo regime jurídico-administrativo. Trata-se, antes, da margem juridicamente conferida ao gestor para construir, negociar ou adaptar soluções, condições e mecanismos de contratação dentro dos parâmetros previamente estabelecidos pelo ordenamento jurídico, especialmente em contextos caracterizados por incerteza tecnológica, assimetria informacional e necessidade de cooperação com agentes privados.

2 A reforma gerencial do estado e o deslocamento do modelo de prestação centralizada para arranjos colaborativos plurais

A Reforma Gerencial do Estado, iniciada com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e formalizada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, promoveu mudanças no modelo de atuação administrativa, ampliando mecanismos de descentralização e cooperação com atores privados (Duarte e Silva, 2014, p.70).

Ao longo das últimas décadas, instrumentos como concessões e permissões (Lei nº 8.987/1995), organizações sociais (Lei nº 9.637/1998) e OSCIPs (Lei nº 9.790/1999), normatizam a relação entre iniciativa pública e privada para as mais diversas finalidades.

Posteriormente, no início do século XXI, o ordenamento jurídico nacional sofisticou os mecanismos de cooperação e contratualização de resultados, com a edição da Lei nº 11.079/2004, que possibilitou à Administração Pública a celebração de Parcerias Público-Privadas com o objetivo de atrair capital privado para investimentos de longo prazo com o compartilhamento de riscos e a edição da Lei nº 13.019/2014, que positivou um regime jurídico próprio para relações assistenciais e sociais de fomento, focando na celebração de um regime de mútua cooperação objetivando a consecução de finalidades de interesse público por meio de termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação.

3 Políticas públicas de inovação

Em relação às Políticas Públicas de Inovação, até meados da década de 1990, o Brasil não dispunha de arcabouço jurídico estruturado que estimulasse, de forma coordenada, a inovação tecnológica, especialmente se tratando do setor produtivo.

Nos anos 2000, diante da crescente globalização e da consolidação de economias baseadas no conhecimento, o Brasil começou a enfrentar pressões internas e externas por modernização institucional[1].

Nesse contexto, em 2 de dezembro de 2004, foi promulgada a Lei nº 10.973/2004, conhecida como Lei de Inovação, marco inaugural da legislação federal voltada ao estímulo da inovação tecnológica no Brasil. A norma instituiu mecanismos de cooperação entre universidades e empresas, além de instrumentos para compartilhamento de infraestrutura.

A Lei de Inovação não foi suficiente, por si só, para alterar profundamente o cenário nacional. Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 85/2015 operou uma transformação simbólica e funcional ao conferir expressa centralidade constitucional à ciência, pesquisa e inovação, alterando os artigos 23, 24, 167, 200, 213, 218 e 219, além de acrescer os artigos 219-A e 219-B da Constituição Federal.

A promulgação da EC nº 85/2015 consolidou o entendimento de que a inovação e a pesquisa científica devem ser políticas de Estado, abrindo espaço para uma flexibilização das normas de contratação e parcerias com a iniciativa privada, especialmente no tocante ao compartilhamento de laboratórios, contratação de pesquisadores e transferência de tecnologia. Nesse sentido, destaca-se a implementação de diretrizes importantes estabelecidas pelo constituinte reformador, os quais impactam nas atividades estratégicas dos centros de pesquisa e da indústria brasileira e contribuem para uma atuação "dinâmica e com uma maior segurança" entre os atores envolvidos (ORTIZ, 2021)

O artigo 219-A da Constituição Federal reforça essa perspectiva ao admitir a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades públicas e privadas na execução de projetos de ciência, tecnologia e inovação. O dispositivo evidencia, assim, a possibilidade de uma atuação municipal articulada com diferentes atores, criando espaço institucional para uma governança colaborativa orientada à solução de problemas locais.

A governança municipal, nessa perspectiva, deixa de ser compreendida exclusivamente como capacidade interna de formulação e execução de políticas

1 Em junho de 2000, ocorreu na cidade de Bolonha, na Itália, a Conferência para Ministros responsáveis pelas Pequenas e Médias Empresas e Ministros da Indústria. Tendo como tema base "Aumentar a Competitividade das PMEs na Economia Global: Estratégias e Políticas", representantes de diversos países signatários, dentre eles o Brasil, adotaram a Carta de Bolonha sobre políticas de PMEs. O documento, dentre outras afirmações, reconhece que a globalização, a aceleração da mudança tecnológica e da inovação criam oportunidades para as pequenas e médias empresas. Entretanto, reconhece ainda a existência de custos decorrentes da transição e dos riscos. Dessa forma, salientam a necessidade de adoção de um ambiente que não imponha ônus indevidos às PME's e que seja propício ao empreendedorismo, à inovação e ao crescimento.

públicas e passa a incorporar a capacidade institucional de articular atores públicos, privados e científicos na construção de soluções para problemas territoriais. A dimensão negocial dos instrumentos de inovação constitui, nesse sentido, uma manifestação concreta dessa governança colaborativa.

Esse ambiente de transformação culminaria, um ano depois, no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, sancionado pela Lei nº 13.243/2016, que reformulou substancialmente a Lei de Inovação e outras normas relacionadas ao fomento científico, tais como a Lei nº 8.666/93 (antiga Lei de Licitações, já revogada) e a Lei nº 12.462/2011 (Lei que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC). Mais do que alterações pontuais, esse marco representou um novo regime jurídico voltado à dinamização da interação entre atores públicos e privados no ecossistema de inovação, com foco na redução da burocracia, flexibilização de regras e promoção de ambientes de experimentação tecnológica.

Outro ponto de inflexão importante na trajetória legislativa brasileira foi a promulgação da Lei Complementar nº 182/2021, que instituiu o Marco Legal das Startups. Fruto de debates contemporâneos sobre empreendedorismo inovador, transformação digital e competitividade, essa norma inseriu no ordenamento jurídico mecanismos modernos de fomento a modelos de negócios baseados em tecnologia, inclusive com impactos diretos na contratação pública de soluções inovadoras, como o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), abrindo assim a possibilidade da criação de um ambiente de maior assunção de riscos e tolerância ao fracasso, inclusive no âmbito de contratações públicas e subvenção econômica.

4 Competência municipal e autonomia do gestor público

A formação do federalismo brasileiro foi marcada por sucessivos movimentos de descentralização e centralização, até a Constituição de 1988, que reconheceu os Municípios como entes federativos e lhes conferiu autonomia política, administrativa e financeira.

Entretanto, é preciso consignar que mencionada autonomia é relativa, se dando de forma a combinar ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012, p. 17).

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 30, I, conferiu competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, permitindo em tese que a municipalidade tenha autonomia para que, com

base nas necessidades identificadas entre seus cidadãos e ecossistemas que compõem o desenvolvimento regional.

Como forma de ampliar as possibilidades do Estado, a própria Carta Magna, bem como outras legislações federais permitem à Administração Pública se relacionar com a iniciativa privada, superando algumas amarras indiretas inerentes aos princípios e responsabilidades positivadas pelo Direito Público. Apesar disso, resta pouca discricionariedade ao Gestor Público para atuar de forma negocial no desempenho de suas atividades, tendo maior responsabilidade na execução de políticas públicas sob condições de elevada regulação e supervisão por parte dos governos centrais (ARRETCHE, 2012).

Ainda assim, algumas alternativas possibilitam a Administração Pública, incluindo a gestão municipal de encontrar na iniciativa privada meios de enfrentar problemas e situações que, geralmente, não seriam contemplados pelas "regras administrativas puras". Como exemplo, é possível citar a celebração de convênios e parcerias.

As Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004), por sua vez, constituem instrumento de cooperação de longo prazo entre o Poder Público e o setor privado, com compartilhamento de riscos e responsabilidades.

No âmbito das Políticas Públicas de inovação, o art. 219-A da Constituição Federal autoriza a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios a firmarem instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, refletindo que todos os entes devem combinar esforços nesse sentido (PORTELA et al., 2026).

Entretanto, o fenômeno que o presente trabalho pretende observar reside em outra possibilidade: o poder negocial concedido ao gestor público, em especial ao Poder Público por algumas normas a serem apreciadas no próximo tópico.

Se, conforme aponta Marta Arretche (2012), o federalismo brasileiro estruturou-se sob uma forte centralização normativa e fiscal por parte da União, restando aos Municípios margens estreitas de formulação legislativa tradicional, é justamente a partir dessa constatação que se desenvolve a hipótese central deste trabalho: se a competência legislativa dos Municípios encontra limites relevantes no federalismo brasileiro, instrumentos de natureza contratual, cooperativa e dialógica podem constituir espaços complementares de atuação estratégica do Poder Público.

Importa destacar que a atuação proativa do governo em se tratando de ecossistemas de inovação e fomento a investimentos em ciência, tecnologia

e inovação se torna de grande relevância para o desenvolvimento local, considerando o fato de que, por vezes, os demais agentes envolvidos como a academia e a iniciativa privada não têm força para o desenvolvimento da cultura necessária para criar um terreno fértil para o desenvolvimento do ambiente inovador que impactará no desenvolvimento econômico local.

A inovação, nessa perspectiva, não deve ser compreendida como incorporação de tecnologia ou modernização administrativa, mas como processo capaz de produzir novas capacidades econômicas, sociais e institucionais. A atuação estatal em ecossistemas de inovação pode, assim, produzir efeitos que ultrapassam a solução imediata de determinado problema único, contribuindo para a formação de capacidades tecnológicas, atração de investimentos, qualificação de agentes econômicos e geração de novas atividades produtivas no território. É nessa dimensão que a inovação pública pode ser compreendida como fenômeno de desenvolvimento.

Mazzucato (2014) demonstra, a partir da experiência norte-americana, que a atuação estatal pode assumir papel relevante na formação de capacidades inovadoras e no desenvolvimento de novas tecnologias.

Dessa forma, demonstrada a importância da atuação do Estado, especificamente do Poder Público Municipal no desenvolvimento de ecossistemas pujantes e da importância de ferramentas que concedam ao Gestor Público certo poder negocial, apresenta-se no capítulo abaixo alguns exemplos de normas desta natureza, corroborando com as constatações acima apresentadas.

5 Poder negocial do gestor público municipal no fomento das políticas públicas de inovação

No âmbito da Administração Pública contemporânea, a busca pela eficiência advinda da já mencionada Reforma Gerencial exige postura cada vez mais proativa por parte do Estado, fazendo com que o administrador público deixe de ser um executor burocrático de políticas públicas e passe a ocupar a posição de um agente estratégico de desenvolvimento.

Nesse cenário, o poder negocial do gestor público, em especial na esfera municipal, onde as demandas da sociedade civil se manifestam de forma mais próxima e complexa, consolida-se como um instrumento indispensável para a superação dos gargalos estruturais e promoção da inovação. Longe de representar uma discricionariedade irrestrita, a prerrogativa reflete a flexibilização inteligente dos procedimentos estatais, permitindo que a liderança local atue de maneira dialógica e colaborativa com o setor privado.

Referida capacidade de interlocução e participação no planejamento técnico se materializa por meio de instrumentos modernos de fomento à inovação, como nos institutos das Encomendas Tecnológicas e nos Contratos Públicos de Solução Inovadora (CPSI), além de institutos licitatórios baseados na natureza dialógica, a exemplo do diálogo competitivo.

5.1 Encomenda Tecnológica

Disposto pelo art. 19, §2-A, V da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e regulamentado pelo Decreto 9.283/2018, a encomenda tecnológica pode ser conceituada como uma modalidade de compra pública pela qual órgãos e entidades da Administração, na figura de demandantes, contratam empresa, Instituição Científica ou ICT, de maneira isolada ou em consórcio, para atender uma demanda pública ainda sem solução (não disponível no mercado e, portanto, caracterizada por considerável grau de risco e incerteza (COUTINHO E MAIA, 2018).

A Encomenda Tecnológica envolve atividades de pesquisa e desenvolvimento voltadas à solução de demanda pública caracterizada por risco tecnológico. Sua dimensão negocial manifesta-se especialmente na definição das condições contratuais e, quando cabível, do fornecimento decorrente do desenvolvimento.

Nesse sentido são as lições de Caio Marcio Melo Barbosa (2026):

> Aspecto relevante da fase prévia à celebração do contrato de encomenda tecnológica diz respeito ao processo de negociação a ser travado entre o ente público e os potenciais fornecedores (art. 27, §8º, do Decreto Federal nº 9.283, de 2018). A celebração da encomenda adquire, assim, caráter dialógico e negocial, afastando-se do modelo tradicional de contratação pública por adesão.

Nota-se, portanto, que os termos e condições de fornecimento de eventual solução advinda do contrato de Encomenda Tecnológica deverá ser negociada entre as partes, concedendo assim a autonomia negocial ao Gestor Público que ora se menciona no presente trabalho.

5.2 Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)

O CPSI, previsto na Lei Complementar nº 182/2021, constitui instrumento contratual específico para teste e desenvolvimento de soluções inovadoras pela Administração Pública.

Constituindo uma modalidade contratual especial e dotada de um processo licitatório simplificado e adaptado, o CPSI foi desenhado especificamente para permitir que a Administração Pública teste e compre soluções que ainda não foram disponibilizadas ao mercado ou que demandem adaptações tecnológicas de natureza complexa. Ao contrário do modelo de licitação comum, o CPSI desloca o objetivo de compra de um produto pronto e rígido para a resolução de um problema.

Embora ambos os instrumentos admitam significativa interação entre Administração e particulares, eles possuem pressupostos jurídicos distintos. A encomenda tecnológica está associada à contratação de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, voltadas à solução de problema técnico específico ou à obtenção de produto, serviço ou processo inovador. O CPSI, por sua vez, estrutura uma licitação especial destinada ao teste de soluções inovadoras, desenvolvidas ou a desenvolver, com ou sem risco tecnológico. A distinção, portanto, não reside simplesmente no grau de maturidade da solução, mas nos pressupostos, finalidades e procedimentos jurídicos próprios de cada instrumento.

O CPSI tem duração inicial de até 12 meses, podendo ser prorrogado por igual período, e valor máximo de contratação originalmente fixado em R$1.600.000,00 por contrato, sujeito à atualização nos termos do art. 12, §3º da LC 182/2021.

Nesse contexto reside a característica de autonomia negocial do instrumento, pois o art. 13, §9º da mesma norma estabelece que:

> Após a fase de julgamento das propostas, a administração pública poderá negociar com os selecionados as condições econômicas mais vantajosas para a administração e os critérios de remuneração que serão adotados, observado o disposto no § 3º do art. 14 desta Lei Complementar.

Em caso de sucesso da solução apresentada, a lei confere ao gestor a possibilidade de celebração de contrato de fornecimento subsequente com o mesmo fornecedor por 24 meses, também prorrogáveis por igual período e, é nesse contexto que reside a característica de autonomia negocial do instrumento.

5.3 Diálogo competitivo

Demonstrando que a abertura de espaços dialógicos e negociais não se resume às ferramentas de específicas inovações, merece especial menção o Diálogo Competitivo, modalidade especial de licitação inspirada na Diretiva

2014/24 da União Europeia e incorporada pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e que, segundo definição normativa (art. 6º, XLII) consiste em:

> modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

Dessa forma, pela simples leitura da definição da modalidade licitatória nota-se sua característica dialógica e negocial que contrapõe o modelo tradicional de licitação amplamente utilizado até então.

Acerca da flexibilidade empregada pela modalidade de Diálogo Competitivo, leciona Irene Nohara (2023):

> O diálogo competitivo é, portanto, modalidade que apresenta suas flexibilidades, tendo em vista que abre margem para a Administração estabelecer, no curso do certame, a solução que melhor atenda a suas necessidades (após o diálogo estimulado dentro do procedimento licitatório), daí, em fase subsequente, competitiva, os licitantes terão oportunidade de apresentar propostas com base nessa solução.

Por meio das três ferramentas acima apresentadas, nota-se de maneira bem delineada que instrumentos positivados especialmente na última década e para temas que demandam uma atuação estratégica e assertiva demandam uma mudança de posicionamento do Gestor Público, com postura deslocada para ações que possibilitem maior poder de gestão e negociação principalmente em contextos nos quais a atuação estatal produz impactos diretos sobre o desenvolvimento regional, como ocorre nos Municípios.

6 Conclusão

A partir das evidências discutidas ao longo do presente trabalho, nota-se que a Administração Pública, em especial na última década vem ganhando, ainda que de forma relativa, certa autonomia negocial, em especial para temas que demandem atuação célere e assertiva para acompanhar o desenvolvimento do setor privado e da população, caso em que as políticas públicas que tratam de ciência, tecnologia e inovação se amoldam perfeitamente.

Ferramentas como a Encomenda Tecnológica, Contratos Públicos para Solução Inovadora (CPSI) e a modalidade licitatória do Diálogo Competitivo, que permitem que o Gestor Público possa negociar valores e condições que resguardem o interesse público da Administração proporcionam ainda uma simplificação de processos e colaboram para afastar a percepção de que negociar com a Administração Pública é burocrático e moroso.

Essa transferência do Gestor Público da figura de mero executor de políticas públicas pré-determinadas e "engessadas" para ocupar uma postura estratégica no desenvolvimento tem especial relevância na Governança Municipal, considerando sua maior proximidade com temas complexos e regionalizados do que os demais Entes Federados.

Embora seja necessário ampliar os estudos acerca do tema, inclusive para determinar até que ponto a autonomia negocial será benéfica e trabalhará em prol do desenvolvimento social e econômico, é possível identificar nesses instrumentos um avanço institucional relevante para a implementação de políticas públicas cujos resultados podem não ser adequadamente alcançados pelas vias tradicionais de contratação pública.

A hipótese desenvolvida ao longo do trabalho é, portanto, confirmada apenas em sentido jurídico-institucional: o ordenamento brasileiro ampliou os espaços de atuação negocial da Administração, sem convertê-los em autonomia contratual plena. No âmbito municipal, esses instrumentos podem funcionar como mecanismos de governança colaborativa e de indução de capacidades inovadoras, especialmente quando articulados às características econômicas e institucionais do território.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz: FGV, 2012. 232 p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. [Lei de Inovação]. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10973.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. [Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil - MROSC]. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e

tecnológica e à inovação. [Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. [Decreto Regulamentador do Marco Legal de CT&I]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. [Marco Legal das Startups]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

COUTINHO, Diogo Rosenthal; MAIA, Gabriel Dantas. **Aprendizado e experimentação em inovação: o caso das encomendas tecnológicas**. JOTA, 25 set. 2018. Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/aprendizado-e-experimentacao-em-inovacao-o-caso-das-encomendas-tecnologicas. Acesso em: 21 set. 2026.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; SILVA, Raquel Lemos Alves. **As parcerias público-privadas na administração pública moderna**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 265, p. 69–86, 2014. DOI: 10.12660/rda.v265.2014.18912. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/18912. Acesso em: 18 set. 2026.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. **Processo legislativo municipal: guia para pequenos Municípios**. Brasília: CNM, 2024. 102 p. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Livros/202406_LIV_Processo_Legislativo_Municipal.pdf. Acesso em 20 set. 2026.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmistificando o mito do setor público vs. o setor privado**. Tradução de Eliana Rocha. Rio de Janeiro: Portfolio-Penguin, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

PORTELA, Bruno Monteiro et al. **Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2026.

ORTIZ, Rodrigo Meireles. **A constitucionalização da inovação tecnológica: análise da EC nº 85/2015 a partir do contexto inovador nacional**. Revista da AGU, Brasília, DF, v. 20, n. 1, p. 287–308, jan./mar. 2021.

Capítulo 46

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E COLONIALISMO VERDE NA AMAZÔNIA: O SISTEMA DE JUSTIÇA DIANTE DO RACISMO AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DOS POVOS VULNERABILIZADOS

Andrea Martins[1]
Priscila Elise Alves Vasconcelos[2]

1 Introdução

A emergência de eventos extremos, o avanço do aquecimento global e a crescente pressão internacional pela redução das emissões de carbono impulsionaram a consolidação da chamada transição energética como paradigma dominante das políticas climáticas contemporâneas (IPCC, 2023).

A crise climática deixou de ocupar posição periférica nas agendas internacionais para assumir centralidade política, econômica e institucional

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. Sua trajetória articula prática jurídica, investigação científica e atuação institucional, com destaque para a interface entre Propriedade Intelectual, Direito Digital, Inovação, Tecnologia, Governança, Direito Ambiental e Sustentabilidade. Inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ). Membro da Associação Brasileira dos Agentes da Propriedade Industrial (ABAPI-BR) e da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI-BR), além de atuar como Agente da Propriedade Industrial junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI-BR). Investigadora do Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability (GGINNS-USA/ESP/BR), voltado ao estudo comparado das relações entre governança, inovação e sustentabilidade no Direito contemporâneo. 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.

2 Professora Adjunta da Universidade Federal de Roraima - CCJ UFRR. Pró-reitora de Assuntos Estudantis e Extensão PRAE UFRR. Coordenadora do DINTER UFRR UERJ. Pós-doutora em Energia (IEE USP); Direito Constitucional (UFF); Direito das Cidades (UERJ). Doutora em Direito (UVA) e Mestra em Agronegócios (UFGD). Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Econômico e Direito de Energia em prol da Sustentabilidade da Região Norte do Brasil. Líder do projeto Laboratório do Clima – LabClima UFRR. http://lattes.cnpq.br/6228292800964118 e https://orcid.org/0000-0001-8747-9920. E-mail: prisvascon@gmail.com.

nas últimas décadas. Nesse cenário, a substituição progressiva de matrizes fósseis por fontes consideradas sustentáveis passou a ser apresentada como medida indispensável à preservação ambiental e à contenção dos impactos climáticos globais.

Entretanto, a aparente neutralidade ecológica desse processo tem sido progressivamente questionada por setores da Ecologia Política, da Justiça Climática e das teorias decoloniais. Isso porque a expansão da economia verde vem frequentemente associada à intensificação de disputas territoriais envolvendo mineração estratégica, exploração de minerais críticos, financeirização da natureza, mercado de carbono e ampliação de grandes empreendimentos em regiões ambientalmente sensíveis.

Em muitos casos, os custos sociais e ambientais da transição energética continuam sendo deslocados para populações historicamente vulnerabilizadas, especialmente povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos socialmente marginalizados situados em territórios periféricos do capitalismo global.

A Amazônia brasileira ocupa posição particularmente relevante nesse contexto. Além de sua reconhecida importância climática e ecológica, a região tornou-se espaço estratégico para a expansão de projetos econômicos vinculados à chamada economia de baixo carbono. A crescente valorização internacional de minerais críticos — como lítio, níquel, cobre e terras raras — necessários à produção de baterias, veículos elétricos e infraestrutura energética renovável, reacendeu dinâmicas históricas de exploração territorial na região amazônica. Paralelamente, mecanismos associados à governança climática global, como créditos de carbono e mercados ambientais, passaram igualmente a incidir sobre territorialidades tradicionais, muitas vezes sem adequada participação das populações diretamente afetadas.

Nesse ponto, emerge a noção de "colonialismo verde", expressão utilizada para descrever processos contemporâneos em que políticas ambientalmente legitimadas reproduzem estruturas históricas de dominação econômica, racial e territorial. Segundo Malcom Ferdinand, a crise ecológica moderna não pode ser dissociada das continuidades coloniais que historicamente organizaram a exploração da natureza e dos corpos racializados, sobretudo nos territórios periféricos do sistema-mundo capitalista (FERDINAND, 2022). Em perspectiva semelhante, Carlos Walter Porto-Gonçalves observa que a apropriação internacional dos bens naturais da Amazônia frequentemente ocorre mediante racionalidades externas ao território, subordinando modos de vida tradicionais às demandas econômicas globais (PORTO-GONÇALVES, 2017).

A discussão também se aproxima do conceito de racismo ambiental, desenvolvido para evidenciar a distribuição desigual dos impactos ecológicos entre diferentes grupos sociais. Conforme Henri Acselrad, a injustiça ambiental manifesta-se quando populações vulneráveis suportam desproporcionalmente os efeitos negativos de atividades econômicas ambientalmente degradantes, revelando relações estruturais entre degradação ambiental, desigualdade e poder (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). Sob essa lógica, a transição energética pode paradoxalmente produzir novas "zonas de sacrifício" ambiental em nome da sustentabilidade global.

Essa contradição se torna ainda mais sensível diante da crescente demanda internacional por minerais estratégicos destinados à descarbonização econômica. Segundo relatório da International Energy Agency (IEA, 2021), a expansão das tecnologias limpas deverá ampliar significativamente, nas próximas décadas, a exploração de minerais críticos utilizados em baterias, painéis solares e sistemas de armazenamento energético. Embora frequentemente apresentada como etapa inevitável da agenda climática, tal expansão pode aprofundar conflitos fundiários, pressões sobre territórios tradicionais e processos de vulnerabilização social na Amazônia.

Diante desse cenário, o debate jurídico torna-se incontornável. A intensificação dos conflitos socioambientais relacionados à economia verde desafia o Sistema de Justiça brasileiro a desenvolver mecanismos institucionais mais efetivos de proteção territorial, ambiental e humana. A questão não envolve apenas preservação ecológica em sentido estrito, mas também a tutela de direitos fundamentais, o reconhecimento das territorialidades tradicionais e a proteção diferenciada de grupos historicamente vulnerabilizados. A própria jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal vem indicando ampliação gradual da proteção climática e socioambiental, especialmente em demandas envolvendo povos indígenas e deveres estatais de governança ambiental, como se verificou na ADPF 709 e, no campo da proteção climática, na ADPF 708.

É nesse contexto que se insere o presente estudo. O artigo busca analisar criticamente em que medida determinados modelos contemporâneos de transição energética podem reproduzir práticas de colonialismo verde e racismo ambiental na Amazônia brasileira, bem como investigar os desafios impostos ao Sistema de Justiça na proteção dos povos vulnerabilizados diante da nova economia climática global.

Parte-se da hipótese de que a atual economia verde, embora discursivamente vinculada à sustentabilidade e à mitigação climática, frequentemente mantém dinâmicas históricas de exploração territorial típicas do neoextrativismo contemporâneo. Sustenta-se, assim, que a efetivação

de uma justiça climática democrática exige atuação mais robusta das instituições jurídicas na contenção de práticas econômicas que aprofundem vulnerabilidades sociais, ambientais e territoriais na Amazônia.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e crítico-dedutiva, mediante revisão bibliográfica interdisciplinar, análise documental e exame de precedentes judiciais relacionados à proteção socioambiental e climática. O trabalho dialoga com referenciais do Direito Ambiental, Direitos Humanos, Ecologia Política e Teorias Decoloniais, buscando construir leitura crítica acerca das tensões existentes entre sustentabilidade climática global e proteção concreta das populações amazônicas vulnerabilizadas.

2 Transição energética, neoextrativismo e disputas territoriais na Amazônia

A consolidação da transição energética como resposta à crise climática global vem produzindo profundas transformações econômicas e geopolíticas. A necessidade de redução das emissões de carbono, associada ao fortalecimento de compromissos internacionais de descarbonização, ampliou significativamente a demanda por tecnologias consideradas sustentáveis, como veículos elétricos, sistemas de armazenamento energético, painéis solares e infraestrutura de energia renovável. Em razão disso, determinados recursos naturais passaram a ocupar posição estratégica na reorganização econômica mundial, especialmente os chamados minerais críticos, indispensáveis à nova economia de baixo carbono.

Segundo relatório da International Energy Agency, a expansão das tecnologias de energia limpa deverá ampliar significativamente a demanda global por minerais críticos nas próximas décadas, especialmente lítio, níquel, cobre, grafite e terras raras (IEA, 2021). Embora esse movimento seja frequentemente apresentado como avanço civilizatório indispensável ao enfrentamento da emergência climática, seus impactos territoriais revelam contradições importantes, especialmente em regiões historicamente marcadas pela exploração intensiva de recursos naturais.

Sob essa perspectiva, a Amazônia reassume centralidade geopolítica global. A relevância ecológica, hídrica e mineral da Amazônia a transforma em espaço estratégico para a economia climática contemporânea. Contudo, a valorização econômica internacional desses recursos também intensifica pressões sobre territórios indígenas, comunidades tradicionais e áreas

ambientalmente sensíveis, reproduzindo antigas dinâmicas de apropriação territorial sob novas racionalidades econômicas.

Em certa medida, o fenômeno pode ser compreendido como reconfiguração contemporânea do neoextrativismo. Conforme observa Eduardo Gudynas, o neoextrativismo latino-americano caracteriza-se pela manutenção de economias dependentes da exploração intensiva de bens naturais, ainda que legitimadas por discursos de desenvolvimento, sustentabilidade ou modernização econômica (GUDYNAS, 2012). A diferença central é que, na atualidade, parte significativa desse extrativismo passa a ser justificada precisamente pela necessidade de combater a crise climática.

Essa aparente contradição revela uma das tensões mais complexas da economia verde contemporânea. Ao mesmo tempo em que o discurso internacional enfatiza sustentabilidade, descarbonização e preservação ambiental, observa-se a expansão de atividades potencialmente degradantes em territórios periféricos do capitalismo global. Nancy Fraser adverte que o capitalismo contemporâneo tende a incorporar crises ambientais sem necessariamente romper com sua lógica estrutural de expropriação, deslocando custos ecológicos e sociais para grupos historicamente vulneráveis (FRASER, 2022).

Na Amazônia brasileira, essa dinâmica se manifesta de diversas formas. A expansão da mineração estratégica, por exemplo, vem sendo acompanhada pelo aumento de conflitos fundiários, disputas territoriais e pressões sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e comunidades ribeirinhas. Dados da Comissão Pastoral da Terra relativos a 2024 revelam a permanência de conflitos fundiários e socioambientais em patamares elevados na região amazônica, em especial envolvendo terra e água, evidenciando a persistência das disputas territoriais e das pressões sobre comunidades rurais e tradicionais (CPT, 2025).

Em diferentes áreas da Amazônia Legal, tais tensões já se manifestam de forma concreta. A presença de requerimentos minerários incidentes sobre territórios tradicionalmente ocupados, sobretudo em regiões do Pará, Amazonas e Roraima, integra o conjunto de pressões econômicas que incidem sobre comunidades indígenas e áreas ambientalmente protegidas. Em determinadas localidades, lideranças comunitárias e organizações socioambientais também passaram a denunciar riscos associados à expansão de projetos vinculados à chamada economia verde, especialmente diante da fragilidade dos mecanismos de consulta prévia e da insuficiente participação

das populações diretamente afetadas nos processos decisórios sobre exploração territorial e governança climática.

Além da mineração, mecanismos vinculados ao mercado climático internacional também passaram a produzir novas formas de tensão socioambiental. Projetos relacionados a créditos de carbono e financeirização da natureza têm ampliado o interesse econômico sobre florestas e territórios tradicionais, frequentemente sem adequada consulta às populações afetadas. Embora determinados instrumentos possam contribuir para preservação ambiental, parte da literatura crítica aponta que tais mecanismos podem igualmente favorecer novas formas de controle territorial e dependência econômica.

É nesse cenário que ganha relevância a noção de "capitalismo verde". Para Naomi Klein, muitas propostas contemporâneas de sustentabilidade não alteram efetivamente os padrões estruturais de exploração econômica, limitando-se a reorganizar os mecanismos de acumulação sob uma nova racionalidade ambiental (KLEIN, 2014). Em vez de superação das assimetrias históricas, haveria adaptação ecológica do próprio sistema econômico global, agora legitimado pela urgência climática.

Naomi Klein sustenta que a resposta à crise climática exige mudanças que ultrapassem ajustes marginais no modelo econômico vigente, uma vez que as medidas necessárias confrontam estruturas associadas ao capitalismo desregulado e ao poder das grandes corporações (KLEIN, 2014).

Essa discussão se torna particularmente sensível quando observada a partir das territorialidades amazônicas. Diferentemente da percepção meramente econômica da floresta, povos indígenas e comunidades tradicionais desenvolvem relações culturais, espirituais e existenciais profundamente vinculadas ao território. A redução da Amazônia à condição de ativo climático global frequentemente ignora essas múltiplas dimensões da vida coletiva amazônica. Como observa Ailton Krenak, a racionalidade moderna ocidental frequentemente separa humanidade e natureza de forma artificial, convertendo territórios vivos em simples recursos econômicos disponíveis à exploração (KRENAK, 2019).

Além disso, a própria governança internacional da transição energética revela fortes assimetrias geopolíticas. Países que concentram historicamente parcela significativa das emissões globais de carbono continuam demandando recursos naturais extraídos majoritariamente de territórios periféricos para sustentar sua reestruturação energética. Nesse sentido, a chamada economia verde corre o risco de reproduzir formas contemporâneas de colonialidade

ambiental, nas quais a sustentabilidade global depende da intensificação de vulnerabilidades locais.

A crítica de Malcom Ferdinand é particularmente relevante nesse ponto. Para o autor, não existe verdadeira transição ecológica enquanto persistirem estruturas coloniais de organização do poder e da exploração territorial. A crise climática não constitui fenômeno isolado da história colonial moderna, mas continuidade de processos históricos de dominação racial, territorial e ambiental (FERDINAND, 2022). Assim, qualquer projeto de justiça climática que ignore desigualdades históricas corre o risco de reforçar precisamente as estruturas que afirma combater.

Na Amazônia, essa problemática assume contornos ainda mais delicados em razão da histórica insuficiência da proteção estatal sobre territórios vulnerabilizados. A fragilidade da fiscalização ambiental, a pressão econômica sobre terras protegidas e a lentidão institucional na efetivação de direitos territoriais ampliam os riscos associados à expansão da economia verde. Em determinadas situações, a própria linguagem da sustentabilidade pode funcionar como mecanismo de legitimação de novas formas de exploração econômica sobre territórios tradicionalmente ocupados.

Não se trata, evidentemente, de negar a gravidade da crise climática ou a necessidade de transformação das matrizes energéticas globais. A questão central reside em compreender que a transição ecológica não pode reproduzir lógicas históricas de sacrifício territorial e exclusão socioambiental. Uma política climática verdadeiramente democrática exige não apenas redução de emissões, mas também redistribuição equitativa dos custos e benefícios da transformação ecológica global.

É precisamente nesse ponto que emerge a importância do debate jurídico e institucional. A expansão da economia verde na Amazônia desafia o Sistema de Justiça a construir mecanismos capazes de impedir que a sustentabilidade climática se converta em novo vetor de vulnerabilização social. A tutela dos povos tradicionais, o reconhecimento das territorialidades amazônicas e a efetivação concreta de direitos socioambientais tornam-se, portanto, elementos indispensáveis para qualquer projeto climático minimamente comprometido com justiça social e proteção democrática da floresta.

3 Colonialismo verde, racismo ambiental e vulnerabilidade socioambiental

A expansão contemporânea da economia verde tem provocado crescente reconfiguração das relações entre território, meio ambiente e poder. Embora grande parte do discurso internacional apresente a transição energética como alternativa inevitável diante da crise climática, diferentes correntes críticas vêm demonstrando que determinados modelos de sustentabilidade podem reproduzir estruturas históricas de exploração territorial, exclusão racial e desigualdade ambiental. Nesse cenário, os conceitos de colonialismo verde e racismo ambiental tornam-se fundamentais para compreender as tensões existentes entre proteção climática global e vulnerabilização local de populações amazônicas.

A noção de colonialismo verde parte da compreensão de que a atual agenda ambiental internacional não se desenvolve em espaço político neutro. Ao contrário, ela frequentemente mantém continuidades com racionalidades históricas de dominação colonial, sobretudo quando políticas ambientais globais passam a incidir sobre territórios periféricos sem efetiva participação das populações locais. Em outras palavras, práticas legitimadas em nome da sustentabilidade podem reproduzir mecanismos históricos de apropriação territorial e controle econômico típicos da colonialidade moderna.

Malcom Ferdinand observa que a crise ecológica contemporânea não pode ser dissociada da história colonial que estruturou a modernidade ocidental. Para o autor, a exploração intensiva da natureza e a racialização dos corpos constituem dimensões historicamente interligadas do projeto colonial europeu, razão pela qual não existe verdadeira justiça ecológica sem enfrentamento simultâneo das desigualdades raciais e territoriais produzidas pelo colonialismo (FERDINAND, 2022). A transição energética, portanto, não deve ser analisada apenas sob perspectiva tecnológica ou econômica, mas também a partir das relações de poder que organizam a distribuição global dos impactos ambientais.

Na Amazônia, essa discussão revela especial importância. Historicamente, a região foi integrada ao desenvolvimento econômico nacional e internacional por meio de sucessivos ciclos de exploração intensiva de recursos naturais, frequentemente acompanhados pela marginalização de povos tradicionais e pela fragilização de territorialidades locais. Ainda que os discursos contemporâneos sejam marcados pela linguagem da sustentabilidade, determinadas práticas econômicas atuais reproduzem padrões históricos semelhantes de apropriação territorial e externalização dos custos ambientais.

Não por acaso, o racismo ambiental emerge como importante categoria analítica. O conceito ganhou força nos Estados Unidos a partir de movimentos negros que denunciaram a concentração desproporcional de riscos ambientais sobre comunidades racializadas e socialmente vulneráveis. Posteriormente, a categoria passou a ser amplamente utilizada na América Latina para explicar como desigualdades estruturais influenciam a distribuição dos impactos ambientais negativos.

Henri Acselrad destaca que a injustiça ambiental ocorre quando grupos sociais vulneráveis suportam parcela desproporcional dos danos ambientais produzidos pelas atividades econômicas dominantes, evidenciando que degradação ecológica e desigualdade social frequentemente operam de forma articulada (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). Assim, a problemática ambiental deixa de ser mera questão técnica ou natural para assumir dimensão política e distributiva.

Na Amazônia brasileira, as populações mais atingidas por grandes empreendimentos econômicos continuam sendo, em grande medida, povos indígenas, comunidades quilombolas, populações ribeirinhas e grupos tradicionais historicamente submetidos a processos de invisibilização institucional. A expansão da mineração, do agronegócio, da infraestrutura logística e, mais recentemente, de determinados projetos vinculados à economia climática, frequentemente produz deslocamentos forçados, insegurança territorial e fragmentação comunitária.

Além disso, as vulnerabilidades socioambientais amazônicas não decorrem exclusivamente de impactos materiais imediatos. Em muitos casos, a própria ruptura dos vínculos territoriais compromete formas coletivas de existência, sistemas culturais, espiritualidades tradicionais e modos próprios de relação com a floresta. A dimensão territorial, portanto, ultrapassa a lógica patrimonial clássica do direito de propriedade, assumindo conteúdo existencial e identitário para diversas comunidades amazônicas.

Boaventura de Sousa Santos argumenta que a modernidade ocidental construiu historicamente formas de "pensamento abissal", mediante as quais determinados grupos sociais foram colocados em zonas de invisibilidade política e jurídica (SANTOS, 2019). Sob essa lógica, populações tradicionais frequentemente permanecem excluídas dos espaços efetivos de decisão sobre políticas ambientais e econômicas que afetam diretamente seus territórios.

Essa exclusão se torna particularmente problemática no contexto da transição energética. A crescente valorização internacional da floresta amazônica e de seus recursos naturais tem ampliado o interesse de agentes econômicos globais sobre a região, frequentemente sem correspondente

fortalecimento dos mecanismos democráticos de participação comunitária. Em determinadas situações, projetos ambientalmente legitimados acabam sendo implementados sem consulta prévia adequada às populações afetadas, contrariando inclusive parâmetros internacionais de proteção de direitos humanos.

A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho estabelece a obrigação de consultar os povos indígenas e tribais sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los, assegurando sua participação nos processos decisórios que lhes digam respeito (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989). Entretanto, a efetividade desse mecanismo ainda enfrenta sérias limitações práticas no contexto brasileiro, especialmente diante da pressão econômica exercida sobre territórios amazônicos estratégicos.

A crítica ao colonialismo verde também envolve reflexão sobre os próprios limites do paradigma desenvolvimentista contemporâneo. A crença de que a crise climática poderá ser solucionada exclusivamente mediante inovação tecnológica e expansão da economia verde tende a obscurecer as desigualdades estruturais que organizam a exploração global da natureza. Como observa Nancy Fraser, o capitalismo contemporâneo possui elevada capacidade de incorporar crises sociais e ecológicas sem necessariamente alterar suas formas fundamentais de acumulação e expropriação (FRASER, 2022).

Nesse sentido, determinados modelos de transição energética podem paradoxalmente aprofundar vulnerabilidades históricas sob nova linguagem ambiental. A sustentabilidade passa então a funcionar não apenas como política ecológica, mas também como racionalidade econômica capaz de reorganizar mecanismos de exploração territorial em escala global.

Essa problemática exige reflexão crítica acerca do próprio conceito de justiça climática. Uma transição ecológica comprometida exclusivamente com metas de descarbonização, sem consideração adequada das desigualdades sociais e raciais, corre o risco de reproduzir aquilo que pretende combater: a distribuição desigual dos riscos e benefícios ambientais entre diferentes grupos humanos.

A proteção dos povos vulnerabilizados da Amazônia demanda, portanto, abordagem que articule simultaneamente direitos humanos, justiça ambiental, reconhecimento territorial e participação democrática. A crise climática não pode ser enfrentada mediante novas formas de sacrifício territorial impostas justamente às populações historicamente mais afetadas pela exploração econômica e pela marginalização política.

É precisamente nesse ponto que o Sistema de Justiça assume relevância central. Diante da insuficiência dos mecanismos tradicionais de governança ambiental e da crescente complexidade dos conflitos climáticos contemporâneos, a atuação jurisdicional passa a desempenhar papel estratégico na proteção das territorialidades vulnerabilizadas. A efetivação de direitos socioambientais na Amazônia depende não apenas da existência formal de normas protetivas, mas da capacidade institucional de impedir que a economia verde se converta em novo vetor de exclusão social e colonialidade ambiental.

4 O sistema de justiça e a proteção dos povos vulnerabilizados na Amazônia

A intensificação dos conflitos socioambientais relacionados à transição energética vem impondo novos desafios ao Sistema de Justiça brasileiro. A expansão de atividades econômicas vinculadas à economia verde, especialmente em territórios ambientalmente sensíveis, evidencia que a proteção climática não pode ser reduzida à simples implementação de políticas de descarbonização. Ao contrário, a emergência climática exige construção institucional capaz de articular proteção ambiental, direitos humanos, reconhecimento territorial e justiça social, sobretudo em contextos historicamente marcados por desigualdade estrutural e vulnerabilidade coletiva.

Na Amazônia, essa problemática assume contornos particularmente complexos. A região concentra simultaneamente interesses econômicos globais, pressões geopolíticas, disputas fundiárias históricas, fragilidades institucionais e intensa diversidade sociocultural.

Nesse cenário, o Sistema de Justiça passa a desempenhar papel decisivo não apenas na repressão de danos ambientais consumados, mas também na prevenção de práticas econômicas potencialmente violadoras de direitos territoriais e humanos.

A própria evolução recente do Direito Ambiental demonstra gradual superação de modelos estritamente patrimonialistas de proteção ecológica. A tutela ambiental contemporânea passou a incorporar perspectivas preventivas, intergeracionais e humanitárias, reconhecendo que determinados danos ecológicos produzem impactos irreversíveis sobre a própria existência coletiva das populações atingidas. A proteção internacional dos direitos humanos também permite compreender a relação entre dignidade humana, proteção ambiental e condições materiais de existência coletiva (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Essa compreensão se torna especialmente relevante diante da vulnerabilidade diferenciada dos povos amazônicos. Povos indígenas, comunidades tradicionais e populações ribeirinhas não experimentam os impactos ambientais apenas sob dimensão econômica. Em muitos casos, o comprometimento territorial afeta diretamente sistemas culturais, práticas espirituais, formas de subsistência e vínculos coletivos historicamente constituídos. A proteção jurídica desses grupos exige, portanto, abordagem que ultrapasse a lógica clássica da reparação patrimonial posterior ao dano.

Não por acaso ganha relevância a tutela preventiva dos direitos socioambientais. Diante da possibilidade de danos irreversíveis associados à expansão de determinados empreendimentos econômicos, o princípio da precaução assume função central no Direito Ambiental contemporâneo. Tal princípio estabelece que a ausência de certeza científica absoluta não pode ser utilizada como justificativa para postergar medidas protetivas quando houver risco potencial de degradação ambiental grave ou irreversível.

A jurisprudência constitucional brasileira vem gradualmente incorporando essa racionalidade protetiva. No julgamento da ADPF 709, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de adoção de medidas estatais específicas para proteção dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19 (BRASIL, 2020), especialmente diante da situação de extrema vulnerabilidade sanitária e territorial enfrentada por diversas comunidades amazônicas. Ainda que o caso não envolvesse diretamente a transição energética, a decisão revelou importante ampliação da compreensão constitucional acerca da proteção diferenciada de grupos vulnerabilizados e do dever estatal de tutela preventiva.

De modo semelhante, a ADPF 708, originalmente ajuizada como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 60, evidenciou a crescente constitucionalização da proteção climática no Brasil (BRASIL, 2022). Ao reconhecer a relevância jurídica dos compromissos ambientais assumidos pelo Estado brasileiro, o Supremo Tribunal Federal sinalizou que a proteção climática integra o núcleo dos deveres constitucionais relacionados à tutela dos direitos fundamentais e das futuras gerações.

Além do âmbito interno, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também vem desempenhando papel relevante na consolidação da proteção territorial de povos tradicionais. A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui extensa jurisprudência reconhecendo que a relação entre povos indígenas e seus territórios ultrapassa dimensão meramente econômica, assumindo conteúdo cultural, espiritual e existencial.

No Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai, por exemplo, a Corte reconheceu que a privação territorial compromete diretamente condições de vida, identidade cultural e dignidade humana das comunidades indígenas afetadas (CORTE IDH, 2005). Posteriormente, no Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, o tribunal reforçou o dever estatal de garantir consulta prévia, livre e informada diante de empreendimentos econômicos potencialmente impactantes em territórios tradicionais (CORTE IDH, 2012).

Esses precedentes assumem relevância crescente no contexto amazônico contemporâneo. A expansão da mineração estratégica, dos mercados ambientais e de grandes projetos associados à economia verde tende a ampliar disputas envolvendo consulta comunitária, proteção territorial e autodeterminação dos povos tradicionais. Em muitos casos, a ausência de participação efetiva das populações atingidas produz processos de invisibilização institucional incompatíveis com os parâmetros internacionais de direitos humanos.

Outro aspecto relevante envolve o avanço da litigância climática. Nas últimas décadas, observou-se crescimento significativo de demandas judiciais relacionadas à responsabilidade estatal e empresarial diante da crise climática. Segundo levantamento do United Nations Environment Programme, havia 2.180 casos relacionados à mudança climática em 65 jurisdições até dezembro de 2022, evidenciando o crescimento da litigância climática como campo de atuação jurisdicional global (UNEP, 2023).

No Brasil, embora a litigância climática ainda esteja em processo de consolidação, já é possível identificar expansão progressiva de ações judiciais envolvendo desmatamento, omissão estatal, proteção indígena e governança ambiental. A emergência desse fenômeno revela transformação importante do próprio papel do Poder Judiciário, que passa a atuar não apenas como instância repressiva, mas também como espaço institucional de formulação e controle de políticas climáticas.

Entretanto, a efetividade dessa proteção ainda enfrenta obstáculos significativos. A lentidão processual, a assimetria econômica entre comunidades vulneráveis e grandes agentes econômicos, a insuficiência estrutural dos órgãos de fiscalização ambiental e as dificuldades práticas de implementação das decisões judiciais frequentemente limitam a concretização dos direitos reconhecidos formalmente.

Além disso, determinados conflitos associados à economia verde apresentam elevada complexidade técnica e política. Muitas vezes, os próprios empreendimentos econômicos são legitimados socialmente em razão de sua vinculação ao discurso da sustentabilidade climática, dificultando

o reconhecimento imediato de seus impactos socioambientais sobre comunidades específicas. Isso exige do Sistema de Justiça capacidade analítica mais sofisticada, apta a compreender que sustentabilidade ecológica não pode ser dissociada de justiça territorial e proteção dos vulneráveis.

Nesse sentido, a construção de uma justiça climática efetivamente democrática demanda fortalecimento institucional da proteção socioambiental, ampliação dos mecanismos de participação comunitária e consolidação de modelos jurídicos capazes de enfrentar as múltiplas formas contemporâneas de colonialidade ambiental. A tutela dos povos vulnerabilizados da Amazônia não constitui obstáculo à transição energética; ao contrário, representa condição indispensável para que a própria sustentabilidade climática possa desenvolver-se sob bases democráticas e não excludentes.

A crise climática certamente exige transformação profunda das matrizes energéticas globais. Contudo, a legitimidade dessa transformação dependerá da capacidade institucional de impedir que a economia verde reproduza precisamente as estruturas históricas de exploração territorial e desigualdade social que contribuíram para a própria formação da crise ecológica contemporânea.

4.1 Minerais críticos, transição energética e conflitos socioambientais na Amazônia

A expansão da transição energética global vem sendo acompanhada por crescente valorização econômica dos chamados minerais críticos, considerados essenciais para produção de baterias elétricas, sistemas de armazenamento energético, turbinas eólicas, painéis solares e infraestrutura tecnológica de baixo carbono. Entre esses minerais destacam-se lítio, cobre, níquel, cobalto e terras raras, cuja demanda internacional aumentou significativamente em razão das metas globais de descarbonização econômica.

Segundo relatório da International Energy Agency, a demanda por minerais estratégicos ligados às tecnologias limpas poderá quadruplicar até 2040 no cenário de desenvolvimento sustentável (SDS), enquanto no cenário STEPS a demanda dobraria (IEA, 2021). Tal cenário vem produzindo profunda reorganização geopolítica internacional em torno do controle de territórios ricos em recursos naturais considerados estratégicos para a nova economia verde.

Na América Latina, e especialmente na Amazônia, esse fenômeno vem intensificando pressões econômicas sobre territórios historicamente vulnerabilizados. A expansão da mineração associada à transição energética

frequentemente ocorre em regiões ocupadas por povos indígenas, comunidades tradicionais e populações ribeirinhas, ampliando conflitos fundiários, impactos socioambientais e disputas relacionadas à proteção territorial.

Embora a mineração seja frequentemente apresentada como atividade necessária ao combate da crise climática, seus efeitos concretos revelam contradições importantes. A extração mineral em larga escala pode estar associada a desmatamento, contaminação hídrica, deslocamentos populacionais, fragmentação comunitária e outras formas de degradação ambiental, especialmente quando realizada sem mecanismos adequados de prevenção, fiscalização e controle. Em muitos casos, os custos ecológicos da sustentabilidade global continuam sendo suportados justamente por populações historicamente marginalizadas.

A Amazônia brasileira exemplifica com clareza essa tensão. A valorização internacional dos minerais críticos utilizados na indústria de energia limpa tem reacendido debates sobre a exploração de reservas minerais situadas em áreas ambientalmente sensíveis, especialmente diante da expansão de tecnologias voltadas à descarbonização. Esse movimento recoloca em discussão questões relacionadas à flexibilização do licenciamento ambiental, à exploração mineral em territórios indígenas e à expansão de grandes empreendimentos econômicos na região amazônica.

A problemática torna-se ainda mais sensível quando se observa que a própria narrativa da sustentabilidade frequentemente funciona como elemento legitimador dessas atividades. Em nome da emergência climática global, determinadas formas de exploração econômica passam a ser apresentadas como ambientalmente necessárias, mesmo quando produzem impactos severos sobre comunidades locais. Como observa Nancy Fraser, o capitalismo contemporâneo possui elevada capacidade de reorganizar mecanismos de acumulação econômica mediante incorporação discursiva das próprias crises que produz (FRASER, 2022).

Esse fenômeno aproxima-se diretamente da noção de colonialismo verde. Ainda que o discurso ambiental contemporâneo utilize linguagem associada à preservação ecológica e à sustentabilidade, persistem dinâmicas históricas de apropriação territorial nas quais regiões periféricas permanecem subordinadas às demandas econômicas globais. A diferença central reside no fato de que, atualmente, parte significativa dessa exploração passa a ser legitimada precisamente pelo argumento da proteção climática.

Malcom Ferdinand adverte que não existe verdadeira transição ecológica enquanto os custos ambientais da sustentabilidade continuarem sendo transferidos para territórios racializados e populações historicamente

vulnerabilizadas (FERDINAND, 2022). Sob essa perspectiva, determinadas práticas associadas à economia verde reproduzem formas contemporâneas de colonialidade ambiental, nas quais o combate à crise climática ocorre mediante aprofundamento das desigualdades territoriais já existentes.

A situação torna-se ainda mais complexa diante da insuficiência dos mecanismos de participação democrática nos processos decisórios envolvendo grandes empreendimentos econômicos. Em diversas situações, povos indígenas e comunidades tradicionais permanecem excluídos das etapas efetivas de formulação das políticas ambientais e minerárias que afetam diretamente seus territórios. A ausência de consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989), continua representando uma das principais fragilidades institucionais da governança socioambiental brasileira.

Além disso, muitos impactos produzidos pela expansão mineral não se limitam à dimensão ambiental imediata. A alteração dos territórios tradicionais frequentemente compromete formas coletivas de existência, vínculos espirituais com a floresta, práticas culturais e sistemas comunitários historicamente construídos ao longo de gerações. A degradação territorial, portanto, produz efeitos que ultrapassam significativamente a lógica econômica clássica da compensação financeira posterior ao dano.

Dados da Comissão Pastoral da Terra registram a permanência de conflitos envolvendo terra e água na Amazônia Legal, evidenciando a continuidade das disputas socioambientais que afetam povos indígenas e comunidades tradicionais (CPT, 2025). Tal realidade demonstra que a transição energética, embora necessária sob perspectiva climática, não pode ser implementada mediante reprodução de zonas de sacrifício socioambiental.

A própria ideia de sustentabilidade precisa, portanto, ser problematizada. Uma transição energética fundada exclusivamente em metas quantitativas de descarbonização corre o risco de invisibilizar desigualdades históricas relacionadas à distribuição dos impactos ambientais. A proteção climática global não pode depender da ampliação da vulnerabilidade territorial de populações que historicamente já suportam os maiores custos da exploração econômica e da degradação ambiental.

Ao observar esse cenário, o Sistema de Justiça assume função estratégica. A proteção das territorialidades amazônicas exige fortalecimento dos mecanismos jurídicos de tutela preventiva, ampliação do controle sobre atividades potencialmente degradantes e efetivação dos direitos de participação das comunidades atingidas. A crise climática certamente demanda

reorganização econômica global; contudo, essa transformação somente poderá ser considerada legítima se ocorrer em consonância com parâmetros mínimos de justiça ambiental, proteção territorial e respeito efetivo às populações historicamente vulnerabilizadas da Amazônia.

5 Considerações finais

A crise climática contemporânea impôs à comunidade internacional a necessidade urgente de transformação das matrizes energéticas globais. A transição para modelos econômicos menos dependentes de combustíveis fósseis tornou-se elemento central das políticas ambientais internacionais e passou a ocupar posição estratégica nos debates sobre desenvolvimento sustentável, governança climática e segurança energética. Contudo, ao longo deste estudo, procurou-se demonstrar que a chamada transição energética não constitui processo politicamente neutro, tampouco ambientalmente homogêneo.

Na Amazônia brasileira, a expansão da economia verde vem sendo acompanhada pelo fortalecimento de novas disputas territoriais, frequentemente associadas à exploração de minerais críticos, à financeirização climática e à valorização econômica internacional da floresta. Embora legitimadas pelo discurso da sustentabilidade, determinadas práticas vinculadas à transição energética reproduzem dinâmicas históricas de apropriação territorial, concentração de poder econômico e vulnerabilização socioambiental de povos tradicionais.

A hipótese inicialmente proposta mostrou-se confirmada ao longo da pesquisa. Verificou-se que determinados modelos contemporâneos de transição energética tendem a manter lógicas estruturais do neoextrativismo, deslocando os custos ecológicos e sociais da sustentabilidade global para populações historicamente marginalizadas. Nesse contexto, o chamado colonialismo verde manifesta-se precisamente pela utilização da agenda climática como mecanismo de reorganização de práticas econômicas que continuam subordinando territórios periféricos às demandas dos grandes centros econômicos internacionais.

Também se constatou que o racismo ambiental permanece elemento estrutural das desigualdades ecológicas na Amazônia. Povos indígenas, comunidades tradicionais e populações ribeirinhas seguem figurando entre os grupos mais expostos aos impactos decorrentes da expansão econômica sobre territórios ambientalmente estratégicos. A distribuição desigual dos riscos ambientais evidencia que a crise climática não pode ser compreendida

exclusivamente sob perspectiva técnica ou natural, exigindo análise articulada entre meio ambiente, raça, território e poder.

Ao mesmo tempo, a pesquisa demonstrou que a proteção efetiva das territorialidades amazônicas depende do fortalecimento institucional do Sistema de Justiça. A crescente complexidade dos conflitos climáticos contemporâneos exige atuação jurisdicional capaz de ultrapassar modelos tradicionais de tutela ambiental baseados apenas na reparação posterior ao dano. Em contextos marcados pela possibilidade de impactos irreversíveis, a proteção preventiva dos direitos humanos e socioambientais assume importância central.

A evolução recente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos revela progressiva ampliação da proteção jurídica conferida aos povos vulnerabilizados e aos direitos ambientais. Ainda assim, persistem obstáculos relevantes relacionados à efetividade das decisões judiciais, à assimetria econômica entre comunidades tradicionais e grandes agentes econômicos, bem como à fragilidade estrutural das políticas públicas de fiscalização e proteção territorial na Amazônia.

Vale observar que a própria ideia de justiça climática precisa ser reinterpretada à luz das desigualdades históricas produzidas pela colonialidade ambiental. Uma transição ecológica verdadeiramente democrática não pode limitar-se à redução estatística das emissões de carbono enquanto mantém mecanismos de exclusão territorial e invisibilização política de populações vulneráveis. Sustentabilidade climática e proteção dos direitos humanos devem constituir dimensões indissociáveis de qualquer projeto legítimo de transformação ecológica global.

Isso significa reconhecer que a Amazônia não pode ser reduzida à condição de simples ativo ambiental estratégico da economia internacional. A floresta constitui espaço de vida, memória, cultura e existência coletiva para milhões de pessoas historicamente vinculadas ao território amazônico. Ignorar essa dimensão significa reproduzir racionalidades coloniais incompatíveis com os próprios fundamentos éticos da proteção ambiental contemporânea.

O enfrentamento da crise climática certamente demanda mudanças estruturais urgentes. Todavia, a legitimidade dessas mudanças dependerá da capacidade institucional de impedir que a transição energética reproduza novas formas de exploração econômica travestidas de sustentabilidade. A construção de uma justiça climática efetivamente inclusiva exige participação democrática, reconhecimento das territorialidades tradicionais e fortalecimento de mecanismos jurídicos de proteção dos vulneráveis.

Em última análise, a pesquisa evidencia que não existe verdadeira transição ecológica sem justiça territorial, assim como não haverá sustentabilidade climática duradoura enquanto persistirem estruturas históricas de colonialidade ambiental na Amazônia. A defesa da floresta e de seus povos não constitui obstáculo ao futuro climático global; ao contrário, representa condição indispensável para que esse futuro possa efetivamente existir.

Referências

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Disponível em: https://www.garamond.com.br/o-que-e-justica-ambiental/p. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709/DF*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986. Acesso em: 28 ago. 2026.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 1. Disponível em: https://buscaintegrada.ufrj.br/Record/aleph-UFR01-000694236/Details. Acesso em: 28 ago. 2026.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2024*. Goiânia: CPT Nacional, 2025. Disponível em: https://cptnacional.org.br/caderno/conflitos-no-campo-brasil-2024/. Acesso em: 28 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai: fundo, reparações e custas*. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C, n. 125. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2005. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf. Acesso em: 28 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador: fundo e reparações*. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C, n. 245. San José, Costa Rica: Corte

Interamericana de Direitos Humanos, 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf. Acesso em: 28 ago. 2026.

FERDINAND, Malcom. *Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho*. Tradução de Letícia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2022. Disponível em: https://www.ubueditora.com.br/ecologia-decolonial.html. Acesso em: 28 ago. 2026.

FRASER, Nancy. *Cannibal capitalism: how our system is devouring democracy, care, and the planet – and what we can do about it*. London: Verso, 2022. Disponível em: https://www.versobooks.com/products/2685-cannibal-capitalism. Acesso em: 28 ago. 2026.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos: las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 237, p. 128-146, jan./fev. 2012. Disponível em: https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/. Acesso em: 28 ago. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *AR6 synthesis report: climate change 2023*. Geneva: IPCC, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/2023/. Acesso em: 28 ago. 2026.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *The role of critical minerals in clean energy transitions*. Paris: IEA, 2021. Disponível em: https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions. Acesso em: 28 ago. 2026.

KLEIN, Naomi. *This changes everything: capitalism vs. the climate*. New York: Simon & Schuster, 2014. Disponível em: https://www.simonandschuster.com/books/This-Changes-Everything/Naomi-Klein/9781451697391. Acesso em: 28 ago. 2026.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Disponível em: https://acervo.museudalinguaportuguesa.org.br/acervos/7502/ideias-para-adiar-o-fim-do-mundo. Acesso em: 28 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/c169-indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989. Acesso em: 28 ago. 2026.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a*

natureza da globalização. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. Disponível em: https://institucional.ufpel.edu.br/disciplinas/id/50819. Acesso em: 28 ago. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. Disponível em: https://grupoautentica.com.br/produto/o-fim-do-imperio-cognitivo-612. Acesso em: 28 ago. 2026.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Global climate litigation report: 2023 status review*. Nairobi: UNEP, 2023. Disponível em: https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review. Acesso em: 28 ago. 2026.

POSFÁCIO

Em um tempo marcado por profundas reformas legislativas, pela aceleração tecnológica e por novas demandas sociais, o Direito é chamado a reafirmar sua vocação como instrumento de transformação e de consolidação do Estado Democrático de Direito. O volume 11 da Coleção Discurso Jurídico, "Direito Atual: Debate e Crítica", reúne reflexões que dialogam com os temas mais sensíveis do cenário jurídico contemporâneo, demonstrando que a busca por justiça e equidade se renova continuamente. A obra dedica especial atenção à reforma tributária instituída pela EC nº 132/2023. Examina a autonomia federativa dos Municípios na transição do ISS para o IBS, a tributação do agronegócio e da cesta básica sob a ótica da segurança alimentar e do mínimo existencial, a incidência da Lei nº 15.270/2025 sobre as cooperativas agrícolas e a relação entre tributação e direitos fundamentais. No campo do Direito Privado, são lançadas percepções iniciais sobre o projeto de reforma do Código Civil. O processo também ocupa lugar de destaque, com debates sobre o filtro de relevância no recurso especial, as medidas executivas atípicas após a ADI 5941, a inexistência de fé pública probatória da atuação policial no processo penal e o acesso à justiça dos segurados nas ações de aposentadoria especial. A obra percorre, ainda, as barreiras à formalização das empregadas domésticas, a atuação do Ministério Público na construção de políticas para a população LGBTQIA+, o uso do WhatsApp na socioeducação, a proteção de dados e a governança algorítmica, os minerais críticos e as terras raras na transição energética, além das interfaces entre Direito, discurso e linguagem. A obra "Direito Atual: Debate e Crítica – Volume 11" convida à reflexão crítica sobre debates essenciais para a compreensão do Direito em sua função transformadora. Ao promover o diálogo entre teoria e prática, reforça o papel do ordenamento jurídico na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, contribuindo significativamente para o fortalecimento e o aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Rafael Kroth Andrade

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



Cássius Guimarães Chai: Professor Titular da Universidade Federal do Maranhão (PROFIAP e PPGAERO). Professor Titular da Faculdade de Direito de Vitó ria (PPGD/FDV). Pesquisador G20 Research Center on International Cooperation Beijing College of Criminal Law, the Normal University of Political Science and Law of Beijing Ibero-american Observatory

of Health and Citizenship. Membro da International Association of Political Science, International Association of Constitutional Law, International Law Association, Law and Society Association, Association Française de Sciences Politiques, Ratio Legis UAL, European Society of International Law, International Association of Prosecutors, International Association of Penal Law, International Society of Criminology, ABEC, Academia Brasileira de Direito Internacional, IBCCrim. Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Escola Nacional do Ministério Público. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. Red de Derechos Humanos / USAL. https://orcid.org/0000-0001-5893-3901: E-mail: cassiuschai@gmail.com



Larissa de Moura Guerra Almeida: Doutora *magna cum laude* em Direito, Linha de Pesquisa "Constitucionalismo Democrático", pela PUC Minas (2022-2026), na condição de bolsista CAPES PROEX/Taxa. Mestra *cum laude* em Direito Público, Linha de Pesquisa "Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito", no Programa de Pós-graduação em Direito (*stricto sensu*) da PUC Minas (2020). Pesquisadora do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional, Professor Coord. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e Direitos na Era Digital, Professor Coord. Dr. José Adércio Leite Sampaio. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa REDES de Direitos Humanos (PPGD PUC Minas), Professor Coord. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo. Especialista em Direito Público (pós-graduação *lato sensu*), pelo Instituto de Educação Continuada, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013-2015). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013). Membra da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Qualificou-se no Curso de Capacitação de Conciliadores, da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - TJMG (2010); no Curso de "Disseminadores da Educação Fiscal" (2011), da Escola de Administração Fazendária (ESAF); nos Cursos de "Ética e Administração Pública" e "Introdução ao Orçamento Público", do Instituto Legislativo Brasileiro, da Escola do Governo do Senado Federal (2016); e no Curso de Introdução à Libras, da Escola Nacional de Administração Pública – Enap (2025). Palestrante junto à Associação Mineira de Municípios (2017) e à Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2018-2024). Docente em minicursos e cursos de capacitação, organizados pelo Instituto de Defesa da Cidadania e Transparência - IDCT, através do Centro de Capacitação para

Administração Pública (desde 2016); pelo Instituto Solução – Capacitação e Treinamento (desde 2021); e pelo Realiza Minas – Cursos e Treinamentos (desde 2022). Docente no Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública, da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG ESA (2019) e na POSESA – Pós-Graduação (desde 2024). Foi Procuradora-Geral do Município de Rio Manso/MG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Direito Processual Civil. Advogada militante na área de Direito Público Municipal (desde 2013). Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.



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

O Direito atravessa um processo contínuo de transformação. Os institutos construídos e desenvolvidos com amparo na jurisprudência e na doutrina ao longo de décadas convivem, atualmente, com novos paradigmas constitucionais, tecnológicos, econômicos e sociais. Esses paradigmas desafiam conceitos tradicionais, exigindo respostas jurídicas urgentes, céleres e cada vez mais adequadas à realidade contemporânea. Esta obra propõe uma abordagem objetiva, sistemática e tecnicamente fundamentada em diversos institutos do Direito atual. A discussão sobre o custo da formalidade no registro das empregadas domésticas, a tributação do agronegócio e a segurança alimentar, o uso do WhatsApp na socioeducação, as desigualdades social e regional, o filtro de relevância no recurso especial, a reforma do Código Civil e a transição tributária dos Municípios são exemplos de problemas nos quais norma, realidade e direitos fundamentais se encontram. Da mesma forma, os estudos sobre governança algorítmica, proteção de dados, linguagem jurídica, direitos das minorias, minerais críticos, terras raras e transição energética demonstram que o Direito contemporâneo é chamado a enfrentar fenômenos que ultrapassam as fronteiras tradicionais de seus próprios ramos. Destinado a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais do Direito, o livro pretende oferecer não apenas uma visão atualizada das diversas disciplinas, mas também uma oportunidade para compreender para onde caminha o Direito e quais desafios jurídicos emergem de uma sociedade em permanente transformação.

José Henrique Righi Rodrigues

ISBN 978-655397345-9

9 786553 973459

EDITORA METRICS