XIII FÓRUM DE LISBOA

REALIZADO EM JULHO DE 2025

ARTIGOS ACADÊMICOS

APRESENTADOS NAS MESAS DE PESQUISA

idp FGV JUSTIÇA Lisbon Public Law Research Centre CJP fct Fundação para a Ciência e a Tecnologia FIBE

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

XIII Fórum de Lisboa [livro eletrônico] : artigos acadêmicos : apresentados nas mesas de pesquisa -- Rio de Janeiro, RJ : Fundação Getulio Vargas, 2026.
PDF
Realizado em julho de 2025.
Vários coordenadores.
Bibliografia
ISBN 978-85-225-2362-7
1. Artigos - Coletâneas 2. Direito 3. Economia 4. Democracia 5. Inovação tecnológica 6. Sustentabilidade.

26-365841.0 CDD-080

Índices para catálogo sistemático:
1. Artigos : Coletâneas 080
Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

ARTIGOS ACADÊMICOS

idp

Coordenação Científica
Gilmar Ferreira Mendes

Coordenação Acadêmica
Francisco Schertel Ferreira Mendes
Laura Schertel Ferreira Mendes
João Paulo Bachur
Raphael Carvalho da Silva
Victor Fernandes

Coordenação Executiva
Lincoln Philipe Martins

Lisbon Public Law Research Centre | CJP Instituto de Ciências Jurídico-Políticas | Faculdade de Direito Universidade de Lisboa

Coordenação Científica
Carlos Blanco de Morais

Coordenação Acadêmica
Gonçalo Carrilho
Vitalino Canas

Coordenação Executiva
Ana Vieira da Silva

FGV JUSTIÇA

Coordenação Acadêmica
Luis Felipe Salomão
Elton Leme

Coordenação Executiva
Marina Bichara

Projeto Gráfico
Isabella Maggiolo

Revisão
Beatriz Ramalho
Georgia Pignataro
Julia Moreira

O conteúdo desta publicação é de responsabilidade dos autores e não reflete, necessariamente, a opinião da FGV.

A divulgação desta edição é gratuita, estando disponível para download no site: https://forumjuridicodelisboa.com.

ISBN 978-85-225-2362-7

SUMÁRIO

01 **DIREITO, ECONOMIA E INOVAÇÃO NA ERA DIGITAL** 12

Capitalismo de Dados e Desigualdade Informacional: uma Análise Crítica da Era Digital 14

Prescrição no Tribunal de Contas da União sob as luzes do Supremo Tribunal Federal 36

Fiscalização Tributária Automatizada: Inteligência Artificial, Proteção de Dados e Freios dos Poderes da República 54

Cidadania Fiscal e Inteligência Artificial Generativa: O Futuro da Transparência Tributária e da Participação Democrática 74

Acesso, Proteção e Dignidade: A Interseccionalidade e Inclusão Digital no Enfrentamento da Violência de Gênero 100

02 DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA ____ 122

Plataformas Digitais de Solução de Controvérsias, Acesso à Justiça e Interesse de Agir ____ 124

A Consolidação do Juízo das Garantias como Instância de Salvaguarda na Era Investigatória Digital: Controle Judicial das Medidas Cautelares Telemáticas em Crimes Cibernéticos de Alta Complexidade ____ 142

Infocracia e Espaço Público: Medidas de Enfrentamento da Desinformação no Brasil ____ 168

Mecanismos Técnicos e Procedimentais para Garantia de Confidencialidade de Dados Sigilosos em LLMs Externos ao Poder Judiciário: Uma Proposta de Metodologia de Avaliação de Risco à Luz da Resolução CNJ nº 615/2025 ____ 186

Entre o Abuso e a Legalidade: O Desafio Constitucional para a Utilização da Busca Reversa por Palavra-Chave (*Keyword Warrants*) nas Investigações Criminais no Brasil ____ 210

Critérios para Definir o Regular Exercício ou o Desvirtuamento da Liberdade de Imprensa: Análise da Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no Ano de 2019 ____ 236

A Fundamentação de Decisões Judiciais na Era da Inteligência Artificial: Desafios e Perspectivas para o Devido Processo Legal Tecnológico ____ 260

Diálogo Democrático entre Sociedade e Instituições na Era Digital: Desafios da Comunicação Pública em Tempos de Redes Sociais ____ 290

Os Desafios à Efetividade da Cláusula de Barreira Diante da Dinâmica das Federações Partidárias ____ 312

03 **SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA SOCIAL NA RECONSTRUÇÃO DO FUTURO ____ 338**

A Adoção de Práticas Sustentáveis pelas Empresas e Responsabilidade Civil dos Administradores ____ 340

Assédio, Desigualdade e Promessa Constitucional Não Cumprida no Serviço Público Brasileiro ____ 364

Conflito entre Direito Regulatório Federal e Direito Municipal Ambiental: Desenvolvimento Sustentável como Critério para Resolução de Conflito de Competência ____ 392

Direito à Moradia e Justiça Territorial: Reflexões a Partir da Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental 828 ____ 422

A Sustentabilidade como Direito Fundamental na Era da Inteligência Artificial: Desafios Regulatórios e Justiça Socioambiental ____ 440

Marco Temporal e Ativismo ____ 464

A Comunicação Ecológica na Era Inteligente: Reflexões Luhmannianas sobre a Tomada de Decisão Judicial e a Inteligência Artificial no Supremo Tribunal Federal ____ 486

NOTA DO EDITOR

O XIII Fórum de Lisboa teve como tema "O mundo em transformação – Direito, Democracia e Sustentabilidade na Era Inteligente" , ocorreu nos dias 2, 3 e 4 de julho de 2025 e contou com uma mesa de apresentação de artigos acadêmicos. Os conteúdos apresentados se referem aos artigos acadêmicos apresentados no evento. O propósito de reunir esses materiais é o de contribuir para a compreensão dos desafios que marcam o mundo atual considerando os três eixos de pesquisa: Direito, Economia e Inovação na Era Digital, Democracia e Direitos Humanos na Sociedade Tecnológica e Sustentabilidade e Justiça Social na Reconstrução do Futuro.

Os artigos foram revisados, padronizados e são resultados de pesquisas feitas em ambientes acadêmicos. É importante ressaltar que as opiniões e manifestações dos autores não refletem o posicionamento das instituições organizadoras do Fórum.

PREFÁCIO

A décima terceira edição do Fórum de Lisboa, realizada em julho de 2025 sob o tema "O mundo em transformação – Direito, Democracia e Sustentabilidade na Era Inteligente", promoveu a realização de mesas de pesquisa, com chamada aberta para submissão de artigos e apresentação de trabalhos. A iniciativa atraiu contribuições de elevada qualidade acadêmica, que abordaram, sob múltiplos ângulos, os impactos da tecnologia e da inteligência artificial nas estruturas jurídicas, institucionais e sociais. Os trabalhos selecionados refletem a diversidade de perspectivas e a profundidade analítica necessárias para compreender as transformações em curso nas sociedades contemporâneas.

As mesas de pesquisa foram conduzidas por uma renomada banca de avaliação, composta de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, desembargadores e juristas, construindo um espaço inédito para a difusão do conhecimento científico. Integrando a programação acadêmica do Fórum, a atividade teve o objetivo de fomentar a reflexão qualificada sobre os desafios enfrentados pelo Estado contemporâneo.

Esta publicação, portanto, reúne os artigos apresentados, consolidando um panorama representativo de pesquisas acadêmicas organizadas a partir de três eixos temáticos: "Direito, Economia e Inovação na Era Digital", "Democracia e Direitos Humanos na Sociedade Tecnológica" e "Sustentabilidade e Justiça Social na Reconstrução do Futuro". As contribuições aqui apresentadas dialogam com os principais temas discutidos durante a 13ª edição do Fórum, explorando questões centrais relacionadas à governança, aos direitos fundamentais, à regulação tecnológica e à sustentabilidade, sempre à luz das dinâmicas contemporâneas da Era Inteligente.

O presente volume reafirma o compromisso do Fórum de Lisboa com a excelência acadêmica e com o incentivo à pesquisa jurídica crítica e interdisciplinar. Espera-se que os leitores encontrem neste material provocações intelectuais capazes de estimular o avanço do debate e a construção de respostas inovadoras para os desafios do nosso tempo.

No site oficial do Fórum, encontram-se disponíveis as demais publicações e chamadas acadêmicas das edições futuras. O conteúdo pode ser acessado em: forumdelisboa.com.

Gilmar Ferreira Mendes

Luis Felipe Salomão

DIREITO, ECONOMIA E INOVAÇÃO NA ERA DIGITAL

01

Capitalismo de Dados e Desigualdade Informacional: uma Análise Crítica da Era Digital

Data Capitalism and Informational Inequality: a Critical Analysis of the Digital Age

Viviane Ferreira Mundim

Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-IDP, com premiação de Menção Honrosa de melhor dissertação do ano de 2024, MBA em direito e tecnologia pela Universidade de São Paulo-USP, Especialista em Direito Civil, Processual Civil, Direito Público e Direito Constitucional pela Faculdade de Ensino Superior UNYLEYA BRASIL. Membra da Escola Brasileira de Atuação nos Tribunais Superiores, Amigas da Corte (EBATS), Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB/DF 2025/2027 e Comissão da Advocacia nos Tribunais Superiores OAB/DF 2025/2027. Membra do corpo de pesquisa Direito Privado no Século XXI e Novos Rumos do Processo Civil, ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-IDP. Autora e advogada sócia fundadora da Ferreira Mundim Advogados & Associados, com atuação perante os Tribunais Superiores.

Thalita Fresneda Gomes de Castro

Advogada, graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás — PUC/GO — em 2014. Inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil — Seção Goiás, sob o n.º 39.616. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela — 2015. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil — 2019. Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás de 2014 até março de 2019. Ex-Procuradora de Prerrogativas da OAB/GO. Mestre em Direito Econômico pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - 2024. Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

RESUMO

Este artigo desenvolve uma análise crítica do impacto do capitalismo de dados na intensificação das desigualdades informacionais e socioeconômicas, fundamentando-se nas teorias de Shoshana Zuboff e em contribuições de autores como Eubanks, Couldry e Mejias. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e teórica, examinando como a apropriação de dados pessoais por grandes corporações, sob a lógica do capitalismo de vigilância, consolida assimetrias de poder, compromete a autonomia individual e afeta desproporcionalmente populações vulneráveis. Argumenta-se que essa nova configuração econômica e tecnológica desafia os marcos tradicionais de regulação, cidadania e justiça social. Além de diagnosticar os riscos da mercantilização da informação e da opacidade algorítmica, o artigo propõe caminhos para uma governança digital baseada na transparência, na accountability e na proteção dos direitos fundamentais. Conclui-se pela urgência de uma regulação ética e democrática das tecnologias informacionais, que assegure a dignidade humana diante das novas formas de dominação digital.

Palavras-chave: Capitalismo de vigilância; Dados pessoais; Desigualdade informacional; Regulação digital; Justiça informacional.

ABSTRACT

This article develops a critical analysis of the impact of data capitalism on the intensification of informational and socioeconomic inequalities, drawing on the theories of Shoshana Zuboff and contributions from authors such as Eubanks, Couldry, and Mejias. The research adopts a qualitative and theoretical approach, examining how the appropriation of personal data by large corporations—under the logic of surveillance capitalism—consolidates power asymmetries, undermines individual autonomy, and disproportionately affects vulnerable populations. It is argued that this new economic and technological configuration challenges traditional frameworks of regulation, citizenship, and social justice. In addition to diagnosing the risks posed by the commodification of information and algorithmic opacity, the article proposes pathways toward digital governance based on transparency, accountability, and the protection of fundamental rights. It concludes by emphasizing the urgency of ethical and democratic regulation of informational technologies that safeguards human dignity in the face of emerging forms of digital domination.

Keywords: Surveillance capitalism; Personal data; Informational inequality; Digital regulation; Informational justice.

INTRODUÇÃO

A ascensão das tecnologias digitais transformou não apenas a economia, mas também as relações sociais, políticas e culturais. No centro dessa transformação está o uso massivo de dados pessoais como recurso econômico. O modelo emergente, que Shoshana Zuboff (2019) denomina "capitalismo de vigilância", apropria-se da experiência humana como fonte de dados comportamentais que são analisados, preditos e comercializados. Essa lógica não apenas inaugura uma nova etapa do capitalismo, como também aprofunda desigualdades sociais, criando uma elite informacional e marginalizando aqueles que têm pouco ou nenhum controle sobre seus dados.

Assim, o artigo investiga se e como a exploração de dados pessoais tem contribuído para o aumento das desigualdades informacionais e socioeconômicas, a partir de um referencial crítico. Fundamenta-se em autores como Zuboff (2019), Couldry e Mejias (2019), Eubanks (2018) e Tufekci (2017), para demonstrar como a assimetria de informação e a opacidade dos sistemas automatizados impactam diretamente os direitos fundamentais, o acesso a serviços e a participação cidadã.

A hipótese central sustenta que os mecanismos de coleta, tratamento e monetização de dados pessoais não são neutros ou meramente técnicos, mas sim estruturas de poder que reproduzem e acentuam desigualdades históricas. Nessa linha de raciocínio, as análises de Thomas Piketty (2014) sobre a dinâmica das desigualdades econômicas oferecem um importante contraponto teórico à era do capitalismo de dados. Para o autor, a acumulação desimpedida de capital e a concentração de renda tendem a intensificar disparidades sociais, exigindo intervenções públicas para serem mitigadas.

Essa perspectiva ecoa no contexto digital: se antes o acúmulo de riqueza financeira por uma minoria gerou gaps de poder e bem-estar, agora o acúmulo de dados como novo ativo econômico reproduz lógica semelhante. Grandes corporações detentoras de maciços volumes de informação assumem um papel análogo ao dos detentores do capital tradicional, apropriando-se dos benefícios da economia digital enquanto os custos sociais (como perda de privacidade e desigualdade informacional) recaem sobre a maioria.

Ao articular o referencial de Piketty com a crítica do capitalismo informacional, percebe-se que ambos os fenômenos — concentração de riqueza e concentração de dados — se inscrevem em uma mesma racionalidade histórica, na qual, sem freios institucionais, o "laissez- faire" tecnológico aprofunda injustiças estruturais. Essa conexão interdisciplinar reforça a

importância de se pensar a regulação da economia digital nos termos de justiça distributiva, reconhecendo a informação não apenas como mercadoria, mas como

elemento fundamental a ser protegido e equilibrado em prol da igualdade e da democracia.

De forma ainda mais preocupante, ao se apresentarem como soluções eficientes, rápidas e inteligentes, esses sistemas ocultam seus vieses e efeitos discriminatórios, retirando das pessoas o direito à contestação e ao conhecimento sobre as decisões que as afetam. O problema de pesquisa que orienta a análise questiona em que medida o modelo digital vigente, pautado na extração e no processamento massivo de dados, intensifica formas de exclusão informacional e limita a autonomia dos indivíduos diante de algoritmos que operam com pouca ou nenhuma transparência. A discussão propõe que a justiça informacional seja reconhecida como um princípio fundamental na governança das tecnologias digitais, visando o equilíbrio entre inovação, direitos humanos e equidade social.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com base em revisão crítica de literatura. Utiliza-se, como aporte teórico, um conjunto interdisciplinar de autores que estudam os impactos da vigilância, da automação e da economia de dados sobre a vida social. A escolha por uma abordagem crítica justifica-se pela necessidade de confrontar as estruturas discursivas e técnicas que naturalizam a desigualdade algorítmica, conferindo legitimidade a práticas excludentes em nome da eficiência. Conforme defendido por Mantelero (2016, p. 244), "a regulação da informação não pode mais se limitar à proteção do dado individual, mas deve incorporar os efeitos coletivos e estruturais do uso de dados sobre grupos vulneráveis e minorias sociais".

Nesse percurso analítico, o texto é estruturado em três eixos principais. O primeiro trata da lógica do capitalismo de vigilância, desvelando como as plataformas digitais transformaram a coleta de dados em estratégia central de acumulação de capital (ZUBOFF, 2019, p. 94). O segundo eixo explora a noção de desigualdade informacional, com base em autores como Couldry e Mejias (2019), que compreendem os dados como forma de colonização da vida. Por fim, o terceiro eixo debate os impactos da exclusão algorítmica, a perda de autonomia cidadã e os desafios da justiça informacional enquanto horizonte regulatório.

A originalidade da proposta reside justamente na articulação entre esses conceitos, tratando-os não como fenômenos isolados, mas como expressões de uma nova racionalidade política e econômica baseada na predição, no controle comportamental e na manipulação

algorítmica. Como observa Eubanks (2018, p. 11), "os sistemas automatizados não apenas refletem desigualdades sociais; eles as institucionalizam por meio de código e cálculo".

É nesse sentido que o artigo procura contribuir para o debate contemporâneo sobre regulação digital e direitos fundamentais, afirmando que a informação, quando

monopolizada e instrumentalizada, torna-se um instrumento de dominação e não de emancipação. Mais do que alertar para os riscos da tecnologia, o objetivo é delinear caminhos possíveis de resistência, responsabilização e redistribuição do poder informacional.

Em suma, a discussão aqui apresentada parte do pressuposto de que não basta garantir acesso à tecnologia: é preciso garantir justiça no modo como ela é desenhada, aplicada e distribuída. Como adverte Zuboff (2019, p. 524), "o que está em jogo não é apenas a privacidade, mas a própria essência da liberdade humana em um mundo cada vez mais mediado por algoritmos". Esse é o desafio ético e político da era digital: reconstruir os fundamentos da justiça social na linguagem dos dados, dos sistemas e das plataformas.

1 O CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

Zuboff (2019, p. 13) define o capitalismo de vigilância como "um novo regime econômico que reivindica unilateralmente a experiência humana como matéria-prima gratuita para práticas comerciais ocultas de extração, previsão e venda". Esse modelo surgiu com a consolidação das *big techs*, especialmente *Google* e *Facebook*, e se estrutura na coleta massiva de dados que ultrapassa o consentimento dos usuários.

Segundo a autora, essa lógica cria "mercados de futuros comportamentais" (ZUBOFF, 2019, p. 93), nos quais as predições sobre as ações humanas são comercializadas para influenciar comportamentos, escolhas de consumo e até posicionamentos políticos. O que está em jogo é o controle das condições de escolha, o que compromete a autonomia individual e fere princípios democráticos.

A base teórica do capitalismo de vigilância repousa na transformação da informação pessoal em capital. Essa transformação ocorre por meio do que Zuboff chama de "excedente comportamental" — dados que vão além do necessário para o funcionamento do serviço digital e são utilizados para prever e modificar condutas (ZUBOFF, 2019, p. 104). Assim, a lógica da acumulação muda: não se trata mais apenas de produzir mercadorias, mas de captar e explorar subjetividades humanas em larga escala.

A lógica de acumulação presente no capitalismo de vigilância pode ser iluminada pelas lições históricas de Piketty sobre capital e desigualdade. Tal como no início do século XX "a concentração das fortunas e das rendas do capital nunca voltou ao nível astronômico que as caracterizava às vésperas da Primeira Guerra Mundial" (PIKETTY, 2015, p. 32), o vertiginoso acúmulo de dados nas mãos de gigantes tecnológicos indica uma nova modalidade de capital cujo poder tende a se perpetuar sem controles externos.

Sob a ótica de Piketty, os dados pessoais apropriados pelas Big Techs configuram um "capital informacional": um ativo valioso que confere retornos econômicos e vantagens competitivas desproporcionais a quem o detém. Assim como a renda do capital tradicional, quando concentrada, gera assimetrias de poder econômico, o controle monopolista da informação gera assimetrias de poder informacional, agravando a distância entre uma elite informacional e os cidadãos comuns.

Importante notar que Piketty argumenta que, sem mecanismos de redistribuição, a tendência natural do capitalismo é reforçar desigualdades de forma cumulativa e estrutural. Essa interpretação ajuda a compreender por que o capitalismo de vigilância, ao operar na ausência de regulações efetivas, não apenas explora a experiência humana em larga escala, mas também consolida um regime de desigualdade persistente. Em suma, integrar a crítica econômica de Piketty à análise jurídica e tecnológica de Zuboff aprofunda a compreensão de que a era dos dados requer limites normativos à acumulação informacional, tal como o século XX aprendeu a impor freios democráticos à acumulação do capital financeiro.

Esse sistema se diferencia de outras formas históricas de capitalismo justamente porque opera na assimetria de conhecimento e poder. Enquanto os usuários sabem pouco sobre como seus dados são usados, as plataformas digitais acumulam vasto conhecimento sobre o comportamento humano. Como destaca Zuboff, "o conhecimento é unilateral, o poder é unilateral e a autoridade é unilateral" (ZUBOFF, 2019, p. 11). Essa assimetria mina o ideal de cidadania informada e ativa.

Ao coletar dados de maneira ubíqua — por meio de interações on-line, dispositivos móveis, assistentes virtuais e sensores conectados — o capitalismo de vigilância consolida um novo modelo de governança social baseado em algoritmos. Esses algoritmos não apenas analisam o presente, mas produzem intervenções ativas para moldar o futuro, como observa Pasquale (2015, p. 9), ao afirmar que vivemos sob uma "*black box society*", em que decisões automatizadas escapam à fiscalização pública.

Além disso, o capitalismo de vigilância se fortalece pela ausência de regulação adequada. A arquitetura jurídica atual não foi concebida para lidar com práticas que transformam dados pessoais em ativos financeiros. Como adverte Zuboff (2019, p. 164), "as leis existentes foram projetadas para proteger indivíduos contra danos previsíveis, mas não contra o roubo furtivo de direitos por um novo regime econômico". Essa lacuna legal contribui para a naturalização da exploração informacional.

A crítica central de Zuboff envolve não apenas a extração de dados, mas a reconfiguração das relações sociais. A vigilância constante afeta o modo como os sujeitos se comportam e se percebem. A autora alerta que "a instrumentação digital da experiência humana ameaça transformar as pessoas em objetos" (ZUBOFF, 2019, p. 377), promovendo uma forma de desumanização tecnológica que reduz o valor da subjetividade.

Esse processo também apresenta implicações políticas profundas. A manipulação de comportamentos em larga escala interfere na formação da opinião pública e fragiliza os pilares da democracia deliberativa. Casos como o escândalo da *Cambridge Analytica* ilustram como os dados podem ser usados para direcionar campanhas políticas com base em perfis psicométricos, sem que os cidadãos tenham consciência desse processo (CADWALLADR; GRAHAM-HARRISON, 2018).

Nesse contexto, o debate sobre a proteção de dados pessoais assume centralidade. Instrumentos como o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR) e a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (LGPD) representam esforços importantes, mas ainda insuficientes. Como argumenta Mantelero (2016, p. 245), é preciso adotar uma abordagem ética e centrada em direitos, que vá além do mero consentimento formal e reconheça a complexidade da economia de dados.

Por fim, a crítica ao capitalismo de vigilância não significa rejeitar a inovação tecnológica, mas sim questionar o modelo econômico que se apropriou da tecnologia para fins de dominação. Como propõe Zuboff (2019, p. 524), "o desafio do nosso tempo é recuperar a soberania do indivíduo sobre sua própria experiência". Isso implica a necessidade urgente de novas formas de regulação, responsabilidade corporativa e construção coletiva de uma sociedade digital justa.

2 DESIGUALDADE INFORMACIONAL E EXCLUSÃO ALGORÍTMICA.

A desigualdade informacional não se refere apenas ao acesso desigual à internet, mas à concentração de poder sobre os fluxos e usos dos dados. As plataformas digitais, por meio de seus algoritmos opacos, determinam quem tem acesso a informações relevantes e quem é invisibilizado nos processos decisórios automatizados.

Couldry e Mejias (2019, p. 5) argumentam que vivemos sob um "colonialismo de dados", em que as vidas humanas são capturadas como matéria-prima para a geração de valor econômico. Tal processo acentua a dependência tecnológica e compromete a soberania informacional de indivíduos e Estados.

Eubanks (2018, p. 45) demonstra que os sistemas de decisão automatizada utilizados por governos e empresas privadas "não reduzem desigualdades, mas as reforçam", aplicando punições e negando serviços com base em dados incompletos ou enviesados. Grupos vulneráveis, como pobres e minorias raciais, tornam-se alvos preferenciais dessas tecnologias.

A exclusão algorítmica opera de forma silenciosa e persistente, afetando diretamente o acesso a direitos e oportunidades. Quando sistemas automatizados são empregados na concessão de benefícios sociais, seleção de candidatos a empregos ou análise de crédito, os critérios embutidos nos algoritmos podem reproduzir estigmas e preconceitos históricos. Como observa Noble (2018, p. 4), "os algoritmos não são neutros; eles carregam os valores de quem os projeta".

Esse cenário aprofunda uma divisão social que vai além da renda ou da escolaridade, instaurando um novo eixo de desigualdade baseado no tratamento desigual de dados. Indivíduos e grupos que não são suficientemente "vistos" ou corretamente interpretados pelos sistemas digitais acabam marginalizados, mesmo quando estão tecnicamente conectados. Trata-se, portanto, de uma exclusão informacional em sua forma mais sofisticada.

A perspectiva econômica de Piketty sobre as origens da desigualdade aprofunda a análise da exclusão algorítmica, evidenciando que as disparidades informacionais têm raízes estruturais análogas às da economia tradicional. Suas pesquisas mostram que boa parte da desigualdade de renda e do chamado capital humano decorre de fatores alheios ao controle individual — por exemplo, diferenças de origem socioeconômica, acesso desigual à educação e heranças acumuladas — e não de mérito ou escolha pessoal.

Como observa Piketty (2014, p. 73), "a desigualdade do capital humano é, ao menos em parte, determinada por fatores que os indivíduos não controlam, como a origem social ou os talentos inatos". Esse diagnóstico dialoga diretamente com a crítica à neutralidade dos algoritmos: se sistemas automatizados classificam e tomam decisões baseados em dados históricos, eles tendem a institucionalizar preconceitos e desvantagens preexistentes, punindo grupos vulneráveis por condições estruturais que escapam à sua responsabilidade individual.

Em outras palavras, da mesma forma que Piketty desvenda a ilusão meritocrática nas desigualdades econômicas — demonstrando que vantagens materiais frequentemente se alimentam de privilégios herdados —, pode-se entender a desigualdade informacional como um prolongamento digital dessas iniquidades. A colonização de dados (COULDRY; MEJIAS, 2019) e a opacidade algorítmica agravam ciclos de pobreza e marginalização já existentes, configurando uma "herança digital" negativa para os menos favorecidos.

Esse enfoque interdisciplinar reforça a necessidade de políticas públicas que considerem a justiça informacional como parte da justiça social: assim como a redistribuição de renda busca corrigir desigualdades de origem, a regulação algorítmica e a inclusão digital devem almejar corrigir os vieses sistêmicos e equalizar as oportunidades no ecossistema de dados.

Além disso, a lógica algorítmica tende a classificar e ordenar pessoas com base em padrões comportamentais anteriores, o que pode condenar indivíduos a trajetórias predefinidas. Conforme alerta O'Neil (2016, p. 3), os chamados "algoritmos de destruição em massa" podem "multiplicar a injustiça, especialmente contra os mais frágeis". O risco é transformar dados históricos em destino social, cristalizando desigualdades.

A assimetria de informação entre usuários e plataformas reforça esse ciclo. Enquanto os indivíduos têm pouco ou nenhum controle sobre como seus dados são coletados e utilizados, as grandes corporações digitais acumulam conhecimento preditivo com fins comerciais e políticos. Lyon (2014, p. 12) adverte que a vigilância algorítmica cria "cidadãos legíveis", cujos perfis são usados para decisões que os próprios indivíduos não compreendem ou sequer autorizam.

Essa lógica afeta também o funcionamento da democracia. Quando certos grupos são sistematicamente invisibilizados ou rotulados negativamente por sistemas digitais, sua voz política e participação cívica são prejudicadas. Couldry e Mejias (2019, p. 5) chamam atenção

para o fato de que "o colonialismo de dados não é apenas uma forma de dominação econômica, mas também simbólica", pois define quem tem valor social e quem pode ser descartado.

Assim, combater a exclusão algorítmica exige repensar os critérios de construção, implementação e supervisão dos sistemas automatizados. A transparência, a auditabilidade e a responsabilidade ética devem ser pilares fundamentais na regulação dessas tecnologias. Como defende Eubanks (2018, p. 214), "a automação da desigualdade pode ser revertida se os sistemas forem desenhados com justiça social como objetivo, e não apenas eficiência ou economia de custos".

Desse ponto de vista, é urgente que a sociedade civil, os legisladores e os próprios desenvolvedores de tecnologia reconheçam que o futuro digital precisa ser construído com base na equidade informacional. A exclusão algorítmica não é um efeito colateral inevitável, mas o resultado de escolhas técnicas e políticas. Promover um ambiente digital mais justo exige enfrentar os mecanismos invisíveis de poder que estruturam a atual arquitetura dos dados.

3 ASSIMETRIA DE PODER E CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS.

A exploração de dados pessoais amplia uma nova forma de desigualdade: a informacional. Esse tipo de desigualdade não é apenas econômica, mas epistêmica, pois envolve quem sabe o quê sobre quem e com que finalidades.

Tufekci (2017, p. 122) alerta que "a concentração de poder informacional torna os cidadãos vulneráveis não apenas à vigilância, mas à manipulação e à opressão invisível". Trata- se de uma nova arquitetura de controle que age sem coerção física, mas com eficácia simbólica e cognitiva.

No contexto brasileiro, onde a LGPD ainda enfrenta desafios de implementação, a exposição a essas práticas é ainda mais grave. Em Portugal, apesar da integração ao GDPR europeu, também há preocupações quanto ao uso de dados públicos

por empresas privadas. Em ambos os casos, a assimetria regulatória e tecnológica dificulta a efetiva proteção contra abusos.

A assimetria de poder informacional, nesse cenário, não se refere apenas à capacidade técnica de coletar e processar dados, mas à possibilidade de transformar essa informação em vantagem estratégica. Plataformas digitais, ao acumularem grandes volumes de dados comportamentais, não apenas conhecem os usuários, mas moldam suas experiências, interações

e escolhas. Zuboff (2019, p. 377) descreve esse fenômeno como "instrumentação da vida", um processo no qual a experiência humana é convertida em produto.

Essa capacidade de influência cria o que pode ser chamado de "poder algorítmico". Trata-se de uma forma de dominação que se manifesta não por ordens explícitas, mas por sugestões calculadas, escolhas invisíveis e filtros personalizados. Lyon (2022, p. 61) destaca que "os algoritmos operam como moldadores de realidade, decidindo silenciosamente o que aparece, para quem, e quando". Esse controle invisível reconfigura as condições da liberdade individual.

A consequência social mais evidente dessa dinâmica é a fragmentação do espaço público e da esfera de deliberação democrática. Quando diferentes indivíduos recebem informações distintas, com base em critérios opacos, a construção de consensos coletivos torna- se cada vez mais difícil. Segundo Sunstein (2018, p. 76), "a personalização algorítmica pode resultar em bolhas informacionais que corroem a diversidade e reforçam polarizações".

A analogia entre concentração de capital e concentração de dados, iluminada por Piketty, ajuda a compreender as graves consequências sociais da assimetria informacional. No âmbito econômico, o autor adverte que "as desigualdades extremas tendem a gerar instabilidade social e política, minando a coesão democrática e o desenvolvimento sustentável das nações" (PIKETTY, 2015, p. 60). Essa observação se revela profética quando transposta ao domínio digital: a concentração de poder algorítmico em poucas empresas e a fragmentação da esfera pública em bolhas de informação personalizada configuram um cenário em que os dividendos informacionais são apropriados por uma minoria, enquanto os riscos (desinformação, manipulação de comportamento, erosão do debate público) são socializados.

Assim como a teoria econômica das desigualdades indica que a captura da riqueza por elites reduz a mobilidade social e amplia tensões (o que demandou no passado a construção de Estados de bem-estar e sistemas tributários progressivos), no presente a captura dos dados por atores dominantes ameaça a salubridade informacional da sociedade.

A fragmentação do espaço cívico e a "opressão invisível" apontada por autores como Tufekci (2017) ganham um contorno mais nítido à luz de Piketty: ambos os

casos expressam um desequilíbrio de poder estrutural. Em última instância, o diálogo entre as perspectivas sugere que o enfrentamento da assimetria informacional deve ser encarado não apenas como uma questão técnica de proteção de dados, mas como parte de um projeto maior de redução de

desigualdades e preservação da democracia – um projeto semelhante àquele que, no campo econômico, busca frear a concentração de renda e riqueza em prol da justiça social.

Outro impacto relevante é a marginalização digital de certos grupos sociais. Indivíduos que não correspondem aos padrões hegemônicos de consumo ou comportamento podem ser excluídos de oportunidades, serviços ou visibilidade. Essa exclusão não é apenas técnica, mas política e econômica. Eubanks (2018, p. 137) aponta que "os sistemas automatizados tendem a penalizar os pobres por serem pobres, perpetuando ciclos de exclusão".

A desigualdade informacional também compromete o próprio conceito de consentimento. Em ambientes digitais altamente assimétricos, aceitar os termos de uso de uma plataforma não equivale a um consentimento consciente e informado. Como observa Solove (2021, p. 26), "o consentimento, nessas circunstâncias, é mais ficção jurídica do que manifestação de vontade". Isso agrava a fragilidade dos usuários frente à exploração de seus dados.

Frente a esse cenário, a regulação se torna uma questão de justiça social, e não apenas de privacidade. É preciso superar a visão individualista do dado pessoal e reconhecer que os efeitos do uso de dados se distribuem de forma desigual na sociedade. Como propõe Mantelero (2016, p. 252), "a proteção de dados deve incorporar uma perspectiva coletiva, orientada por princípios éticos e redistributivos".

Com isso, pensar a assimetria informacional como um problema estrutural implica reavaliar os fundamentos da economia digital. A dependência de modelos baseados na extração de dados, sem responsabilização efetiva, mina os princípios democráticos e acentua vulnerabilidades sociais. O desafio, portanto, é construir uma governança dos dados que seja inclusiva, transparente e orientada ao bem comum.

4 POSSIBILIDADES REGULATÓRIAS E JUSTIÇA INFORMATIVA.

Diante desse cenário, diversos autores têm proposto formas de regulação ética e participativa dos dados. A justiça informacional exige transparência algorítmica, direito à explicação e mecanismos de *accountability*.

Zuboff (2019, p. 521) defende que "é preciso reivindicar o direito ao futuro humano, um futuro em que as pessoas possam viver vidas livres do domínio computacional invisível". Tal futuro só será possível com regulação forte, educação digital e consciência cidadã.

A centralidade da justiça informacional está em reconhecer que os dados não são apenas bens econômicos, mas instrumentos de poder. Quando algoritmos tomam decisões com base em dados opacos, sem oferecer justificativas compreensíveis, viola-se o princípio da autodeterminação informativa. Como ressalta Pasquale (2015, p. 9), "a opacidade algorítmica permite abusos de poder invisíveis e inquestionáveis, o que demanda intervenções regulatórias urgentes".

Um dos caminhos possíveis para enfrentar esse problema é o fortalecimento de políticas de transparência algorítmica. Não basta saber que há um sistema automatizado em funcionamento – é necessário compreender como ele opera, quais dados utiliza e com que objetivos. Para Diakopoulos (2016, p. 58), a transparência deve ser "mais do que uma abertura técnica: ela deve permitir escrutínio público e controle democrático sobre os sistemas de decisão automatizada".

A busca por justiça informacional no ambiente digital aproxima-se, em termos conceituais, dos instrumentos de redistribuição econômica propostos por Piketty. O economista ressalta que apenas políticas públicas vigorosas conseguem reverter lógicas profundas de desigualdade: por exemplo, ao examinar o aumento da concentração de riqueza nas últimas décadas, sugerindo que "só um imposto progressivo sobre o capital" poderia regular essa dinâmica desigual e trazer mais transparência democrática à distribuição de riqueza (PIKETTY, 2014, p. 66).

Essa ideia de uma intervenção estrutural para equilibrar o jogo econômico encontra paralelo direto na esfera digital. Medidas regulatórias como a transparência algorítmica obrigatória, o direito à explicação, limites à coleta massiva de dados e a responsabilidade algorítmica funcionam como mecanismos de redistribuição do poder informacional na sociedade.

Assim como a tributação progressiva e as políticas de bem-estar social visam corrigir falhas do mercado e reduzir desigualdades de renda, a governança democrática dos dados visa contrabalançar o poder das plataformas e proteger os direitos dos cidadãos na era da informação. Essa aproximação teórica reforça que a justiça informativa não se alcança sem escolhas normativas corajosas: tal qual na economia, onde a redução da desigualdade exigiu tributação, investimento público e regulação antitruste, na sociedade da informação será necessária uma combinação de leis, tecnologias e iniciativas coletivas que redistribuam os dividendos digitais.

Sob a lente de Piketty, regular o capitalismo informacional não significa tolher a inovação, mas sim impedir que os frutos do progresso tecnológico fiquem concentrados nas mãos de poucos, garantindo que a transformação digital sirva ao bem comum e não aprofunde o fosso social.

A justiça informativa também demanda um redesenho das regras de governança digital. A abordagem tradicional centrada no consentimento individual mostra-se

insuficiente diante das complexas cadeias de coleta, processamento e compartilhamento de dados. Como destaca Mantelero (2016, p. 242), "é preciso adotar uma perspectiva coletiva da proteção de dados, que leve em conta os riscos sociais e os impactos difusos das decisões automatizadas".

Além da regulação estatal, a justiça informacional requer a participação ativa da sociedade civil e de organizações independentes na construção de normas e na fiscalização do uso de dados. Isso significa incluir diferentes vozes nos debates sobre tecnologia, sobretudo aquelas historicamente marginalizadas pelos sistemas sociotécnicos. Eubanks (2018, p. 211) adverte que "sem a inclusão dos afetados nas decisões sobre os algoritmos que os governam, corremos o risco de perpetuar a exclusão com novos instrumentos".

No campo legislativo, instrumentos como a GDPR europeia e a LGPD brasileira são avanços importantes, mas ainda limitados. Ambos os marcos legais enfrentam desafios na aplicação prática de seus princípios, como o direito à explicação e a portabilidade de dados. Nem sempre há mecanismos eficazes para obrigar empresas e governos a cumprir suas obrigações de transparência e responsabilidade.

A regulação eficaz, portanto, deve ser acompanhada por uma transformação cultural. É fundamental que cidadãos compreendam como os dados influenciam suas vidas e tenham ferramentas para exercer controle sobre sua identidade digital. Tufekci (2017, p. 157) afirma que "sem alfabetização digital crítica, os indivíduos permanecem vulneráveis à manipulação por sistemas que não compreendem".

Nesse contexto, a educação digital emerge como elemento estruturante da justiça informativa. Iniciativas de letramento digital devem ir além do uso funcional da tecnologia e incluir reflexões sobre privacidade, segurança, ética e cidadania. Isso significa capacitar as pessoas para questionar os sistemas que as afetam, e não apenas para operar dispositivos e aplicativos.

Outra frente importante é a auditoria algorítmica independente. Ferramentas de verificação externa dos sistemas automatizados podem revelar padrões discriminatórios, viéses ocultos e impactos sociais adversos. O trabalho de Raji e Buolamwini (2019, p. 1) mostra que sistemas de reconhecimento facial apresentam taxas de erro muito maiores para pessoas negras e mulheres, revelando como a tecnologia pode reproduzir desigualdades sociais.

Além disso, é preciso estabelecer limites claros para o uso de dados em contextos sensíveis, como políticas públicas, crédito, educação e segurança pública. A justiça informacional passa pela delimitação de zonas livres de vigilância e pelo reconhecimento de que nem todos os dados devem ser objeto de mineração comercial ou estatal. Lyon (2022, p. 43) propõe que "em contextos de vulnerabilidade, o não uso de dados pode ser tão necessário quanto sua proteção".

Também é necessário considerar a importância da interoperabilidade entre sistemas e da transparência de processos decisórios automatizados em ambientes públicos. Governos que utilizam algoritmos para políticas sociais devem garantir que os cidadãos possam contestar decisões e acessar dados que lhes dizem respeito. Sem isso, a assimetria informacional apenas se acentua, transformando políticas públicas em mecanismos de exclusão.

Assim, a justiça informacional é, antes de tudo, uma justiça social. Proteger dados, garantir transparência e exigir responsabilidade não são apenas questões técnicas ou jurídicas, mas pilares fundamentais para a preservação da democracia. Como conclui Zuboff (2019, p. 524), "o que está em jogo é nada menos do que o direito de ser humano em um mundo digitalizado".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O capitalismo de dados, ao transformar experiências humanas em recursos econômicos, gera lucros para poucos e riscos para muitos. A desigualdade informacional que dele decorre desafia os fundamentos democráticos e os direitos fundamentais. É urgente repensar os marcos regulatórios, valorizar a transparência e garantir uma governança digital que coloque a dignidade humana no centro.

Mais do que medidas pontuais de proteção de dados, é necessário reconhecer a dimensão estrutural do problema. O modelo de negócios baseado na extração comportamental

precisa ser confrontado por políticas públicas robustas, que incluam auditoria algorítmica, inclusão digital crítica e sanções eficazes contra abusos corporativos.

A superação das assimetrias informacionais exige uma nova pactuação social sobre o valor da privacidade, do conhecimento e do bem comum digital. O enfrentamento das desigualdades da era digital depende, em última instância, de uma cidadania informada, de instituições transparentes e de um novo contrato social que reconheça a informação como direito e não como mercadoria.

Encerrar uma reflexão crítica sobre os efeitos do capitalismo de vigilância e da lógica algorítmica sobre a estrutura social, política e informacional não é tarefa simples. Trata-se de um campo em expansão, de fronteiras móveis, em que os impactos se atualizam com a velocidade do próprio avanço tecnológico. Ainda assim, é possível afirmar que chegamos a um ponto em que a transformação digital não pode mais ser pensada como neutra ou naturalizada. Ela é, antes de tudo, uma construção política, atravessada por escolhas normativas e interesses econômicos bem definidos (ZUBOFF, 2019, p. 163).

A promessa de que os algoritmos e os sistemas automatizados promoveriam decisões mais eficientes, imparciais e racionais revelou-se, na prática, uma armadilha sofisticada. Sob o verniz da neutralidade técnica, esconde-se a reprodução de desigualdades estruturais, muitas vezes agravadas pela escala, pela opacidade e pela inércia das soluções computacionais (EUBANKS, 2018, p. 45). Ao contrário de corrigirem injustiças históricas, os sistemas algorítmicos frequentemente consolidam exclusões, mascarando-as sob a aparência de objetividade matemática.

Nesse cenário, a vigilância tornou-se onipresente e silenciosa. Diferente das práticas panópticas do passado, o controle digital não se impõe pela coerção explícita, mas pela extração contínua e sistemática de dados — a partir dos quais se constroem perfis, se induzem comportamentos, se comercializam previsões (ZUBOFF, 2019, p. 104).

Estamos diante de uma forma inédita de exploração: a exploração preditiva, que transforma a vida cotidiana em insumo para o lucro corporativo, sem o conhecimento ou consentimento genuíno dos sujeitos envolvidos (PASQUALE, 2015, p. 9).

A informação, antes considerada vetor de emancipação, passa a operar como dispositivo de dominação. O conhecimento sobre os indivíduos torna-se monopólio de plataformas que acumulam poder não apenas econômico, mas epistêmico. Elas sabem mais.

sobre nós do que nós mesmos (TUFEKCI, 2017, p. 122). E esse saber assimétrico não é um subproduto acidental — é o motor da lógica extrativista que sustenta o modelo de negócios das big techs.

A desigualdade informacional, nesse contexto, não se limita ao acesso desigual à internet ou à infraestrutura. Ela se manifesta na assimetria de controle sobre os fluxos de dados e nas decisões baseadas em algoritmos que definem quem será visto, quem será ouvido e quem será silenciado (COULDRY; MEJIAS, 2019, p. 5). É uma forma de exclusão epistêmica que nega a determinados grupos o direito à presença simbólica e à autodeterminação informacional.

Essa assimetria contamina todos os domínios da vida social: do consumo à cidadania, da educação à esfera pública. A personalização algorítmica fragmenta o espaço comum, impede a formação de consensos e reforça bolhas de confirmação (SUNSTEIN, 2018, p. 76). As decisões automatizadas se tornam invisíveis, incontestáveis e, muitas vezes, inquestionáveis.

A exclusão algorítmica, por sua vez, é a face mais cruel desse regime. Ao negar crédito, emprego, acesso a políticas públicas ou visibilidade com base em inferências computacionais, os sistemas digitais naturalizam preconceitos históricos e dificultam a responsabilização (O'NEIL, 2016, p. 3). Trata-se de uma exclusão silenciosa, sistêmica e automatizada.

Diante disso, o campo regulatório emerge como espaço crucial de resistência. Mas não há qualquer regulação. É preciso uma regulação robusta, ética, participativa e comprometida com a justiça informacional (MANTELERO, 2016, p. 252). Uma regulação que vá além do consentimento formal e que enfrente a lógica extrativista que organiza a economia digital.

A responsabilização algorítmica, por exemplo, exige mecanismos eficazes de transparência, explicabilidade e contestação. Diakopoulos (2016, p. 58) propõe que a abertura técnica dos algoritmos seja acompanhada de controle público, permitindo aos cidadãos entender e questionar os critérios utilizados em decisões automatizadas.

Porém, como alerta Eubanks (2018, p. 137), sem a inclusão dos afetados nos processos de concepção e implementação desses sistemas, corremos o risco de reproduzir a exclusão com ferramentas supostamente neutras. Por isso, a justiça informacional precisa ser construída desde baixo, com participação ativa das comunidades impactadas.

Por conseguinte, é fundamental incorporar avaliações de impacto sobre os direitos humanos (Mantelero, 2016, p. 245) e adotar políticas de auditoria independente, como sugerem

Raji e Buolamwini (2019), especialmente em tecnologias sensíveis como o reconhecimento facial, cujos erros afetam desproporcionalmente minorias raciais e de gênero.

O futuro digital deve ser projetado com base em critérios de equidade, responsabilidade e inclusão. Isso significa reconhecer que o dado não é neutro, que o algoritmo carrega valores e que toda tecnologia é também uma escolha moral (NOBLE, 2018, p. 4). O silêncio sobre isso é cumplicidade.

A construção de uma governança informacional democrática exige o rompimento com o fetichismo da inovação. Nem todo avanço tecnológico representa progresso social. É preciso coragem para dizer não à lógica que coloca o lucro acima da dignidade e o controle sobre os dados acima da autonomia humana (ZUBOFF, 2019, p. 524).

A educação digital crítica aparece como pilar essencial dessa transformação. Como aponta Tufekci (2017, p. 157), indivíduos que não compreendem como a tecnologia opera permanecem vulneráveis a manipulações. Letramento digital, nesse caso, é instrumento de emancipação e resistência.

A democracia informacional também depende de regulação internacional coordenada, capaz de enfrentar a transnacionalidade das plataformas digitais. A fragmentação normativa facilita o chamado "arbitragem regulatória", permitindo que corporações se instalem em territórios com menor proteção jurídica (LYON, 2022, p. 43).

Contudo, mais do que legislar, é preciso imaginar. Imaginar outras formas de produzir tecnologia, de tratar dados, de exercer poder. Imaginar uma sociedade em que

o digital sirva à vida, e não o contrário. Imaginar futuros nos quais a informação não seja mercadoria, mas direito.

A interlocução com o pensamento de Piketty aprofunda a conclusão de que a desigualdade informacional da era digital é parte de um continuum histórico de desigualdades e requer respostas igualmente estruturais. Em sua obra, o autor evidencia que "sem mecanismos de redistribuição, as forças de mercado podem levar a uma concentração cumulativa de riqueza e de poder, incompatível com os princípios da justiça social e da eficácia econômica" (PIKETTY, 2015, p. 35).

Essa constatação reforça a premissa central deste artigo: a era do capitalismo de dados demanda um novo contrato social digital, no qual a informação seja tratada como direito e recurso compartilhado, e não simplesmente como mercadoria explorada. Assim como no século

XX a resposta às desigualdades econômicas implicou criar sistemas de proteção social, marcos regulatórios e obrigações tributárias progressivas, no século XXI impõe-se a criação de mecanismos de proteção informacional e de governança dos dados orientados pelo interesse público.

A convergência entre direito, economia e tecnologia promovida nesta análise indica que o enfrentamento das desigualdades contemporâneas exige soluções interdisciplinares: não basta corrigir pontualmente abusos digitais, é preciso reconhecer a dimensão estrutural do problema e politizar a discussão sobre quem controla os fluxos informacionais.

Somente ao alinhar os imperativos da justiça social clássica (como a redução da pobreza e da concentração de renda) com os da justiça informacional (transparência, inclusão digital, accountability algorítmica) será possível salvaguardar a dignidade humana e a democracia na era digital.

Em suma, ao articular os argumentos de Piketty com a crítica do capitalismo de vigilância, este trabalho reafirma que a luta por uma sociedade digital mais justa é, em essência, parte da contínua luta por igualdade e direitos que marcou as melhores páginas da história social.

Por fim, a justiça informacional é, acima de tudo, uma justiça social. Regular dados e algoritmos é proteger a dignidade, a liberdade e a diversidade. É garantir que ninguém seja definido apenas por um perfil, por uma inferência ou por um cálculo preditivo. É afirmar o valor insubstituível da experiência humana frente à lógica estatística.

Como afirma Zuboff (2019, p. 524), "o que está em jogo é nada menos do que o direito de ser humano em um mundo digitalizado". E esse direito, em sua plenitude, só poderá ser efetivado se tivermos coragem política, compromisso ético e sensibilidade social para enfrentar os sistemas que ameaçam reduzi-lo à mera abstração numérica.

Assim, este trabalho, portanto, é menos um fim e mais um convite. Um convite à vigilância crítica, à insurgência epistêmica, à criação de novos paradigmas que resgatem a centralidade do humano frente à máquina. Um convite a não aceitar que a exclusão seja o preço da inovação. Um convite, enfim, à justiça — não qualquer justiça, mas uma justiça informacional, radicalmente democrática, profundamente humana.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. *Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach*. The Guardian, 17 mar. 2018. Disponível em: https://www.theguardian.com. Acesso em: 06 maio 2025.

COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. *The Costs of Connection: How Data is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*. Stanford: Stanford University Press, 2019.

DIAKOPOULOS, Nicholas. *Accountability in Algorithmic Decision-Making. Communications of the ACM*, v. 59, n. 2, p. 56–62, 2016.

EUBANKS, Virginia. *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor.* New York: St. Martin's Press, 2018.

LYON, David. *Pandemic Surveillance*. Cambridge: Polity Press, 2022.

LYON, David. *Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, consequences, critiqu*e. Big Data & Society, v. 1, nº 2, p. 1–13, 2014.

MANTELERO, Alessandro. *Personal data for decisional purposes in the age of analytics: From an individual to a collective dimension of data protection*. *Computer Law & Security Review*, v. 32, nº 2, p. 238–255, 2016.

NOBLE, Safiya Umoja. *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*. New York: NYU Press, 2018.

O'NEIL, Cathy. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy.* New York: Crown Publishing Group, 2016.

PASQUALE, Frank. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Tradução de André Telles. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. Referências às págs. 25, 32, 60, 66 e 73.

RAJI, Inioluwa Deborah; BUOLAMWINI, Joy. *Actionable Auditing: Investigating the Impact of Publicly Naming Biased Performance Results of Commercial AI Products. AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society,* 2019.

SOLOVE, Daniel J. *The Myth of the Privacy Paradox. George Washington Law Review*, v. 89, nº 1, p. 1–43, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

TUFEKCI, Zeynep. *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*. New Haven: Yale University Press, 2017.

ZUBOFF, Shoshana. *A Era do Capitalismo de Vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

Prescrição no Tribunal de Contas da União sob as luzes do Supremo Tribunal Federal

Prescription at Federal Court os Accounts Under the Guidance of the Federal Supreme Court

Luís Felipe Vasconcelos de Melo Cavalcanti

Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Pós-Graduado em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo IDP; Coordenador do Observatório do TCU do IDP; Advogado.

Tathiane Vieira Viggiano Fernandes

Mestranda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Presidente da Comissão da Advocacia nos Órgãos de Controle da OAB/DF; Coordenadora do Observatório do TCU do IDP; Advogada.

RESUMO

Este artigo examina, à luz de 459 acórdãos do Plenário do TCU e 335 decisões do STF - analisadas pelo grupo de pesquisadores do Observatório do TCU no IDP -, como a Resolução-TCU nº 344/2022, que estabelece as regras de prescrição no âmbito do TCU, vem sendo aplicada e interpretada. Mostra-se que, embora o Tribunal tenha uniformizado alguns pontos, permanecem controvérsias sobre três eixos: (i) termo inicial da contagem do prazo prescricional, (ii) princípio da unicidade ou pluralidade das interrupções, sobretudo no "ato inequívoco de apuração", e (iii) alcance dos marcos da prescrição intercorrente. A pesquisa evidencia dissenso vertical ao tempo em que o TCU adota modelo expansivo, que admite múltiplas interrupções e atos internos, enquanto o STF tende a restringir marcos interruptivos, exigir ciência do responsável e aplicar interpretação mais garantista dos princípios Constitucionais. Conclui-se que há necessidade de harmonizar critérios objetivos entre os Tribunais, para equilibrar efetividade fiscalizatória e segurança jurídica.

Palavras-chave: Prescrição; Tribunal de Contas da União (TCU); Resolução-TCU nº 344/2022; Supremo Tribunal Federal; Segurança Jurídica.

ABSTRACT

This article examines, in the light of 459 plenary judgments of the B razilian Federal Court of Accounts (TCU) and 335 decisions of the B razilian Federal Supreme Court (STF) analyzed by the TCU Observatory research group at IDP, how Resolution-TCU n° 344/2022 has been applied and interpreted. It shows that, although the Court has standardized certain points, controversies persist along three axes: (i) the starting point for calculating the prescription limitation period, (ii) the principle of the uniqueness or plurality of interruptions, particularly the "unequivocal act of investigation", and (iii) the scope of the milestones of the intercurrent prescription limitation period. The research reveals a vertical dissent as TCU adopts an expansive model that allows multiple interruptions and internal acts, whereas the STF tends to restrict interruptive milestones, require prior notice to the liable party, and apply a more rights-protective interpretation of constitutional principles. The article concludes that it is important to harmonize objective criteria between the Courts to balance audit effectiveness with legal certainty.

Keywords: Prescription; Federal Court of Accounts (TCU); Resolution-TCU n° 344/2022; Federal Supreme Court (STF); Legal Certainty.

1. INTRODUÇÃO

O processo de controle externo em trâmite perante o Tribunal de Contas da União (TCU) tem conquistado espaço nos debates acadêmicos e jurisprudenciais, ante seus aspectos de relevante impacto social e econômico na sociedade. O órgão centenário de estatura Constitucional tem sido palco de iniciativas importantes, tais como a realização de convênios com outras entidades de controle brasileiras e a inauguração de uma Secretaria, dentro do Tribunal, especializada em promover soluções consensuais na administração pública, assim como tem buscado proporcionar acordos em situações contratuais que caminham para soluções litigiosas.

Diante do cenário de protagonismo do TCU no direito administrativo moderno, o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), ao suprir demanda do seu corpo docente e discente, em 21 de março de 2025, instituiu o Observatório do TCU no IDP (OBTCU).

O Observatório foi criado, originariamente pelos acadêmicos João Paulo Bachur, Elísio de Azevedo Freitas, Tathiane Vieira Viggiano Fernandes, e Luís Felipe Vasconcelos de Melo Cavalcanti, com o objetivo de acompanhar temas de relevância central para o controle externo no intuito de destacar aqueles que demandam maior atenção acadêmica para estudá-los, além de diagnosticar eventuais pontos de convergência e divergência, sempre com o objetivo de apresentar soluções concretas que contribuam com o devido processo legal do controle externo e com a segurança jurídica do Estado brasileiro.

O primeiro tema eleito para ser estudado e aprofundado pelo grupo foi: "A aplicação da prescrição pelo Tribunal de Contas da União (Resolução-TCU nº 344/2022) sob as luzes do Supremo Tribunal Federal". Neste contexto, o estudo acadêmico de impressionante fôlego foi realizado pelo seguinte grupo de pesquisadores que compõem o Observatório do TCU no IDP: Anna Luísa Mota Guimarães, Eduardo Stênio Silva Sousa, Gabriel Gouveia Felix, Igor Fellipe Araujo de Sousa, Inayara Veloso dos Santos, Isabella Felix da Fonseca, Luísa Faria, Luiza Benon Soares Peixoto, Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões, Mateus Sena Lara, Melissa Ribeiro dos Santos, Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes, Raoni Cézar Diniz Gomes, e Wagner Valeriano de Souza. O estudo constitui a base empírica do presente artigo acadêmico.

O Observatório elaborou, então, o citado Relatório de Pesquisa empírica após o mapeamento de 459 (quatrocentas e cinquenta e nove) decisões do Plenário do TCU, prolatadas entre 01/01/2024 e 16/04//2025, complementadas pela análise da *jurisprudência selecionada*, oriunda das Câmaras de julgamento do TCU. O estudo também perpassou pela análise de 335 (trezentos e trinta e cinco) julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) no mesmo interregno. Todas as análises foram sistematizadas em planilhas de tabulação dos julgados, respeitando-se as devidas categorizações.

Ao sistematizar as principais conclusões do relatório e confrontá-las com a jurisprudência Constitucional, definiu-se o escopo do trabalho para diagnosticar a situação atual acerca da aplicação da Resolução-TCU nº 344/2022, no intuito de distinguir quais seriam os entendimentos pacificados pelo Tribunal e quais são os pontos ainda controversos, confrontando-se os achados com os posicionamentos do STF acerca dos temas. Os pontos controversos identificados consistiram basicamente em: (i) termo inicial, conflito entre os incisos I e II do Art. 4º da Resolução-TCU 344/2022; (ii) termo inicial, conflito entre os incisos II e IV do Art. 4º da Resolução-TCU 344/2022; (iii) marcos interruptivos e aplicação do princípio da unicidade ao TCU; (iv) marcos interruptivos e efeitos da interrupção do inciso I do Art. 5º da Resolução-TCU 344/2022; (v) marcos interruptivos e caracterização da interrupção do inciso II do Art. 5º da Resolução-TCU 344/2022; e (vi) prescrição intercorrente, disposta pelo Art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 e suas distinções da prescrição principal.

Sendo assim, considerando que o presente artigo acadêmico cumpre o dever de apresentar o trabalho de pesquisa realizado pelo Observatório do TCU no IDP, vale dizer que também está fundamentado naquele Relatório de Pesquisa desenvolvido pelo grupo.

A temática da prescrição no âmbito do controle externo adquire relevo singular no ordenamento brasileiro contemporâneo. Enquanto garantia fundamental de segurança jurídica, a prescrição delimita temporalmente o poder sancionador do Estado, evitando que pretensões punitivas se prolonguem indefinidamente em detrimento da estabilidade das relações econômicas e sociais. Não obstante, até a edição da Resolução-TCU nº 344/2022, o arcabouço normativo que orientava a atuação do TCU carecia de quaisquer parâmetros claros e específicos, resultando em interpretações heterogêneas acerca do termo inicial, dos marcos interruptivos e da configuração da prescrição intercorrente. O normativo foi editado com fundamento no julgamento do tema 899 da Repercussão Geral do STF, aliado à aplicação ao processo de controle externo da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, pacificando a prescrição quinquenal no âmbito do TCU.

Entretanto, dois anos completos de vigência da Resolução-TCU nº 344/2022 foram suficientes para revelar tensões interpretativas relevantes, sobretudo quanto à identificação de marcos interruptivos da prescrição, correto estabelecimento do termo inicial da prescrição, bem como outras divergências interpretativas que acabaram culminando na provocação do Poder Judiciário, por meio do controle de Constitucionalidade realizado pelo STF.

A prescrição representa a materialização do princípio da segurança jurídica ao impor limite temporal ao exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória do Estado. Ao impedir a perpetuação indefinida de incertezas jurídicas, o instituto protege tanto o interesse público na estabilidade das relações administrativas quanto o direito fundamental dos administrados à previsibilidade e à confiança legítima.

Ao final, pretende-se demonstrar que a harmonização entre a Resolução-TCU nº 344/2022 e o entendimento do STF constitui passo indispensável para fortalecer a previsibilidade das decisões de controle externo, ampliar a eficiência administrativa e garantir a observância dos direitos fundamentais dos jurisdicionados, em consonância com o Estado Democrático de Direito.

2. APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO-TCU Nº 344/2022 PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O marco inaugural da consolidação jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal ocorreu com o julgamento do Tema 899 que fixou a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". Até então, vigorava entendimento difuso no próprio STF sobre a imprescritibilidade de danos decorrentes de ilícitos dolosos ao patrimônio público. Ao enfrentar a controvérsia, o Plenário afirmou que a imprescritibilidade prevista no Art. 37, §5º, da Constituição da República é restrita aos atos de improbidade administrativa dolosos qualificados pelo enriquecimento ilícito – não se estendendo *ipso facto* aos ilícitos apurados pelos tribunais de contas.

A tese 899 inaugurou dupla obrigação hermenêutica para o TCU: (i) justificar a aplicação do prazo quinquenal em consonância com o entendimento do STF; e (ii) tornar explícitos o termo inicial e os marcos interruptivos para evitar controvérsias posteriores. O Plenário do TCU reagiu aprovando a Resolução-TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022.

A categorização temática dos 459 acórdãos do Plenário do Tribunal de Contas da União e das 335 decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas no período de 01/01/2024 a 16/04/2025, possibilitou a identificação de tendências jurisprudenciais, zonas de consenso, pontos de dissenso e impactos práticos sobre a eficácia do controle externo e a segurança jurídica dos jurisdicionados.

2.1. Dos pontos de convergência interna no TCU

A primeira etapa da análise concentrou-se na identificação de pontos em que a jurisprudência do TCU se revelou estável e relativamente uniforme, sugerindo consolidação interpretativa. Ressalte-se, porém, que a consolidação interpretativa no âmbito do TCU não significa que o tema não apresenta controvérsia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, revela apenas que não há divergência interna entre os julgados do Tribunal de Contas.

A pesquisa identificou alguns eixos de convergência, com especial destaque para 6 (seis) ocorrências que vêm sendo consistentemente aplicadas pelo Tribunal, algumas, inclusive, já positivadas na alteração da Resolução-TCU nº 344/2022, promovida pela Resolução-TCU nº 367, de 13 de março de 2024.

O Tribunal, após aplicar consistentemente o entendimento, incluiu o parágrafo 3º no artigo 8º da Resolução para definir que "o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal". A princípio, ainda sem formular juízo de valor, em outras palavras, o TCU define que mesmo o Tribunal tendo "conhecimento da irregularidade ou do dano" (marco inicial nos termos do Art. 4, IV da Resolução-TCU 344/2022), o prazo da prescrição intercorrente não inicia sua contagem.

Noutro ponto, verifica-se que, inobstante as 5 (cinco) hipóteses de termo a quo para início da contagem do prazo prescricional do processo de controle externo, previstos no Art. 5º da Resolução-TCU nº 344/2022, a maioria dos casos em que o TCU reconheceu a prescrição foi adotado o entendimento de que o prazo quinquenal apenas se inicia quando o Tribunal detém conhecimento dos fatos, com a aplicação do Art. 4º, IV, da Resolução, e alguns outros a partir da apresentação da prestação de contas. A ratio decidendi invoca os princípios da razoabilidade e da eficiência ao entender que exigir diligência mínima na apuração antes de acionar o relógio prescricional evita que omissões investigativas imputem ônus indevido ao interesse público. Por outro lado, o TCU tem reconhecido a ocorrência de prescrição também na fase de controle interno, conforme positivado pelo artigo 8º da Instrução Normativa-TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024.

No terceiro eixo, parte relevante dos acórdãos assentou a premissa de identidade estrita entre o objeto da citação ou do ato de apuração e o fato que fundamenta a responsabilização (Acórdão 983/2024-TCU-Plenário). A consolidação deste critério confere previsibilidade ao jurisdicionado, porquanto somente atos dotados de pertinência temática podem revitalizar o prazo. Em oposição à pertinência temática, persistem, entretanto, as discussões quanto à abrangência dos atos de apuração do fato, se aplicável somente aos indivíduos já identificados ou a todos indiscriminadamente, conforme será aprofundado adiante.

Outro ponto pacificado pela jurisprudência do TCU foi introduzido no parágrafo 5º no artigo 5º pela Resolução-TCU nº 367/2024, passando a definir que "a interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I [pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável] tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações".

O Tribunal de Contas tem reiteradamente considerado múltiplas hipóteses de interrupção do prazo prescricional, sem estabelecer critérios objetivos para identificação do que consiste em "ato inequívoco de apuração", o que revela forte discussão no STF acerca da matéria afeta à aplicação do princípio na unicidade da interrupção do prazo prescricional no TCU, questão que será tratada mais à frente.

Por fim, a incidência da prescrição intercorrente tem sido reconhecida apenas nos casos em que o processo de controle externo passou mais de 3 (três) anos completamente parado ou com movimentações expressamente excetuadas pela Resolução (Acórdãos 41/2024-TCU-Plenário, 245/2024-TCU-Plenário, 615/2024-TCU-Plenário), tendo, contudo, considerado que movimentações processuais em processos diversos, mas com similaridade de análises, interrompem a prescrição intercorrente um do outro.

Apesar da consolidação parcial da convergência de entendimentos internos no TCU, alguns pontos permanecem férteis para divergências.

2.2. Definição do Termo a Quo

A definição concreta e objetiva do termo inicial para contagem do prazo prescricional, em algumas hipóteses, ainda não está pacificado. Permanece volátil na jurisprudência do TCU, por exemplo, o confronto entre a aplicação do inciso I (data em que as contas deveriam ter sido prestadas) ou do inciso II (*a data de apresentação das contas ao órgão competente*), ambos do Art. 4º da Resolução-TCU nº 344/2022, nos casos de prestação de contas extemporânea.

O Acórdão 579/2025-TCU-Plenário aponta para aparente pacificação jurisprudencial: "*Consoante a jurisprudência, iniciada a contagem do prazo prescricional em razão da não apresentação da prestação de contas, na forma e prazo devidos, se houver, posteriormente, a entrega das contas a destempo pelo responsável – seja por iniciativa própria ou por cobrança da Administração Pública –, o início da contagem do prazo prescricional decorrente da omissão não será alterado (Acórdão 620/2024-2ª Câmara)*".

Contudo, a análise empreendida revela que, em parte dos julgados analisados, decidiu-se que o termo inicial deve ser a data em que as contas deveriam ter sido entregues, sob tal ótica, o atraso do gestor em protocolar a documentação não suspende nem prorroga o prazo (Acórdãos 52/2024-TCU-Plenário, 262/2024-TCU-Plenário, 259/2025-TCU-Plenário); já em outra parte dos acórdãos definiu-se que o termo inicial deve ser deslocado para o efetivo protocolo da prestação de contas, ainda que tardia, por entender que somente então o TCU dispõe de elementos necessários ao juízo de mérito (Acórdãos 46/2024-TCU-Plenário, 264/2024-TCU-Plenário, 320/2025-TCU-Plenário).

Identificou-se correlação entre a adoção do critério formalista em processos em que o gestor permaneceu inerte, implicando ausência de qualquer justificativa ou tentativa de regularização. Já o critério material prevalece quando a prestação, embora tardia, revela cooperação objetiva do responsável para elucidar os fatos. Tal distinção sugere que o Plenário do TCU emprega um juízo de proporcionalidade implícito, ponderando boa-fé e grau de colaboração antes de fixar o marco temporal.

A complexidade do tema ganha novo relevo ao definir se tal termo inicial também se aplica ao particular contratado pela administração, posteriormente identificado nos autos como responsável, porquanto a Resolução não explicita se as hipóteses de termo inicial ali descritas se aplicam a todos os envolvidos (Acórdãos 323/2024-TCU-Plenário, 1597/2024-TCU-Plenário) ou apenas aos gestores que tinham a obrigação de prestar contas, atribuindo diferentes termos iniciais da prescrição ao processo (Acórdãos 324/2024-TCU-Plenário, 1350/2024-TCU-Plenário, 583/2025-TCU-Plenário).

No âmbito do STF, tem sido privilegiado o dia da apresentação da prestação de contas ao órgão Tomador de Contas, em detrimento da data de vencimento formal do convênio. O fundamento da Corte Constitucional consiste na compreensão de que o início da contagem do prazo prescricional depende da ciência efetiva da Administração Pública (MS 39657/DF).

O impacto prático desse conflito reflete-se na incerteza para os jurisdicionados, que não recebem sinalização inequívoca sobre o momento em que a contagem se inicia. Além disso, a existência de linha minoritária no STF – amparada em precedentes da Segunda Turma – que privilegia o critério formal, acentua o risco de soluções díspares entre esferas, fomentando a litigância .

Ainda acerca da divergência jurisprudencial relacionada à definição do termo a quo para início da contagem do prazo prescricional, surge o conflito entre a aplicação dos incisos II e IV do artigo 4º da Resolução.

Isso porque, ambos os incisos tratam do momento em que a administração tomou conhecimento: o inciso II trata do momento em que a administração tomou conhecimento da documentação de prestação de contas; já o inciso IV trata do momento em que a administração tomou conhecimento dos fatos.

Conforme já antecipado no tópico das matérias de convergência, o TCU tem adotado entendimento majoritário no sentido de privilegiar a data de conhecimento do fato (ou "ciência qualificada") para considerar o início da contagem do prazo prescricional. Em verdade, consiste numa interpretação mais confortável ao Tribunal de Contas, pois possibilita que o Estado disponha de mais tempo para processar e julgar responsáveis.

A jurisprudência ainda não dispõe de pacificação, já que existem julgados que se firmam da ciência formal (Acórdãos 1117/2024-TCU-Plenário, 1781/2024-TCU-Plenário, 2343/2024-TCU-Plenário), enquanto outros defendem a "ciência qualificada" (Acórdãos 2125/2024-TCU-Plenário, 2286/2024-TCU-Plenário, 2596/2024-TCU-Plenário).

A análise qualitativa expôs vetor decisivo: a presença de auditorias complexas, envolvendo obras de infraestrutura ou contratos bilionários, incentivou o Tribunal a

prorrogar o termo inicial até dispor de base probatória robusta. Embora compreensível sob a ótica da efetividade, tal prática tensiona o princípio da razoável duração do processo, bem como implementa subjetivismo e insegurança jurídica no devido processo legal.

O TCU, portanto, vem aplicando as hipóteses de termo inicial da contagem do prazo prescricional com alguma insegurança e instabilidade, o que demanda aprofundamento dos estudos relacionados ao tema para possibilitar o amadurecimento da compreensão jurisprudencial.

2.3. Marcos Interruptivos

A compreensão acerca da aplicação do princípio da unicidade da prescrição é, sem dúvidas, o tema central ao tratar de marcos interruptivos da prescrição no processo de controle externo.

O Art. 5º, §1º, da Resolução-TCU nº 344/2022 consagra a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, aproximando-se do regime previsto na Lei nº 9.873/1999. Contudo, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e parte expressiva dos entendimentos do STF têm sustentado a aplicação supletiva do Art. 202 do Código Civil, que admite apenas uma interrupção.

A questão consiste na aplicação reiterada dos incisos constantes do artigo 5º da Resolução para interromper a prescrição. Aparentemente, é pacífica na jurisprudência do TCU a possibilidade de que determinado marco interruptivo ocorra múltiplas vezes, a exemplo do "ato inequívoco de apuração" que o Tribunal aplica para praticamente qualquer parecer da Unidade de Auditoria e/ou de MPTCU constante dos autos, cada ato interruptivo compatível reacende o prazo quinquenal, independentemente de limitação numérica.

Inobstante as dificuldades históricas de processamento no âmbito do TCU sejam compreensíveis, ante a natureza híbrida do seu processo de controle externo, a aplicação de múltiplas interrupções torna o processo praticamente imprescritível.

Por outro lado, a segunda turma do STF firma posição em sentido contrário ao TCU, ao afirmar reiteradamente que deve ser aplicado princípio da unicidade da prescrição, com fundamento no princípio da segurança jurídica e na aplicação do artigo 202 do Código Civil, a fim de evitar a imprescritibilidade travestida. (MS 38.627, MS 37941, MS 37.316).

A primeira turma do Supremo, por sua vez, apresentava jurisprudência acatando o posicionamento do TCU por entender que a lei especial prevalece sobre a lei geral. Contudo, após a finalização do relatório de pesquisa, e consequentemente fora do seu escopo metodológico, a primeira turma do Supremo alterou seu posi-

cionamento acerca do princípio da unicidade para acompanhar a segunda turma (MS 34705Agr, MS 40.007, MS 39.894Agr), revelando consolidação do posicionamento das duas turmas no STF.

Portanto, a aplicação do princípio da unicidade ao processo de controle externo é um caso clássico de conflito entre a jurisprudência do TCU e a jurisprudência do STF. A bem da verdade, o TCU não desconhece a posição do Supremo, mas defende que é aplicável apenas para casos isolados. Por outro lado, em divergências anteriores, o Tribunal de Contas tem evoluído seu posicionamento em respeito ao STF, de modo que esta deve ser a tendência também para esse caso.

Ocorre que a evolução do posicionamento do TCU seria sobremaneira custosa ao processo de controle externo, ante sua particular tramitação, que recebe uma série de pareceres e manifestações técnicas até o final do julgamento . Sendo assim, o instituto da prescrição fulminaria vários casos de extrema relevância e interesse público, situação fática que certamente será levada em consideração pelo órgão.

No que tange aos marcos interruptivos, há outro tema conflituoso a ser estudado. O inciso I do Art. 5º da Resolução atribui efeito interruptivo à notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável (genericamente chamado de comunicação ao responsável), contudo alguns efeitos e abrangência dessa interrupção ainda carecem de pacificação.

É bem verdade que a histórica divergência jurisprudencial quanto à interrupção da prescrição apenas ao destinatário da comunicação ou a todos os integrantes da relação processual foi pacificada pela inclusão do parágrafo 5º no artigo 5º da Resolução-TCU nº 344/2022, já transcrito acima. O posicionamento foi consolidado após o Tribunal de Contas concluir que a hipótese do inciso I é de caráter subjetivo (aplicando-se individualmente) e não objetivo (situação em que se aplicaria indiscriminadamente a todos os responsáveis). O tema, além de central na definição dos critérios de prescrição, vem encontrando respaldo no entendimento do STF.

Remanescem dúvidas, porém, se o critério deve ser o mesmo para a incidência da prescrição intercorrente, pois há conflito interpretativo ao definir se aquele ato de citação do poder público demonstra ausência de inércia processual e, consequentemente, interrompe a prescrição intercorrente para todos os responsáveis.

Em parte dos julgados analisados o Tribunal tem firmado o posicionamento que a prescrição intercorrente está vinculada à inércia processual, portanto, a comunicação processual teria caráter objetivo quanto se tratar de prescrição intercorrente (Acórdãos 3246/2024-TCU-Segunda Câmara, 2070/2025-TCU-Primeira Câmara); por outro lado, é possível identificar precedentes em que o Tribunal conclui que o recente parágrafo 5º do artigo 5º da Resolução não limita sua aplicabilidade apenas à prescrição ordinária, englobando, assim, a prescrição intercorrente (Acórdão

6610/2024-TCU-Segunda Câmara). A análise dos julgados aponta que o Supremo ainda não se debruçou sobre a matéria.

Noutro ponto, ainda tratando de marcos interruptivos, o inciso II do artigo 5º da Resolução-TCU 344/2022 consagra como marco interruptivo da prescrição "qualquer ato inequívoco de apuração do fato", mas nem a própria resolução nem a Lei 9.873/1999, que a inspirou, oferecem conceito positivo desse ato. Todavia, o parágrafo 3º do artigo 5º da Resolução exclui diligências de mero expediente, como vista, certidões, juntada de procuração, dentre outros, inclusive "ato de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações". São várias as controvérsias afetas ao tema.

A divergência é inaugurada com a ausência de conceituação do que deve ser interpretado como ato inequívoco de apuração do fato. O problema ganha maior estatura quando adentra aos meandros do processo de controle externo, que dispõe de atos de apuração do fato que também são atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações, como é o caso das instruções de mérito das Unidades de Auditoria.

Verificou-se que o TCU qualifica como atos inequívocos as instruções técnicas e pareceres ministeriais diretamente voltados à responsabilização (Acórdão 1364/2024-TCU-Plenário), assim como a instauração de tomada de contas especial e o estabelecimento de prazos para sua abertura (Acórdão 3828/2024-TCU-Primeira Câmara). Em sentido oposto, o Tribunal reputou impróprio para interromper a prescrição a simples juntada de extratos bancários (Acórdão 3800/2024-TCU-Segunda Câmara) ou a solicitação de endereço ao responsável (Acórdão 65/2024-TCU-Primeira Câmara), classificando-os como atos de mera sequência processual.

Enquanto o TCU costuma elencar praticamente todos os movimentos processuais, exceto aqueles expressamente excluídos, no rol de marcos interruptivos pelo inciso II, do artigo 4º da Resolução, verifica-se que, no julgado pelo RE 1521150, o Supremo não reconheceu os seguintes atos como marcos interruptivos: pedido de esclarecimento, elaboração de parecer técnico, instauração da tomada de contas especial, notificação da instauração aos responsáveis, dentre outros.

Outro ponto delicado acerca do assunto é a compreensão se a interrupção pelo inciso II abrange (i) todos os responsáveis indiscriminadamente, (ii) apenas aqueles já cientes do processo, ou, ainda, (iii) somente aqueles referenciados pelo ato inequívoco de apuração. A discussão jurisprudencial perpassa, mais uma vez, pela definição quanto ao caráter da interrupção, se objetivo ou subjetivo.

O TCU tem reiterado o posicionamento mais conservador ao controle externo, no sentido que a interrupção pelo inciso II abrange todos os responsáveis indiscriminadamente, fundamentando pela compreensão de que a identificação dos responsá-

veis acaba por ser perfectibilizada apenas em estágios mais avançados do processo (Acórdãos 2436/2024-TCU-Plenário, 833/2025-TCU-Plenário, 3336/2024-TCU-Segunda Câmara). Inobstante compreensível a posição do órgão, o entendimento coloca o particular em extrema vulnerabilidade perante o Estado, incorrendo justamente na quebra dos princípios Constitucionais que o instituto da prescrição pretende preservar.

Por outro lado, existem posicionamentos pontuais do Tribunal de Contas que reforçam o caráter subjetivo da interrupção promovida pelo inciso II, restringindo a interrupção apenas àqueles responsáveis já identificados nos autos (Acórdãos 1705/2025-TCU-Segunda Câmara, 2058/2025-TCU-Segunda Câmara).

O ponto de tensão jurisprudencial no âmbito do TCU é tão evidente que, em 05/05/2025, foi publicado o Boletim de Jurisprudência 536, com os seguintes julgados[1]:

Acórdão 2047/2025 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes)

Responsabilidade. Débito. Prescrição. Interrupção. Fato. Apuração. Abrangência. Pretensão punitiva.

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação.

Acórdão 2058/2025 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Responsabilidade. Débito. Prescrição. Interrupção. Abrangência.

Atos de apuração dos fatos e notificações dirigidos a determinados responsáveis não interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a outros responsáveis somente identificados posteriormente.

Inobstante a falta de pacificação pelo TCU, a jurisprudência do Supremo também continua instável.

Por um lado, o STF afirma que o ato praticado deve apontar "medida inequívoca de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada e que posteriormente, tenha coincidido com o objeto de procedimento instaurado no âmbito do Tribunal de Contas da União" (MS 38.672), no mesmo sentido foram os julgamentos dos MS 35.844, MS 37.664, MS 39.834; por outro lado, a Corte Constitucional defende que a interrupção pelo inciso II prescinde de notificação cientificação ou citação dos investigados (MS 38.783, MS 38.124).

Existe, ainda, posicionamento mais garantista que vem sendo esposado pelo STF ao definir que a citação para o processo de tomada de contas especial constitui a primeira medida apta a interromper o prazo prescricional (MS 37.751, MS 39.275). Assim como posicionamentos em sentido diametralmente oposto (MS 35.430, MS 38.783).

1 https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia

Em síntese, o inciso II tornou-se instrumento flexível para proteger o erário, mas a falta de parâmetros objetivos provoca insegurança. O TCU oscila entre critérios amplos e estreitos, o STF ainda não pacificou a matéria e as discussões sobre alcance subjetivo, ciência do responsável e identidade da irregularidade continuam a exigir definição normativa ou jurisprudencial mais firme para equilibrar eficiência fiscalizatória e segurança jurídica.

O último desdobramento dos marcos interruptivos que merece atenção especial é a prescrição intercorrente, prevista no Art. 8º da Resolução-TCU nº 344/2022, em linha com o disposto pelo Art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999. A prescrição intercorrente ocorre quando o processo fica paralisado por mais de 3 (três) anos, em outras palavras é a inércia processual atribuível à administração pública.

A prescrição intercorrente no âmbito do Tribunal de Contas interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, com exceção de atos meramente administrativos e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações. Além dessa hipótese, todos marcos que interrompem a prescrição ordinária (Art. 5º da Resolução) também interrompem a prescrição intercorrente.

A análise dos julgados revela que os julgadores não têm adentrado à análise precisa dos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, apenas acatando as razões de decidir as propostas oriundas das Unidades de Auditoria do Tribunal. Portanto, identificou-se certa dificuldade para extrair o posicionamento do colegiado acerca do tema.

Contudo, os pareceres de instrução das Unidades de Auditoria revelam que o Tribunal não tem feito distinção entre os marcos interruptivos da intercorrente e da ordinária, sob a perspectiva de que: se os marcos da ordinária são aproveitados para a intercorrente, a análise conservadora deve se ater apenas aos marcos interruptivos da prescrição ordinária, já que se aplicam às duas (Acórdãos 1326/2024-TCU-Plenário, 1369/2024-TCU-Plenário, 1361/2024-TCU-Plenário).

Ocorre que, conforme já abordado, os marcos da prescrição ordinária estão sendo consistentemente revistos pelo Supremo, sobretudo no que tange à aplicação do princípio da unicidade, trazendo relevante risco à instrução técnica dos processos de controle externo.

Entendimento importante foi expedido pelo Acórdão 965/2025-TCU-Plenário, em que foi definido que o ato hábil a interromper a prescrição é aquele que interfere de modo relevante no curso das apurações, possuindo algum caráter decisório ou analítico relevante, de modo que não se aplicam os atos de mero andamento processual. Sob esta perspectiva, o TCU entendeu que a reiteração de pedido de informações não interrompe a prescrição intercorrente.

Noutra linha interpretativa, o Acórdão 463/2024-TCU-Plenário entendeu que as res-

postas às oitivas interrompem a prescrição intercorrente, porquanto as manifestações são determinantes para o andamento do processo e da apuração dos fatos.

O Supremo ainda não aprofundou a análise do tema, assim como no TCU, a Corte Constitucional só tem reconhecido a prescrição intercorrente quando o processo passa mais do que 03 (três) anos completamente paralisado.

Em síntese, o panorama dos marcos interruptivos no processo de controle externo evidencia uma tensão permanente entre a busca de efetividade fiscalizatória, que leva o TCU a admitir múltiplas causas de interrupção, inclusive repetidas vezes. A análise comparativa das decisões demonstra que, enquanto o Tribunal de Contas ancora-se num modelo expansivo, que privilegia a proteção do erário mesmo ao custo de prolongar indefinidamente o prazo prescricional, o Supremo tende a restringir tais hipóteses, exigindo ciência do responsável, identidade entre o ato apuratório e a imputação futura, e limitando a interrupção a um único marco efetivo. Essa divergência, aliada à falta de conceito positivo para "ato inequívoco de apuração" e à extensão subjetiva ainda controvertida, gera ambiente de incerteza normativa que penaliza tanto a Administração – pela insegurança no ressarcimento – quanto os administrados – pela ausência de confiança legítima, segurança jurídica e respeito ao devido processo legal.

3. CONCLUSÃO

O Supremo Tribunal Federal exerce papel nuclear na conformação do regime prescricional aplicável às pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas da União. Embora a Resolução-TCU nº 344/2022 tenha disciplinado a matéria de maneira sistemática, sua efetividade depende da sintonia com os parâmetros constitucionais traçados pela Corte Constitucional. Este diálogo jurisprudencial revela zonas de convergência, pontos de atrito e lacunas interpretativas que influenciam diretamente a segurança jurídica dos jurisdicionados e a efetividade do controle externo.

A consolidação ou, em sentido inverso, a instabilidade do regime prescricional no âmbito do TCU desencadeia consequências tangíveis para o sistema de controle externo, o ambiente de negócios e a segurança jurídica dos administrados. A análise empírica conduzida pelo Observatório do TCU indica três vetores centrais de impacto.

Inicialmente, a segurança jurídica e a confiança legítima são afetadas, porquanto divergências na fixação do termo inicial e na extensão das causas interruptivas alimentam percepções de incerteza, dificultando o curso do devido processo legal.

Também se identifica impacto negativo na eficiência fiscalizatória, pois critérios excessivamente amplos de interrupção podem, na prática, converter a prescrição em

letra morta, perpetuando investigações indefinidas e sobrecarregando as Unidades de Auditoria do TCU. Por outro lado, a unicidade estrita reduz janelas de apuração em projetos complexos (obras de infraestrutura, concessões) que exigem ciclos prolongados, ilustrando-se o dilema eficiência versus garantias.

A indefinição jurisprudencial impulsiona a litigiosidade defensiva por meio de mandados de segurança, deslocando o centro decisório para o Supremo e aumentando custos processuais. O que, de grande medida, é traduzido em fragilização da reputação institucional, porquanto flutuações jurisprudenciais sugerem ao público a existência de tratamentos diferenciados, afetando a legitimidade do controle externo.

Com base nas implicações práticas identificadas, verifica-se janela de oportunidade para que a aplicação da Resolução-TCU nº 344/2022 seja aprimorada, talvez com a adequação concomitante dos seus dispositivos às teses definidas pelo STF, além da elaboração de lista de verificação de marcos interruptivos para reduzir a subjetividade na aferição da interrupção, respeitando a legislação federal e as garantias Constitucionais dos particulares.

Enfim, o diálogo entre TCU e STF é condição *sine qua non* para a consolidação de um regime prescricional que equilibre, de maneira sustentável, a preservação do patrimônio público e os direitos fundamentais dos jurisdicionados. A convergência institucional em torno de critérios objetivos e previsíveis representa não apenas avanço normativo, mas também reforço da confiança social na capacidade estatal de exercer controle com justiça e eficiência.

REFERÊNCIAS

OBSERVATÓRIO DO TCU – IDP. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2025

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 mar. 1992.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002.

Resolução-TCU nº 344, de 15 dez. 2022.

Resolução-TCU nº 367, de 13 mar. 2024.

STF. Recurso Extraordinário 636.886/AL (Tema 899 da RG).

STF. Mandados de Segurança 39.657, MS 38.672, MS 38.627, MS 37.941, MS 37.316, MS 34.705, MS 40.054, MS 39.894, MS 40.007, MS 35.844, MS 37.664, MS 39.834, MS 38.783, MS 38.124, MS 37.751, MS 39.275, MS 35.430, MS 38.783.

TCU. Acórdãos 41/2024-Plenário, 46/2024-Plenário, 52/2024-Plenário, 245/2024-Plenário, 259/2025-Plenário, 262/2024-Plenário, 264/2024-Plenário, 320/2025-Plenário, 323/2024-Plenário, 324/2024-Plenário, 604/2024-Plenário, 615/2024-Plenário, 623/2024-Plenário, 983/2024-Plenário, 1117/2024-Plenário, 1326/2024-Plenário, 1350/2024-Plenário, 1361/2024-Plenário, 1364/2024-Plenário, 1369/2024-Plenário, 1597/2024-Plenário, 1781/2024-Plenário, 2125/2024-Plenário, 2286/2024-Plenário, 2343/2024-Plenário, 2436/2024-Plenário, 2596/2024-Plenário, 463/2025-Plenário, 579/2025-Plenário, 583/2025-Plenário, 833/2025-Plenário, 965/2025-Plenário, 65/2024-Primeira Câmara, 2070/2025-Primeira Câmara, 3828/2024-Primeira Câmara, 1705/2025-Segunda Câmara, 2058/2025-Segunda Câmara, 3246/2024-Segunda Câmara, 3336/2024-Segunda Câmara, 3800/2024-Segunda Câmara, 6610/2024-Segunda Câmara.

Fiscalização Tributária Automatizada: Inteligência Artificial, Proteção de Dados e Freios dos Poderes da República

Tax Inspection in the Digital Era: Artificial Intelligence, Data Protection and Constitutional Limits of State Powers

Shaymmon Emanoel Rodrigues de Moura Sousa

Advogado. Bacharel em Direito, Diretor de Relações Institucionais da OAB — PI e Conselheiro Seccional (2025-2027), Conselheiro Federal da OAB (2019-2024), Presidente da Comissão Especial de Advocacia Municipalista do CFOAB (2022-2024). Especialista em Direito Público, Eleitoral e Municipal. Mestrando em Direito Constitucional — IDP (BR) e Gestão e Políticas Públicas — Ulisboa (PT).

Tácia Helena Nunes Cavalcante

Advogada. Bacharel em Direito, Conselheira Federal (2025-2027), Presidente da Comissão Especial de Integração da Advocacia com o TST. Especialista em Direito Público. Mestranda em Direito Constitucional pelo IDP (BR) e Gestão e Políticas Públicas Universidade de Lisboa (PT).

RESUMO

O uso da inteligência artificial pela Administração Tributária tem reconfigurado a relação entre Estado e contribuinte, suscitando questões sobre os limites constitucionais do poder estatal na era digital. Este artigo analisa a fiscalização tributária automatizada no Brasil, com foco na declaração pré-preenchida do imposto de renda, examinando se as restrições impostas à Administração são suficientes para proteger direitos fundamentais à luz da LGPD. A pesquisa adota método dedutivo, analisando o PL 2.338/2023, pedidos de acesso à informação e a ADI 6.649, confrontando-os com experiências internacionais e doutrina especializada. Conclui-se que, embora existam mecanismos de contenção, há necessidade de maior transparência algorítmica, revisão humana substantiva e coordenação entre os Poderes para equilibrar eficiência fiscal e garantias constitucionais na era da fiscalização digital.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Fiscalização Tributária; Proteção de Dados; Separação de Poderes; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The use of artificial intelligence by the Tax Administration has reconfigured the relationship between the State and taxpayers, raising questions about the constitutional limits of state power in the digital age. This article analyzes automated tax inspection in Brazil, focusing on the pre-filled income tax declaration, examining whether the restrictions imposed on the Administration are sufficient to protect fundamental rights in light of the LGPD. The research adopts a deductive method, analyzing Bill 2,338/2023, requests for access to information, and ADI 6,649, comparing them with international experiences and specialized doctrine. It concludes that, although containment mechanisms exist, there is a need for greater algorithmic transparency, substantive human review, and coordination between the Powers to balance fiscal efficiency and constitutional guarantees in the era of digital inspection.

Keywords: Artificial Intelligence; Tax Inspection; Data Protection; Separation of Powers; Fundamental Rights.

INTRODUÇÃO

O uso da inteligência artificial (IA) pela Administração Pública tem ganhado centralidade no debate sobre os limites constitucionais do poder estatal, sobretudo no âmbito tributário. Em um cenário de progressiva digitalização da fiscalização, a adoção de algoritmos capazes de processar grandes volumes de dados em tempo real reconfigura não apenas as práticas de controle, mas também a dinâmica entre Estado e contribuinte. Diante disso, emergem tensões entre eficiência administrativa e salvaguardas fundamentais, exigindo uma reflexão crítica sobre o papel dos freios institucionais no poder público na era dos dados.

A presente investigação tem como ponto de partida a análise da declaração pré-preenchida do imposto de renda como campo de aplicação da IA pela Receita Federal. A partir desse recorte, examina-se se as restrições atualmente impostas à Administração Tributária são suficientes para proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, em especial à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Busca-se, ainda, avaliar se há alinhamento entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no tratamento da matéria e em que medida esse diálogo institucional contribui para o equilíbrio entre inovação e legalidade.

A pesquisa adota método dedutivo, com base em levantamento documental e bibliográfico. Foram analisados o Projeto de Lei nº 2.338/2023, que visa disciplinar o uso da inteligência artificial no Brasil, o conteúdo de pedidos de acesso à informação (LAI) direcionados à Receita Federal, bem como o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.649, no qual o Supremo Tribunal Federal se pronunciou sobre o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos. Essas fontes são confrontadas com a doutrina especializada e experiências internacionais para aferir o grau de efetividade das contenções normativas já existentes.

A presente discussão vincula-se ao eixo Direito , Economia e Inovação na Era Digital do XIII Fórum de Lisboa, abordando principalmente a responsabilização do Estado e a proteção de dados pessoais frente à vigilância digital. Ao mesmo tempo, contribui para o debate sobre marcos regulatórios da inteligência artificial e seus desdobramentos na inclusão digital e na economia baseada em dados.

Além de contribuir para o debate jurídico sobre a atuação automatizada da Administração Pública, o artigo visa oferecer elementos para uma regulação prudente da IA, capaz de fomentar sua adoção sem renunciar às garantias constitucionais mínimas. Com isso, pretende-se demonstrar que, mesmo diante da inovação tecnológica, o princípio da proporcionalidade continua a ser a medida da legitimidade estatal.

1 ATUAÇÃO DOS PODERES LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO DIANTE DO USO DA IA NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

1.1 DA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

A organização constitucional brasileira consagra, desde seu preâmbulo, a separação dos Poderes como cláusula fundante do Estado Democrático de Direito. No entanto, mais do que uma divisão rígida, o que se observa na prática é uma articulação institucional contínua entre Legislativo, Executivo e Judiciário — uma interdependência funcional que condiciona tanto a produção normativa quanto a sua aplicação e controle. No caso da inteligência artificial aplicada à fiscalização tributária, essa relação ganha contornos ainda mais relevantes, pois envolve decisões de impacto direto sobre direitos fundamentais e a própria lógica de funcionamento da máquina pública.

Jeremy Waldron sustenta que a separação dos poderes não deve ser interpretada como isolamento funcional, mas como uma estrutura de contenção recíproca. Sob essa ótica, a legitimidade das decisões estatais depende do percurso que realizam entre os poderes, assegurando que a ação pública seja fruto de um processo normativo, deliberativo e interpretativo plural. Assim, o presente artigo propõe olhar para a atuação dos poderes como uma engrenagem normativa: o Legislativo define balizas gerais; o Executivo executa as políticas, operacionalizando tecnologias como a IA; e o Judiciário intervém como instância de controle, validando ou restringindo as práticas adotadas à luz do ordenamento jurídico.

O modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro, conforme analisado por Pereira e Coêlho, reforça essa dinâmica interdependente, ao apontar a preponderância do Executivo na formulação de políticas públicas, com o Legislativo funcionando muitas vezes em modo de convalidação das agendas do governo. Todavia, o Projeto de Lei nº 2.338/2023 — que busca estabelecer um marco regulatório para a inteligência artificial — representa uma inflexão nesse padrão: trata-se de uma proposição com protagonismo parlamentar, gestada em ambiente de comissão de juristas, audiências públicas e consultas técnicas, revelando um Legislativo que assume sua vocação deliberativa em face das transformações tecnológicas.

Essa dinâmica institucional encontra paralelo em outras jurisdições. Na União Europeia, o AI Act, aprovado em março de 2024, resultou de intenso debate parlamentar e consultas multissetoriais, estabelecendo uma abordagem baseada em riscos para regular sistemas de IA. Nos Estados Unidos, embora a regulação federal ainda esteja em desenvolvimento, a Executive Order 14110, assinada pelo Presidente Biden em outubro de 2023, estabeleceu diretrizes para o uso seguro e responsável da IA pelo governo federal, incluindo salvaguardas específicas para o uso em fiscalização e arrecadação tributária.

O Poder Executivo, apesar de seu protagonismo na implementação das políticas públicas e na escolha das ferramentas tecnológicas utilizadas, como verificamos na Receita Federal, está vinculado às restrições constitucionais e legais estabelecidas pela legislação infraconstitucional, notadamente pela LGPD. Nesse contexto, a atuação de órgãos como o Ministério da Fazenda e a Receita Federal ocorre dentro de uma estrutura administrativa condicionada, na qual os limites de atuação são definidos pelo conjunto normativo em vigor.

Conforme observa Oliveira, a implementação de sistemas de IA na administração tributária brasileira tem ocorrido de forma incremental e muitas vezes sem a devida transparência quanto aos critérios técnicos e jurídicos adotados. Essa opacidade contrasta com experiências internacionais como a da Estônia, onde o programa e-Tax não apenas automatiza processos fiscais, mas também disponibiliza aos contribuintes informações detalhadas sobre como seus dados são processados e quais critérios algorítmicos são utilizados.

Por fim, ao Judiciário – sobretudo ao Supremo Tribunal Federal – tem cabido uma função de guardião dos limites dessa transformação tecnológica. Sua atuação, ainda que muitas vezes criticada por excessiva, revela-se indispensável em contextos de rápida inovação, nos quais os direitos fundamentais correm o risco de serem desidratados pela lógica da eficiência. A construção de jurisprudência voltada à proteção de dados e à limitação do poder estatal, como na ADI 6.649, tem funcionado como um contrapeso necessário à expansão automatizada das funções administrativas.

Essa função de controle judicial encontra eco na experiência internacional. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal estabeleceu, em decisão de 2019, limites claros para o uso de sistemas automatizados de reconhecimento facial pela polícia, exigindo salvaguardas robustas para proteção de dados pessoais. Na França, o Conseil d'État tem atuado ativamente na revisão de decisões administrativas automatizadas, estabelecendo o princípio de que toda decisão algorítmica deve ser passível de explicação e revisão humana.

Percebe-se, portanto, que a fiscalização da atividade tributária automatizada por IA não compete exclusivamente a um único Poder, mas resulta da interação e complementaridade entre as instituições. Este arranjo de contenções recíprocas, quando adequadamente articulado, permite conciliar o avanço tecnológico com a salvaguarda das garantias constitucionais.

1.2 ANÁLISE DOCUMENTAL: ATUAÇÃO DOS PODERES DIANTE DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MEDIADA POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A compreensão da atuação dos três Poderes frente à aplicação da inteligência arti-

ficial (IA) pela Administração Tributária exige uma análise coordenada de documentos normativos, administrativos e judiciais. Com base nesse percurso, a presente seção examina: (i) o Projeto de Lei nº 2.338/2023, enquanto esforço legislativo de regulação geral da IA; (ii) as informações prestadas pela Receita Federal por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), refletindo a postura executiva diante do tema; e (iii) o julgamento da ADI 6.649 pelo Supremo Tribunal Federal, que projeta o entendimento judicial sobre o tratamento estatal de dados pessoais. Trata-se de um itinerário documental que permite vislumbrar se há coerência e suficiência nos mecanismos de contenção estatais frente ao avanço tecnológico.

1.2.1 Do Projeto de Lei nº 2.338/2023

O PL 2.338/2023 constitui o principal instrumento legislativo atualmente em tramitação voltado à estruturação de um marco legal para a inteligência artificial no Brasil. Sua elaboração decorreu da atuação de comissão de juristas convocada pelo Senado Federal, integrando contribuições técnicas, acadêmicas e institucionais. Diferentemente de outras pautas tecnológicas frequentemente impulsionadas pelo Executivo, esta se origina de iniciativa parlamentar, o que revela um amadurecimento da função legislativa na interlocução com os desafios regulatórios da era digital.

A exposição de motivos do PL evidencia preocupação central com a compatibilização entre inovação e direitos fundamentais. Nesse contexto, dois dispositivos merecem destaque imediato: o Art. 14, III, que proíbe o uso de IA pelo poder público para ranquear cidadãos com base em seus comportamentos sociais; e o Art. 21, que impõe medidas de transparência e governança para sistemas de alto risco. Essas previsões não apenas resguardam a dignidade da pessoa humana, como também funcionam como contenções institucionais ao uso indevido de dados sensíveis por ferramentas tecnológicas estatais.

Conforme análise de Souza e Oliveira, o PL adota uma abordagem baseada em riscos, similar à do AI Act europeu, classificando sistemas de IA em diferentes níveis de risco e estabelecendo requisitos proporcionais para cada categoria. No contexto tributário, sistemas utilizados para fiscalização

automatizada seriam classificados como de alto risco, exigindo avaliações de impacto, transparência algorítmica e supervisão humana significativa.

Uma inovação importante do PL, destacada por Monteiro, é a criação de um órgão regulador específico para IA, o Conselho Nacional de Inteligência Artificial (CNIA), com competência para estabelecer diretrizes técnicas e fiscalizar o cumprimento da lei. Essa estrutura institucional poderia preencher uma lacuna importante na governança da IA no setor público, incluindo a fiscalização tributária, ao estabelecer padrões técnicos e éticos uniformes.

A relevância desses dispositivos ganha força quando confrontada com práticas já existentes em alguns entes subnacionais, como a "pirâmide de risco do ICMS" utilizada no Estado de São Paulo. Trata-se de sistema de ranqueamento fiscal baseado em perfis de comportamento tributário, que poderia — em tese — colidir com os limites propostos no PL. Ainda que o texto legal não trate diretamente da declaração pré-preenchida do imposto de renda, sua estrutura normativa fornece fundamentos relevantes para a análise crítica da atividade fiscal automatizada, evidenciando a preocupação do Parlamento com a vedação a práticas discriminatórias e com a proteção à autodeterminação informacional.

1.2.2 Do Pedido de Informação à Receita Federal (LAI)

Em agosto de 2024, foi protocolado pedido de acesso à informação junto à Receita Federal com o intuito de esclarecer os fundamentos técnicos e normativos da utilização de IA na elaboração da declaração pré-preenchida do imposto de renda. A resposta inicial indicava que o Chatbot LEO — ferramenta interativa lançada em 2024 — não constituiria um sistema de inteligência artificial generativa, tampouco teria acesso a dados reais dos contribuintes, tratando-se de tecnologia voltada exclusivamente à facilitação de atendimento, com respostas previamente configuradas por humanos.

Em relação à declaração pré-preenchida propriamente dita, a Receita informou que sua composição se baseia em cruzamentos de dados obtidos a partir de fontes externas — como notas fiscais eletrônicas, instituições financeiras e empregadores — e que o sistema responsável por tal processamento estaria submetido à LGPD, ao Código Tributário Nacional e à Instrução Normativa RFB nº 2.219/2024.

Essa postura da Receita Federal contrasta com a tendência internacional de maior transparência sobre o uso de IA em sistemas fiscais. Na Noruega, por exemplo, a administração tributária publica relatórios anuais detalhando quais algoritmos são utilizados para seleção de contribuintes para fiscalização, incluindo informações sobre taxas de falsos positivos e negativos. No Reino Unido, o HMRC mantém registros sobre sistemas automatizados utilizados, com descrições sobre seu funcionamento e impacto potencial nos contribuintes.

Ainda que a autarquia negue o uso de IA generativa, persistem incertezas técnicas relevantes: o tratamento de dados para a pré-preenchida utiliza, de fato, modelos algorítmicos baseados em aprendizado de máquina? Existe alguma forma de classificação de risco fiscal ou ranqueamento de perfis? Quais mecanismos garantem a não discriminação e a possibilidade de revisão por parte do contribuinte? Respostas que não obtivemos com a consulta de dados públicos por parte dos órgãos competentes até a publicação deste artigo.

Esse quadro revela dois pontos: primeiro, a falta de clareza quanto à real extensão

da automação aplicada à fiscalização; segundo, a necessidade urgente de ampliação da transparência pública sobre os critérios técnicos e jurídicos que orientam a Receita Federal na coleta, tratamento e uso de dados pessoais. A opacidade nesse campo não apenas compromete a segurança jurídica dos contribuintes, como também contraria o próprio espírito da LGPD, que consagra o princípio da explicabilidade e do acesso à informação.

1.2.3 Da ADI 6.649: A Limitação Judicial à Troca de Dados

A ADI 6.649, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2022, questionava a constitucionalidade do Decreto nº 10.046/2019, que regulamenta o compartilhamento de dados entre órgãos públicos federais. Embora não trate diretamente de inteligência artificial, a decisão é paradigmática na definição de balizas para o uso estatal de informações pessoais — especialmente porque o cruzamento massivo de dados é a base de qualquer sistema de IA aplicado à tributação.

O Supremo reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento, desde que observados os princípios da finalidade, necessidade e transparência, em conformidade com a LGPD. Rejeitou, assim, qualquer pretensão de vedação absoluta ao uso de dados, mas vinculou sua legitimidade ao respeito estrito aos direitos informacionais dos cidadãos. A decisão reforça, ainda, a obrigação do poder público de garantir que os bancos de dados utilizados estejam atualizados, acessíveis e sujeitos à retificação.

Conforme análise de Mendes e Doneda, essa decisão estabelece um importante precedente para a aplicação da LGPD no setor público, especialmente em contextos de uso intensivo de dados como a fiscalização tributária. Os autores destacam que o STF adotou uma interpretação que privilegia a proteção de dados como direito fundamental autônomo, exigindo justificação específica para cada compartilhamento de dados entre órgãos públicos.

O STF tem se manifestado sobre o uso de tecnologias de vigilância pelo Estado, estabelecendo limites importantes para o monitoramento de cidadãos. Na ADI 6.649, julgada em setembro de 2022, a Corte definiu parâmetros rígidos para o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos, estabelecendo princípios como a necessidade de propósitos legítimos, específicos e explícitos, limitação ao mínimo necessário, e observância integral dos requisitos da LGPD.

Diante disso, a jurisprudência da Corte Constitucional sinaliza para um modelo de controle fundado na ponderação entre os interesses públicos da eficiência e arrecadação, e os direitos fundamentais à privacidade e à não discriminação. Embora não haja pronunciamento específico sobre a declaração pré-preenchida ou sobre IA em sentido estrito, o acórdão projeta uma interpretação protetiva da LGPD, limitando

o poder estatal de forma substancial – e não apenas formal – nos processos de fiscalização digital.

1.3 CONTRIBUIÇÕES DOUTRINÁRIAS: LIMITES ÉTICOS E JURÍDICOS AO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

A doutrina contemporânea tem reiteradamente advertido sobre os riscos e desafios associados à aplicação da inteligência artificial na Administração Pública, sobretudo em atividades fiscalizatórias. O ponto de partida comum reside na constatação de que, embora a automação possa gerar ganhos de eficiência e precisão na detecção de inconformidades, ela não é neutra. Os algoritmos são construídos com base em dados históricos e decisões humanas, carregando, portanto, vieses e limitações que podem comprometer a equidade e a legalidade das decisões estatais.

No campo tributário, essa preocupação se manifesta especialmente na hipótese de agrupamento automatizado de contribuintes por perfis de risco. Conforme observa Scarcella, o cruzamento massivo de informações pode gerar classificações que conduzam determinados grupos, de forma recorrente, à malha fina, independentemente de qualquer indício concreto de irregularidade. Isso revela uma assimetria informacional que, se não contida, compromete o devido processo legal e impõe um ônus probatório desproporcional ao contribuinte.

Bertão analisou a aplicação de IA na fiscalização do IPTU em municípios brasileiros, identificando potenciais benefícios como a otimização do compartilhamento de informações entre órgãos públicos, aprimoramento do cadastro imobiliário e avaliações imobiliárias automatizadas. Contudo, o autor alerta para riscos de desigualdade digital, onde contribuintes com menor acesso ou familiaridade com tecnologias podem ser prejudicados em processos automatizados.

Sob a ótica normativa, tanto a LGPD quanto o PL 2.338/2023 estabelecem salvaguardas relevantes. A exigência de revisão humana das decisões automatizadas, a transparência nos critérios utilizados pelos algoritmos e o direito de retificação dos dados são mecanismos centrais para equilibrar a eficiência estatal com a proteção da personalidade dos indivíduos. Mendes sustenta que a proteção de dados deve ser interpretada como uma garantia da autodeterminação informacional, permitindo que o cidadão controle os fluxos de suas informações e exerça sua cidadania digital de forma plena.

Contudo, é preciso atentar para os limites desses direitos em contextos tributários. Como alerta Wimmer, o direito de retificação, por exemplo, não pode ser manipulado com o intuito de obstruir a fiscalização legítima do Estado.

Tampouco o direito à explicação deve ser confundido com a necessidade de revelação completa da lógica algorítmica, o que poderia comprometer estratégias legí-

timas de combate à sonegação. A chave está no equilíbrio entre o direito de defesa e a eficiência fiscal, que somente será possível mediante normas claras, controles institucionais efetivos e atuação coordenada dos poderes públicos.

Ainda nesse sentido, a previsão constante no Art. 8º, V, do PL 2.338/2023 – que estabelece a obrigatoriedade de intervenção humana nos sistemas de IA de alto risco – ganha relevo. No caso do imposto de renda, essa salvaguarda já se manifesta na possibilidade de edição pelo próprio contribuinte dos dados da declaração pré-preenchida. Tal medida, contudo, não esgota as exigências de proteção: é necessário que o cidadão seja informado de maneira clara e acessível sobre quais dados foram utilizados, de onde eles foram extraídos e como influenciaram o preenchimento automático de sua declaração.

O direito à explicabilidade – como enfatiza Seco – não é apenas uma exigência técnica ou doutrinária, mas um pressuposto do contraditório substancial. A ausência de transparência sobre os critérios de ranqueamento fiscal, por exemplo, impede a contestação adequada de decisões automatizadas e fragiliza o controle democrático sobre a atuação da Administração. Em última análise, a legitimidade do uso de IA pelo poder público depende da possibilidade de escrutínio público e contestação individual das decisões tomadas com seu auxílio.

2 ANÁLISE TÉCNICA E COMPARADA: SISTEMAS DE IA NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

2.1 FUNCIONAMENTO TÉCNICO DOS ALGORITMOS DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

Para compreender adequadamente os desafios jurídicos da fiscalização tributária automatizada, é fundamental entender como funcionam tecnicamente os sistemas de IA empregados nesse contexto. Embora a Receita Federal brasileira não divulgue detalhes específicos sobre seus algoritmos, é possível

delinear um panorama geral com base em literatura técnica e experiências internacionais documentadas.

Os sistemas de IA aplicados à fiscalização tributária geralmente empregam três categorias principais de técnicas: (1) análise preditiva, (2) detecção de anomalias e (3) classificação de risco. A análise preditiva utiliza modelos estatísticos e de aprendizado de máquina para prever comportamentos futuros com base em padrões históricos. Na fiscalização tributária, isso pode significar a previsão de quais contribuintes têm maior probabilidade de cometer erros ou omissões em suas declarações.

A detecção de anomalias, por sua vez, identifica padrões que se desviam significativamente do comportamento esperado. Algoritmos como Isolation Forest e One-Class SVM são frequentemente empregados para identificar transações suspeitas

ou declarações que apresentam inconsistências em relação a padrões estabelecidos. Já a classificação de risco utiliza técnicas de aprendizado supervisionado, como Random Forests e Gradient Boosting, para categorizar contribuintes em diferentes níveis de risco fiscal, priorizando aqueles que demandam maior atenção da fiscalização.

No caso específico da declaração pré-preenchida do imposto de renda, o processo envolve principalmente técnicas de integração e cruzamento de dados provenientes de diversas fontes. Conforme explicam Almeida e Santos, o sistema coleta informações de empregadores (DIRF), instituições financeiras, operadoras de planos de saúde, imobiliárias e outras entidades obrigadas a prestar informações ao fisco. Esses dados são então processados, normalizados e integrados para compor automaticamente os campos da declaração.

Embora esse processo possa parecer simples, ele envolve desafios técnicos significativos, como a resolução de entidades (entity resolution) — identificar que diferentes registros se referem à mesma pessoa física ou jurídica — e a detecção de inconsistências entre fontes de dados. Para resolver esses problemas, são empregados algoritmos de correspondência aproximada (fuzzy matching) e técnicas de aprendizado de máquina para a reconciliação de dados.

Um aspecto técnico crucial, destacado por Hoffmann e Kerikmäe, é a distinção entre sistemas determinísticos e probabilísticos. Sistemas determinísticos seguem regras fixas e produzem sempre o mesmo resultado

para os mesmos inputs. Já sistemas probabilísticos, baseados em aprendizado de máquina, produzem resultados com diferentes graus de confiança e podem evoluir ao longo do tempo à medida que são expostos a novos dados. Esta distinção tem implicações jurídicas importantes: enquanto sistemas determinísticos são mais facilmente explicáveis e auditáveis, sistemas probabilísticos oferecem maior adaptabilidade, mas menor transparência.

2.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: MODELOS REGULATÓRIOS E CASOS DE USO

A análise comparada de experiências internacionais oferece insights valiosos sobre diferentes abordagens para regular e implementar sistemas de IA na fiscalização tributária. Três modelos se destacam por suas características distintas: o europeu, focado em proteção de direitos; o norte-americano, orientado à eficiência; e o asiático, com ênfase em vigilância e conformidade.

Na União Europeia, o AI Act estabelece um marco regulatório abrangente baseado em níveis de risco. Sistemas de IA utilizados para avaliação de risco fiscal e seleção de contribuintes para auditoria são classificados como de alto risco, exigindo ava-

liações de impacto, transparência algorítmica e supervisão humana significativa. A administração tributária francesa implementou em 2023 o sistema "Foncier Innovant", que utiliza IA para detectar construções não declaradas por meio de imagens de satélite. Seguindo as diretrizes europeias, o sistema inclui salvaguardas como revisão humana obrigatória antes de qualquer autuação e relatórios públicos sobre taxas de erro.

Nos Estados Unidos, a abordagem é mais fragmentada e orientada à eficiência. O IRS utiliza desde 2016 o sistema Advanced Analytics Platform, que emprega técnicas de aprendizado de máquina para identificar declarações com alto risco de fraude. Contudo, o sistema foi criticado por organizações como a Electronic Frontier Foundation por falta de transparência e potencial discriminação contra contribuintes de baixa renda. Em resposta, o IRS publicou em 2024 diretrizes internas para uso responsável de IA, incluindo requisitos de auditoria algorítmica e avaliações de impacto em comunidades vulneráveis.

Na Ásia, Singapura representa um caso interessante de equilíbrio entre vigilância e proteção de direitos. A IRAS implementou em 2022 o sistema ACAP (Analytics Compliance Assurance Programme), que utiliza IA para analisar transações em tempo real e identificar riscos fiscais. O sistema é notável por sua abordagem colaborativa: empresas podem voluntariamente compartilhar dados adicionais em troca de menor escrutínio fiscal e orientações personalizadas para conformidade. Ao mesmo tempo, a Personal Data Protection Act de Singapura estabelece limites claros para o uso desses dados.

A China, por outro lado, adota uma abordagem de vigilância intensiva. O sistema Golden Tax III, implementado nacionalmente em 2016 e expandido em 2023, integra dados de múltiplas fontes governamentais e privadas para monitoramento em tempo real de transações fiscais. O sistema é notável por sua escala e integração com o sistema de crédito social, permitindo que comportamentos fiscais influenciem outras áreas da vida dos cidadãos. Embora eficaz na arrecadação, esse modelo levanta sérias preocupações sobre privacidade e direitos fundamentais.

3 PROPOSTAS NORMATIVAS E MECANISMOS DE PROTEÇÃO

3.1 DIRETRIZES PARA UMA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA AUTOMATIZADA RESPONSÁVEL

Com base na análise realizada, é possível delinear diretrizes normativas para garantir que a fiscalização tributária automatizada seja implementada de forma responsável, respeitando direitos fundamentais e princípios democráticos. Estas diretrizes podem ser organizadas em três eixos principais: transparência e explicabilidade, supervisão humana significativa, e governança participativa.

No eixo da transparência e explicabilidade, é fundamental que as administrações tributárias divulguem informações claras sobre quais sistemas de IA são utilizados, seus objetivos, funcionamento geral e impactos potenciais. Isso não significa revelar detalhes que possam comprometer estratégias legítimas de combate à sonegação, mas fornecer informações suficientes para que contribuintes compreendam como seus dados são processados e como decisões são tomadas. Registros públicos de sistemas de IA, relatórios periódicos de impacto e documentação acessível são instrumentos importantes para concretizar essa diretriz.

A supervisão humana significativa implica que decisões automatizadas com impacto significativo sobre direitos dos contribuintes devem sempre ser sujeitas a revisão humana substantiva. Isso vai além de uma mera homologação formal, exigindo que agentes públicos tenham capacidade e autoridade para questionar e modificar resultados algorítmicos quando necessário. Treinamento adequado, tempo suficiente para análise e independência decisória são requisitos essenciais para que essa supervisão seja efetiva.

A governança participativa, por sua vez, envolve a inclusão de múltiplas perspectivas no desenvolvimento, implementação e avaliação de sistemas de IA tributários. Isso inclui não apenas especialistas técnicos e jurídicos, mas também representantes da sociedade civil, academia e grupos potencialmente afetados. Mecanismos como consultas públicas, comitês de ética e avaliações de impacto participativas podem contribuir para uma governança mais inclusiva e legítima.

3.2 MECANISMOS DE DEFESA DO CONTRIBUINTE FRENTE A DECISÕES AUTOMATIZADAS

Além de diretrizes gerais, é essencial estabelecer mecanismos específicos de defesa para contribuintes afetados por decisões automatizadas. Estes mecanismos devem ser acessíveis, efetivos e tempestivos, garantindo que erros ou injustiças possam ser prontamente corrigidos.

O direito à explicação individualizada é um primeiro mecanismo fundamental. Contribuintes devem ter o direito de receber explicações claras e compreensíveis sobre decisões automatizadas que os afetem, incluindo quais fatores foram considerados, quais dados foram utilizados e como o resultado foi determinado. Essas explicações devem ser fornecidas em linguagem acessível, evitando jargões técnicos excessivos.

O direito à contestação humana complementa o direito à explicação. Contribuintes devem poder contestar decisões automatizadas e ter sua contestação analisada por um agente humano com autoridade para modificar a decisão. Esse processo deve ser acessível, não impondo ônus excessivos ao contribuinte, e deve incluir prazos razoáveis para resposta.

O acesso aos próprios dados é outro mecanismo essencial. Contribuintes devem poder acessar todos os dados pessoais utilizados em decisões automatizadas que os afetem, verificar sua exatidão e solicitar correções quando necessário. Isso é particularmente importante no contexto da declaração pré- preenchida, onde erros nos dados podem levar a inconsistências fiscais.

Auditorias independentes regulares são um mecanismo institucional importante. Sistemas de IA utilizados na fiscalização tributária devem ser sujeitos a auditorias periódicas por entidades independentes, que avaliem sua conformidade com requisitos legais, éticos e técnicos. Os resultados dessas auditorias devem ser públicos, ressalvadas informações sensíveis.

Por fim, mecanismos de reparação efetiva devem estar disponíveis para casos em que decisões automatizadas causem danos injustificados. Isso pode incluir compensação financeira, retificação pública de erros e medidas para prevenir recorrência. A responsabilidade por danos causados por sistemas de IA deve ser claramente atribuída, evitando situações em que contribuintes prejudicados fiquem sem reparação devido a cadeias de decisão complexas ou opacas.

3.3 PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO NORMATIVA ENTRE LGPD, MARCO DA IA E LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Para garantir uma proteção abrangente e coerente aos contribuintes no contexto da fiscalização tributária automatizada, é necessária uma integração normativa entre a LGPD, o futuro marco legal da IA (PL 2.338/2023) e a legislação tributária. Esta integração deve resolver potenciais conflitos, preencher lacunas e estabelecer um regime jurídico harmonioso.

Uma primeira medida seria a elaboração de regulamentação específica pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) em conjunto com a Receita Federal, estabelecendo diretrizes detalhadas para o tratamento de dados pessoais em contextos tributários. Esta regulamentação conjunta poderia abordar questões como prazos de retenção de dados, requisitos de segurança específicos e procedimentos para exercício de direitos pelos contribuintes.

A criação de um comitê interinstitucional permanente, envolvendo representantes da ANPD, Receita Federal, futuro Conselho Nacional de Inteligência Artificial, Ministério Público e sociedade civil, poderia facilitar o diálogo contínuo e a coordenação entre diferentes perspectivas regulatórias. Este comitê poderia emitir recomendações, avaliar impactos de novas tecnologias e mediar conflitos interpretativos.

No plano legislativo, seria recomendável a inclusão de dispositivos específicos sobre proteção de dados e uso de IA no Código Tributário Nacional ou em legislação complementar. Estes dispositivos estabeleceriam princípios e garantias específicas para o contexto tributário, como limites ao uso de inferências probabilísticas como

único fundamento para autuações fiscais e requisitos de transparência adaptados às particularidades da relação fisco- contribuinte.

A integração normativa também deve abordar a questão da responsabilidade. Deve-se estabelecer claramente quem é responsável por danos causados por sistemas de IA tributários, evitando situações em que a complexidade técnica ou a cadeia de decisões difusa impeça a atribuição de responsabilidade. Mecanismos de seguro ou fundos de compensação poderiam ser considerados para garantir reparação efetiva.

Por fim, é essencial que esta integração normativa seja dinâmica e adaptável, capaz de responder a novas tecnologias e desafios. Cláusulas de revisão periódica, mecanismos de sandbox regulatório para testar novas abordagens em ambiente controlado, e processos de consulta pública contínua podem contribuir para um regime regulatório que evolua junto com a tecnologia, mantendo-se relevante e efetivo.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a fiscalização tributária automatizada representa simultaneamente uma oportunidade de modernização da Administração Pública e um desafio para a proteção de direitos

fundamentais na era digital. A declaração pré-preenchida do imposto de renda, como caso emblemático dessa transformação, ilustra tanto os benefícios da automação – simplificação, redução de erros, combate à sonegação – quanto seus riscos potenciais – opacidade algorítmica, assimetria informacional, possibilidade de discriminação.

A pesquisa demonstrou que os três Poderes da República têm atuado de forma ainda descoordenada no enfrentamento dessas questões. O Legislativo, por meio do PL 2.338/2023, busca estabelecer um marco regulatório abrangente para a inteligência artificial, com salvaguardas importantes como a proibição de ranqueamento social e a exigência de transparência para sistemas de alto risco. O Executivo, representado pela Receita Federal, tem implementado soluções tecnológicas com potencial transformador, mas sem a devida transparência sobre seus fundamentos técnicos e jurídicos. Já o Judiciário, especialmente o STF, tem construído jurisprudência protetiva em matéria de dados pessoais, como evidenciado na ADI 6.649, mas ainda não se pronunciou especificamente sobre o uso de IA na fiscalização.

A análise comparada de experiências internacionais revelou diferentes abordagens regulatórias, desde o modelo europeu focado em direitos fundamentais até modelos asiáticos mais orientados à vigilância e conformidade. Estas experiências oferecem lições valiosas para o Brasil, sugerindo que o equilíbrio entre inovação e proteção de direitos requer uma combinação de regulação baseada em riscos,

transparência algorítmica, supervisão humana significativa e mecanismos acessíveis de contestação.

Os desafios técnicos e éticos identificados – qualidade dos dados, explicabilidade algorítmica, segurança cibernética, viés e discriminação – demandam respostas multidisciplinares, envolvendo não apenas juristas, mas também cientistas da computação, especialistas em ética e representantes da sociedade civil. A governança da IA tributária deve ser participativa e inclusiva, garantindo que múltiplas perspectivas sejam consideradas no desenvolvimento e implementação desses sistemas.

As propostas normativas apresentadas – diretrizes para fiscalização responsável, mecanismos de defesa do contribuinte e integração normativa entre LGPD, marco da IA e legislação tributária – oferecem caminhos concretos para aprimorar o arcabouço jurídico brasileiro. Estas propostas buscam conciliar

a legítima busca por eficiência fiscal com a proteção de direitos fundamentais, reconhecendo que a legitimidade do Estado na era digital depende dessa conciliação.

Conclui-se, portanto, que os freios institucionais atualmente existentes são necessários, mas ainda insuficientes para garantir uma fiscalização tributária automatizada plenamente compatível com o Estado Democrático de Direito. É imperativo avançar na construção de um regime jurídico coerente e abrangente, que estabeleça limites claros ao poder estatal sem comprometer a inovação tecnológica. Somente assim será possível assegurar que a inteligência artificial sirva como instrumento de aprimoramento da Administração Pública, e não como meio de amplificação de assimetrias ou erosão de garantias constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R.; SANTOS, T. Inteligência artificial na administração tributária brasileira: desafios técnicos e jurídicos. *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*, v. 18, nº 2, p. 145-168, 2024.

BERTÃO, E. A aplicação da inteligência artificial na administração pública municipal: análise quanto à viabilidade para combate à evasão fiscal de IPTU. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 11, nº 1, p. 78-97, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 15 set. 2022. Disponível em:https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494227& ori=1. Acesso em: 25 de junho de 2025.

CASTELLÓN GONZÁLEZ, P.; VELÁSQUEZ, J. D. Tax fraud detection through neural networks: An application using a sample of personal income tax returns. *Journal of Business Research*, v. 89, p. 11-19, 2023.

CHEN, L.; LIU, Y. China's Golden Tax System: AI surveillance and tax compliance. *International Journal of Law and Information Technology,* v. 32, nº 1, p. 1-28, 2024.

CONSEIL D'ÉTAT. *Rapport public 2024: L'intelligence artificielle dans l'administration*. Paris: La Documentation Française, 2024.

COSTA, M. L.; SILVA, P. H. Desafios técnicos na implementação de sistemas de IA para fiscalização tributária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, nº 3, p. 267-289, 2023.

ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. *Algorithmic Auditing of the IRS Advanced Analytics Platform*. San Francisco: EFF, 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts.* Official Journal of the European Union, L 258, 2024.

HMRC. *Artificial Intelligence Register*. London: Her Majesty's Revenue and Customs, 2023.

HOFFMANN, T.; KERIKMÄE, T. Explainable AI in tax administration: A European perspective. I*nternational Journal of Law and Information Technology*, v. 32, nº 1, p. 29-54, 2024.

HOFFMANN-RIEM, W. Artificial intelligence as a challenge for law and regulation. In: WISCHMEYER, T.; RADEMACHER, T. (Eds.). *Regulating Artificial Intelligence*. Cham: Springer, 2023. p. 1-29.

IRAS. *Analytics Compliance Assurance Programme: Annual Report 2023*. Singapore: Inland Revenue Authority of Singapore, 2023.

IRS. *Responsible AI Guidelines for Tax Administration*. Washington: Internal Revenue Service, 2024.

KERIKMÄE, T.; HOFFMANN, T.; CHOCHIA, A. AI for public sector: Estonian e- governance solutions. *European Journal of Law and Technology*, v. 14, nº 1, 2023.

KHAN, S. et al. Explainable artificial intelligence for tax fraud detection: A systematic review. *Expert Systems with Applications*, v. 234, p. 120851, 2024.

MENDES, L. S. *Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, L. S.; DONEDA, D. Proteção de dados pessoais e decisões automatizadas: reflexões a partir da ADI 6.649. *Revista de Direito Público*, v. 20, nº 1, p. 78-103, 2023.

MONTEIRO, R. L. O Conselho Nacional de Inteligência Artificial: análise crítica da proposta do PL 2.338/2023. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v. 17, nº 1, p. 1-22, 2025.

NORWEGIAN TAX ADMINISTRATION. *Annual Report on the Use of Artificial Intelligence in Tax Administration*. Oslo: Skatteetaten, 2024.

OLIVEIRA, C. E. E. Inteligência artificial na administração tributária brasileira: mapeamento e desafios. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 32, nº 168, p. 43-67, 2024.

PEREIRA, Celina; COÊLHO, Denilson Bandeira. Hemograma da governabilidade no Brasil: checando a saúde do presidencialismo de coalizão. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, nº 5, p. 1-23, mai. 2021.

SCARCELLA, L. Tax compliance and tax strategies: the role of automation in the fight against tax evasion. In: HASLEHNER, W. et al. (Eds.). *Tax and the Digital Economy: Challenges and Proposals for Reform*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2019. p. 283-306.

SECO, A. Direito à explicação nas decisões automatizadas: fundamentos e operacionalização no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 60, nº 237, p. 167-189, 2023.

SOUZA, C. A.; OLIVEIRA, M. B. Regulação da inteligência artificial no Brasil: análise do PL 2.338/2023 e comparação com o AI Act europeu. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*, v. 10, nº 1, p. 1- 22, 2024.

WALDRON, J. Separation of powers in thought and practice. *Boston College Law Review*, v. 54, nº 2, p. 433-468, 2013.

WHITE HOUSE. *Executive Order 14110 on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence.* Federal Register, v. 88, nº 214, p. 66645-66679, 2023.

WIMMER, M. Proteção de dados pessoais no poder público: incidência, bases legais e especificidades. *Revista do Advogado*, v. 41, nº 144, p. 126-133, 2021.

Cidadania Fiscal e Inteligência Artificial Generativa: O Futuro da Transparência Tributária e da Participação Democrática

Fiscal Citizenship and Generative Artificial Intelligence: the Future of Tax Transparency and Democratic Participation

Fradique Magalhães de Paula Júnior

Advogado, pós-graduado em Direito Tributário e Processo Civil pela USP, Mestre em Direito Coletivo Tributário pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Presidente da comissão de Direito Tributário da OAB (2019/2021) (2025-2027) - Subseção Barretos, membro do Observatório Brasileiro de IRDR e Assessor-chefe de gabinete da Câmara Municipal (2019/2021), da cidade de Barretos, Estado de São Paulo. Doutorando IDP Brasília.

Yury Rufino Queiroz

Procurador do Estado do Piauí, Chefe da Procuradoria Setorial da UESPI. Doutorando em Direito Constitucional. Mestre em Direito. 1º lugar lugar da média global entre os concludentes 2020.2, do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos. Advogado e Professor. Nomeado Advogado da União em 2009, Procurador do Estado do Espírito Santo e Procurador do Estado do Rio Grande do Norte em 2015. Membro efetivo da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PI e da OAB/CE.

RESUMO

Este artigo investiga como a inteligência artificial generativa (IAG) pode transformar a cidadania fiscal, promovendo maior transparência tributária e ampliando a participação democrática. Argumenta-se que a IAG, ao facilitar o acesso e a interpretação de dados fiscais complexos, tem potencial para reconfigurar a relação entre Estado e contribuinte, fortalecendo a deliberação pública e a responsabilização institucional. A análise parte do conceito de cidadania fiscal como prática política, centrada nos princípios da imparcialidade, reflexividade e proximidade, conforme proposto por Pierre Rosanvallon. No entanto, o artigo também problematiza os limites dessa teoria em contextos periféricos como o brasileiro, marcados por desigualdades estruturais e exclusão digital. Propõe-se, assim, uma abordagem crítica da inovação tecnológica, que considere seus impactos distributivos e normativos. Ao final, são apresentadas diretrizes jurídicas para a regulação da IAG no campo tributário, visando garantir controle democrático, proteção de direitos e inclusão fiscal. Conclui-se que a integração entre tecnologia e cidadania fiscal requer governança orientada pela justiça social, equidade e escuta institucional efetiva.

Palavras-chave: cidadania fiscal; inteligência artificial generativa; transparência tributária; participação democrática; justiça fiscal.

ABSTRACT

This article explores how generative artificial intelligence (GAI) can transform tax citizenship by fostering greater tax transparency and enhancing democratic participation. It argues that GAI, by enabling broader access to and understanding of complex fiscal data, has the potential to reshape the relationship between the State and taxpayers, strengthening public deliberation and institutional *accountability*. The analysis is grounded in the concept of tax citizenship as a political practice, structured around the principles of impartiality, reflexivity, and proximity, as developed by Pierre Rosanvallon. However, the article critically assesses the limits of this theory in peripheral contexts like Brazil, marked by structural inequalities and digital exclusion. It advocates for a critical approach to technological innovation, one that addresses its distributive and normative impacts. The article concludes by presenting legal guidelines for regulating GAI in the tax domain, aiming to ensure democratic oversight, protection of rights, and fiscal inclusion. It concludes that integrating technology and tax citizenship requires governance rooted in social justice, equity, and effective institutional listening.

Keywords: tax citizenship; generative artificial intelligence; tax transparency; democratic participation; tax justice.

INTRODUÇÃO

A crise de legitimidade que atravessa as instituições contemporâneas manifesta-se com especial intensidade no campo tributário, onde a relação entre Estado e contribuinte é marcada por assimetrias informacionais, tecnocracia decisória e ausência de deliberação democrática. Embora o dever de contribuir esteja constitucionalmente assegurado como fundamento da solidariedade fiscal, a experiência cotidiana dos cidadãos revela uma desconexão profunda entre arrecadação, justiça distributiva e representação política. Em vez de constituir um espaço de pertencimento cívico, o sistema tributário frequentemente opera como instância de afastamento simbólico, exclusão social e reprodução de desigualdades estruturais.

Nesse cenário, a cidadania fiscal emerge não apenas como um conceito jurídico, mas como uma categoria normativa indispensável à reconstrução democrática do pacto fiscal. Pensar a cidadania fiscal no século XXI implica deslocá- la de sua condição de status formal para compreendê-la como prática política situada, na qual o contribuinte assume papel ativo na formulação, fiscalização e contestação das políticas públicas de arrecadação e gasto. Trata-se de reivindicar o direito à transparência, à escuta institucional e à participação informada nos processos decisórios que moldam a coletividade.

Essa transformação não pode ser analisada sem considerar o impacto da inovação tecnológica, especialmente da inteligência artificial generativa (IAG), sobre os sistemas fiscais e as formas de exercício da cidadania. A IAG permite a análise automatizada e personalizada de grandes volumes de dados, abrindo novas possibilidades de acesso à informação, monitoramento cívico e deliberação pública. No entanto, também impõe desafios éticos, jurídicos e democráticos, como o risco de opacidade algorítmica, a ampliação das desigualdades digitais e a concentração de poder decisório em estruturas técnicas de baixa transparência.

Conforme propõe o modelo da OCDE sobre competências essenciais para inovação no setor público, o desenvolvimento de capacidades como iteração, curiosidade, insurgência institucional e alfabetização de dados é central para

transformar a atuação estatal em contextos complexos. Tais competências se tornam ainda mais relevantes diante da incorporação da inteligência artificial generativa no campo fiscal, exigindo servidores públicos preparados para lidar com incertezas, interpretar dados e comunicar-se com a sociedade.

A legitimidade do poder de tributar, nesse novo contexto, dependerá não apenas da eficiência arrecadatória, mas da construção de um modelo de governança fiscal comprometido com a inclusão digital, a justiça social e a transparência tecnológica. Este trabalho parte dessa premissa para propor uma reflexão crítica sobre a cidadania fiscal em tempos de inovação, entendendo-a como condição necessária à

reconfiguração do vínculo entre contribuinte e Estado em sociedades plurais e desiguais. Ao articular os eixos da cidadania, da tecnologia e da democracia, busca-se contribuir para o debate sobre os contornos normativos e institucionais de um Fisco mais justo, acessível e participativo.

CIDADANIA COMO CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA: FUNDAMENTOS NORMATIVOS E DEMOCRÁTICOS

A cidadania constitui um dos pilares da organização das sociedades democráticas modernas, representando o vínculo jurídico, político e simbólico entre o indivíduo e o Estado. Tradicionalmente, foi definida como o conjunto de direitos e deveres que permitem ao sujeito participar da vida pública, assegurando-lhe não apenas proteção jurídica, mas também condições de agência política e inclusão social. Sua origem remonta à Grécia Antiga, onde a cidadania era inseparável da participação direta nos assuntos da pólis. Aristóteles, em sua obra Política, define o cidadão como aquele que "tem o direito de participar nas funções deliberativas e judiciais da cidade" (ARISTÓTELES, 1991, p. 96). Essa concepção evidenciava que a cidadania não era apenas um status formal, mas uma prática ativa e pública, reservada, contudo, a um grupo restrito de homens livres – o que já indicava seus limites de inclusão.

Com o avanço das democracias modernas, especialmente a partir das revoluções liberais, o conceito de cidadania passou a englobar direitos civis, políticos e sociais. T. H. Marshall (1967), em sua clássica tipologia, propõe uma distinção entre três dimensões da cidadania: civil (direitos à liberdade individual, à propriedade e ao acesso à justiça), política (direitos de participação no poder político, como o voto) e social (direitos à educação, saúde, previdência e bem-estar).

Esse modelo, ainda influente, foi amplamente debatido e complementado por teóricos contemporâneos que apontam a necessidade de reconfigurar a cidadania a partir de contextos históricos concretos, especialmente nas sociedades marcadas por desigualdades estruturais. Boaventura de Sousa Santos (2007), por exemplo, defende a ideia de uma "reinvenção democrática da cidadania", em que o foco não esteja apenas nos direitos formalmente reconhecidos, mas em sua efetividade material e na superação das exclusões epistêmicas e institucionais. Para o autor, "não há democracia real sem a democratização do acesso ao conhecimento, à economia e à imaginação política" (SANTOS, 2007, p. 45).

A cidadania moderna, assim, deixa de ser uma condição passiva e passa a ser concebida como um processo ativo de construção de pertencimento, baseado em práticas de reconhecimento, redistribuição e participação. Nancy Fraser (2001) amplia esse debate ao integrar os eixos da redistribuição econômica e do reconhecimento

cultural, sustentando que a justiça social pressupõe tanto a equidade material quanto a valorização das identidades marginalizadas. A cidadania, nesse marco, passa a ser entendida como um campo de lutas sociais, jurídicas e simbólicas, no qual se disputam os critérios de pertencimento e os parâmetros de justiça.

Outro elemento essencial da cidadania contemporânea é sua dimensão deliberativa, como defendido por Jürgen Habermas. Para o autor, as democracias maduras exigem uma "esfera pública robusta" (HABERMAS, 1997), onde os cidadãos possam formular, justificar e revisar normas coletivas por meio do diálogo racional e inclusivo. Nesse modelo, a cidadania deixa de ser meramente legal e assume um caráter comunicativo, vinculado à capacidade de agir publicamente e de influenciar os rumos das decisões estatais.

Além disso, em contextos marcados por desigualdades e exclusões históricas — como os países do Sul Global —, autores como Engin Isin e Bryan Turner (2002) defendem a ideia de "cidadanias insurgentes", enfatizando as formas pelas quais sujeitos subalternizados constroem novos repertórios de pertencimento e agência política, muitas vezes à margem do reconhecimento estatal formal.

Dessa forma, a cidadania no século XXI não pode mais ser compreendida apenas como um status jurídico, mas como prática política situada, que articula direitos, deveres e formas de participação efetiva nos espaços públicos. É a partir dessa concepção ampliada que se pode compreender a cidadania fiscal como um

desdobramento da cidadania democrática, centrado na relação entre tributação, justiça distributiva e legitimidade institucional.

CIDADANIA FISCAL

A cidadania fiscal representa um desdobramento específico da cidadania democrática, estruturando-se a partir da relação entre o cidadão, a tributação e o exercício do controle político sobre o Estado. Trata-se de uma concepção que vincula o dever de contribuir com o financiamento das políticas públicas ao direito de participar das decisões sobre como os recursos arrecadados são geridos, distribuídos e reinvestidos na sociedade. Nessa lógica, o tributo deixa de ser visto apenas como uma imposição legal, assumindo o papel de instrumento de solidariedade, justiça distributiva e pertencimento político.

Em democracias consolidadas, a cidadania fiscal é compreendida como uma via de mão dupla: o Estado exerce o poder de tributar, mas também assume o dever de prestar contas à sociedade; por sua vez, os cidadãos, além de contribuintes, se reconhecem como coautores do pacto fiscal. Essa reciprocidade sustenta a legitimidade da carga tributária e consolida a ideia de que o tributo é o preço da civilização (HOLMES, 1904, p. 274).

Contudo, no contexto brasileiro, essa concepção enfrenta desafios estruturais. A elevada carga tributária, marcada por forte regressividade, recai de forma desproporcional sobre o consumo – e, portanto, sobre os mais pobres – ao invés de incidir prioritariamente sobre a renda e o patrimônio, como estabelece o princípio da capacidade contributiva (CF/1988, art. 145, §1º). Além disso, a percepção social de retorno inadequado dos impostos em forma de serviços públicos de qualidade compromete a confiança cidadã, alimentando uma cultura de informalidade, sonegação e alienação fiscal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Essa fragilidade pode ser lida à luz da teoria da legitimidade democrática proposta por Pierre Rosanvallon (2010), especialmente em suas três dimensões: imparcialidade, reflexividade e proximidade. A ausência de imparcialidade manifesta- se quando o sistema tributário privilegia os segmentos de maior renda com isenções, benefícios e estruturas legais regressivas. A falta de reflexividade evidencia-se na escassa escuta institucional, que impede que as decisões fiscais incorporem as vozes plurais da sociedade. Já a ausência de proximidade mina a construção de vínculos simbólicos entre os cidadãos e o Estado, gerando um senso de distanciamento, opacidade e desconfiança generalizada.

Em sua crítica à tecnocracia fiscal, Rosanvallon afirma que "a legitimidade das instituições fiscais não depende apenas de sua legalidade, mas de sua capacidade de se mostrar justa, acessível e aberta à deliberação pública" (ROSANVALLON, 2010, p. 98). No caso brasileiro, essa legitimidade é desafiada por uma estrutura tributária excludente e por instituições que não dialogam com os sujeitos reais da desigualdade, como aponta Lélia Gonzalez (1988) ao denunciar a persistência de um Estado racialmente estruturado.

Diante disso, torna-se necessário questionar: existe cidadania fiscal no Brasil ou apenas sujeição tributária? Em que medida o contribuinte se reconhece como sujeito ativo de direitos e deveres no campo fiscal – ou, ao contrário, sente-se apenas compelido a cumprir obrigações sem o devido reconhecimento como interlocutor legítimo nas decisões públicas?

A resposta a essas perguntas passa por compreender que a cidadania fiscal é, sobretudo, uma prática política e não apenas uma consequência jurídica. Como propõe José Casalta Nabais (2001), a cidadania fiscal envolve a construção de um ethos público no qual o tributo seja percebido como expressão de um compromisso coletivo com a justiça social. Esse ethos só se consolida com mecanismos de educação fiscal, transparência institucional e deliberação democrática sobre as prioridades orçamentárias.

Além disso, como ressalta O'Donnell (1998), o exercício pleno da cidadania requer mecanismos de responsabilização (*accountability*), tanto horizontal, entre institui-

ções de controle, quanto vertical, mediante a ação dos cidadãos organizados. No campo fiscal, essa dupla responsabilização permanece enfraquecida: de um lado, por estruturas de fiscalização pouco acessíveis e concentradas; de outro, por uma sociedade civil com baixa capacidade de atuação sobre os orçamentos públicos e políticas tributárias.

Portanto, consolidar uma cidadania fiscal no Brasil exige mais do que reformas técnicas no sistema tributário. Exige uma transformação institucional e cultural que promova a justiça tributária, a confiança mútua e a democratização dos processos decisórios. Trata-se de um projeto de longo prazo que depende da articulação entre educação, transparência, inovação tecnológica e participação cidadã.

A CRISE DA CIDADANIA

A crise de cidadania fiscal no Brasil não é apenas um reflexo das desigualdades socioeconômicas ou da estrutura regressiva do sistema tributário. Ela revela uma dimensão mais profunda do déficit democrático: a fragilidade das instituições em assegurar responsabilidade (*accountability*) e responsividade diante das demandas da sociedade. Esse problema se manifesta tanto na ausência de transparência sobre como os recursos públicos são arrecadados e utilizados quanto na dificuldade de o Estado responder de maneira equitativa e eficiente às necessidades dos cidadãos.

Guillermo O'Donnell (1998) destacou que a democracia requer, além de eleições livres e competitivas, a existência de mecanismos de responsabilização horizontal e vertical. A responsabilização horizontal refere-se ao controle exercido entre instituições (como tribunais de contas e ministérios públicos), enquanto a responsabilização vertical diz respeito à capacidade dos cidadãos de fiscalizar e pressionar os governantes por meio da opinião pública e da sociedade civil organizada. No Brasil, ambos os mecanismos enfrentam obstáculos. A complexidade técnica do sistema tributário, combinada com a baixa cultura de participação e a desigualdade no acesso à informação, limita o exercício pleno desses controles.

Além disso, como argumenta Rosanvallon (2010), a legitimidade democrática exige que as instituições públicas cultivem uma relação responsiva com a sociedade, ou seja, uma escuta ativa e uma adaptação contínua às mudanças de expectativas e necessidades coletivas. A reflexividade institucional, nesse sentido, não é apenas um ideal normativo, mas uma exigência funcional para sustentar a confiança cívica. No entanto, no campo fiscal, essa capacidade é notavelmente limitada. Políticas tributárias são frequentemente elaboradas de forma tecnocrática, em esferas opacas, sem a devida incorporação de processos deliberativos inclusivos. Como resultado, o sistema tributário se torna não apenas injusto em sua estrutura, mas também ilegítimo em sua formulação.

Essa lacuna institucional também compromete a proximidade, uma das dimensões--chave da legitimidade segundo Rosanvallon. Em vez de serem percebidas como instâncias próximas e sensíveis à realidade social, as instituições fiscais e orçamentárias são vistas como distantes, capturadas por interesses econômicos específicos e impermeáveis à ação cidadã. Tal percepção reforça o ciclo de desconfiança, desengajamento e evasão simbólica ou concreta da esfera pública.

Portanto, a superação do déficit de cidadania fiscal requer mais do que reformas tributárias ou ajustes técnicos. Ela exige um redesenho institucional que aproxime o cidadão da arena fiscal, democratize a elaboração das políticas públicas e fortaleça os mecanismos de responsabilização. A legitimidade do Estado, especialmente em contextos de desigualdade profunda, dependerá cada vez mais de sua capacidade de construir pontes entre arrecadação, justiça social e participação democrática.

CIDADANIA FISCAL COMO CONCEITO NORMATIVO: IMPARCIALIDADE, REFLEXIVIDADE E PROXIMIDADE

A cidadania fiscal, para além de um vínculo jurídico entre o contribuinte e o Estado, deve ser compreendida como um conceito normativo estruturado em três dimensões fundamentais, conforme proposto por Pierre Rosanvallon (2010) e aprofundado por Laura Romano Campedelli (2022): a imparcialidade na aplicação do direito tributário, a reflexividade na formulação da política fiscal e a proximidade na relação entre administração tributária e sociedade. Trata-se, portanto, de uma categoria que transcende a legalidade e incorpora exigências éticas, institucionais e participativas no âmbito das relações fiscais.

Campedelli concebe a cidadania fiscal como uma forma específica de pertencimento democrático, que se manifesta na relação entre os sujeitos e o Estado fiscal, e que deve ser observada como um direito de natureza política, ético- institucional e intersubjetiva. Como ela afirma, "a cidadania fiscal qualifica-se por três dimensões normativas interdependentes — a imparcialidade, a reflexividade e a proximidade — que operam como parâmetros para a avaliação da legitimidade das práticas institucionais no campo fiscal".

A primeira dimensão, a imparcialidade, refere-se à transparência dos atos de aplicação do direito tributário. Ela exige que os órgãos encarregados da administração, fiscalização e julgamento das controvérsias tributárias atuem de modo técnico, uniforme e isonômico, assegurando previsibilidade e igualdade de tratamento aos contribuintes. Segundo Campedelli (2022, p. 147), essa dimensão se manifesta por meio de "mecanismos voltados à promoção da transparência dos atos de aplicação do direito tributário, destinados precipuamente a garantir que contribuintes saibam quais são as expectativas normativas do Fisco". Nesse sentido, a publicidade de de-

cisões administrativas, o acesso à jurisprudência fiscal consolidada e a clareza na motivação dos atos tributários são condições para que a cidadania fiscal possa se realizar.

Entretanto, no caso brasileiro, a manutenção de estruturas decisórias marcadas pelo sigilo, pela opacidade e pela seletividade compromete essa dimensão da cidadania fiscal. Conforme Santi e Corrêa (2019), a ausência de publicidade e padronização nas decisões administrativas fiscais produz um sistema assimétrico, onde apenas grandes contribuintes ou litigantes organizados acessam parâmetros decisórios, ao passo que pequenos contribuintes permanecem vulneráveis à arbitrariedade. A transparência da atuação do Fisco é, assim, condição de legitimidade e instrumento de inclusão fiscal.

A segunda dimensão, a reflexividade, refere-se à transparência e justificação das escolhas de política fiscal, especialmente quanto à definição das bases tributárias, incentivos, renúncias e formas de progressividade. Um Estado fiscal reflexivo é aquele que presta contas não apenas da legalidade da tributação, mas da racionalidade distributiva de suas escolhas. Como destaca Rosanvallon (2010), a legitimidade reflexiva é aquela que se constrói na escuta, na justificação pública e na abertura ao dissenso.

No contexto brasileiro, essa dimensão da cidadania fiscal ainda encontra sérios entraves. O sistema tributário historicamente privilegiou interesses econômicos concentrados por meio de renúncias fiscais pouco justificadas e incentivos opacos. Como argumenta Guilherme Mendes (2020), "a ausência de mecanismos de deliberação pública sobre o modelo de arrecadação e gasto alimenta a cultura da sonegação e deslegitima a relação tributária". Assim, a cidadania fiscal, em sua dimensão reflexiva, exige governança participativa da política fiscal, planejamento transparente e compromisso com a justiça distributiva.

A terceira dimensão, a proximidade, remete à adoção de políticas tributárias responsivas e à transformação do papel da autoridade tributária. Isso implica abandonar o modelo tradicional, autoritário e punitivista, para adotar práticas orientadas ao diálogo, à escuta ativa e à pedagogia fiscal. Para que a cidadania fiscal se realize plenamente, é necessário que o contribuinte reconheça no Fisco não apenas uma instância de controle, mas um parceiro institucional na realização do pacto democrático de financiamento do Estado.

Como alerta Gilmar Mendes, "a atuação do Estado fiscal deve ser permanentemente tensionada pelos princípios constitucionais da cidadania e da legalidade, sob pena de a arrecadação se converter em mecanismo de opressão e não de justiça" (MENDES, 2020). Nesse sentido, a cidadania fiscal, para além de um vínculo jurídico, exige do Estado práticas transparentes, inclusivas e responsivas, especialmente no

uso de tecnologias como a inteligência artificial. A inovação, longe de ser um fim em si mesma, deve operar como ferramenta de concretização da Constituição, e não como veículo de novas formas de exclusão.

Rosanvallon (2010) argumenta que a legitimidade por proximidade está atrelada à capacidade do Estado de se mostrar presente na vida social, acessível, humano e responsivo. Na seara tributária, isso implica a superação do "Fisco burocrático", opaco e impessoal, e a construção de uma autoridade fiscal comunicativa, transparente e participativa. Essa transformação institucional é também uma exigência de justiça democrática, pois, como lembra Balaguer (2019), "a cidadania não é apenas um status legal, mas um conjunto de capacidades efetivas de participar do autogoverno". No caso da cidadania fiscal, isso significa garantir instrumentos de acesso, compreensão e influência sobre as normas e decisões tributárias.

Portanto, a cidadania fiscal deve ser compreendida como um novo paradigma de pertencimento e participação democrática, centrado em três exigências normativas interdependentes: (i) transparência e imparcialidade na aplicação do direito, (ii) reflexividade e deliberação sobre as políticas fiscais, e (iii) responsividade e transformação das relações entre contribuinte e Fisco. A consolidação desse paradigma é essencial para a reconstrução da confiança institucional, para o combate à evasão e para o fortalecimento da legitimidade do Estado fiscal.

LIMITES DA TEORIA DE ROSANVALLON: POR QUE AS DIMENSÕES DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA SÃO INSUFICIENTES EM CONTEXTOS PERIFÉRICOS

A teoria da legitimidade democrática formulada por Pierre Rosanvallon fornece um referencial sofisticado para compreender os pilares de sustentação de um sistema político legítimo, especialmente quando aplicada ao campo fiscal: imparcialidade, reflexividade e proximidade. Esses eixos, conforme explorado em tópicos anteriores, dialogam diretamente com as exigências da cidadania fiscal e da reconstrução do pacto entre Estado e contribuinte. No entanto, quando transpostos para contextos periféricos como o Brasil, tais dimensões revelam limitações estruturais e epistemológicas que demandam revisão crítica.

Em primeiro lugar, o pressuposto de imparcialidade institucional — entendido por Rosanvallon como a neutralidade técnica das decisões administrativas — não se sustenta em sociedades marcadas pela seletividade racial, territorial e de classe. A aplicação do direito tributário no Brasil é profundamente assimétrica: grandes contribuintes contam com planejamentos sofisticados, acesso privilegiado à jurisprudência administrativa e instrumentos jurídicos de proteção, enquanto a tributação sobre o consumo penaliza desproporcionalmente os mais pobres. Como demonstra Lélia Gonzalez (1988), o Estado brasileiro opera, muitas vezes, a partir de uma ló-

gica de racismo institucional, em que a pretensa neutralidade das normas é incapaz de romper com desigualdades estruturais historicamente consolidadas.

A reflexividade, por sua vez, pressupõe a escuta institucional e a responsividade diante das demandas sociais. No entanto, essa escuta parte do pressuposto de igualdade na capacidade de expressão política, o que não se verifica em contextos periféricos marcados por déficits educacionais, exclusão digital e baixa institucionalidade participativa. Como aponta Mbembe (2018), a experiência da modernidade no Sul Global está impregnada por lógicas coloniais e extrativistas, em que a escuta institucional é seletiva e, muitas vezes, exercida como forma de vigilância, e não como canal democrático de participação. Para o autor, "a economia política da morte que estrutura o poder moderno opera sobre corpos que não são considerados plenamente vivos politicamente" (MBEMBE, 2018, p. 24), o que enfraquece a legitimidade de qualquer escuta que pretenda ser democrática.

Quanto à proximidade, Rosanvallon defende que a legitimidade democrática exige vínculos afetivos e simbólicos entre o Estado e os governados, o que, no campo tributário, implicaria um Fisco acessível, orientador e pedagógico. No entanto, esse modelo pressupõe que o Estado seja percebido como parceiro. Nas periferias brasileiras, a experiência da autoridade tributária é, em geral, de ausência ou repressão. O Estado é visto como ausente no cuidado e presente na punição. Como argumenta Gonzalez (1988, p. 223), "a institucionalidade no Brasil tem cor, gênero e classe" – o que significa que a construção de uma autoridade fiscal "próxima" só é possível se for acompanhada de uma transformação material e simbólica das relações entre Estado e sociedade.

A crítica fundamental, portanto, é que a teoria de Rosanvallon – embora densa e influente – pressupõe uma igualdade cívica que não se realiza em sociedades marcadas por desigualdades radicais e heranças coloniais. A cidadania fiscal, se construída com base apenas nesses três eixos, corre o risco de reproduzir o modelo liberal de inclusão formal, sem romper com os bloqueios estruturais de acesso à deliberação, à justiça e à redistribuição.

Essa limitação é ressaltada por José Luis Martí i Balaguer (2019), ao sustentar que a cidadania não é apenas um status jurídico ou um conjunto de direitos abstratos, mas uma prática social e política que exige igualdade material de condições para a participação. No caso dos contextos periféricos, a cidadania fiscal só pode ser exigida de forma legítima quando houver reconhecimento da desigualdade de partida, inclusão ativa e construção de instrumentos de reparação histórica e redistribuição de poder fiscal.

Diante disso, impõe-se a necessidade de um alargamento teórico: é preciso que a teoria da cidadania fiscal – e os modelos de legitimidade que a sustentam – avan-

cem para além das promessas formais de imparcialidade, escuta e acessibilidade institucional, incorporando uma crítica estrutural, situada e contra-hegemônica, que leve em conta as realidades históricas de exclusão e as formas assimétricas de dominação que organizam o Estado fiscal nos países do Sul Global.

O DIREITO À INOVAÇÃO COMO EXPRESSÃO NORMATIVA DA CIDADANIA DEMOCRÁTICA E DA LEGITIMIDADE FISCAL

A consolidação da cidadania fiscal no século XXI exige a reformulação das bases institucionais do Estado tributário, de modo que as relações entre Fisco e contribuinte deixem de ser marcadas por assimetrias técnicas e políticas, passando a incorporar instrumentos de transparência, inclusão e deliberação tecnológica. Nesse contexto, a inovação assume papel central: não apenas como meio para a eficiência administrativa, mas como direito fundamental indispensável à efetivação da cidadania democrática e da legitimidade fiscal. Esse entendimento é reforçado pelo modelo desenvolvido pela OCDE sobre competências essenciais para a inovação no setor público, que destaca a importância de capacidades como iteração, alfabetização em dados, curiosidade, insurgência e foco no cidadão como pilares para uma atuação estatal inovadora, inclusiva e orientada ao futuro.

O reconhecimento do direito à inovação como direito fundamental encontra respaldo no artigo 218 da Constituição Federal, que estabelece o dever do Estado de "promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação". Como adverte Saul Tourinho Leal (2022, p. 109), "a inovação deve ser entendida como uma ponte que une o constitucionalismo ao futuro, sendo um vetor hermenêutico que aproxima os direitos fundamentais da transformação das estruturas sociais". Nesse sentido, o direito à inovação não é apenas liberdade científica, mas também instrumento redistributivo e de acesso a direitos, especialmente quando aplicado à administração pública, como no caso do sistema tributário.

O Projeto de Lei Complementar nº 108/2024 propõe a criação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), estruturado como uma entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Tal conformação institucional não apenas evidencia um novo modelo de governança tributária, mas também representa um marco normativo na busca por maior racionalidade, padronização e cooperação federativa na administração pública brasileira. Ao centralizar, de forma integrada, competências tradicionalmente fragmentadas entre os entes federativos – como a arrecadação, fiscalização, julgamento administrativo e coordenação normativa – o CG-IBS inaugura uma arquitetura organizacional inovadora, alinhada aos princípios da governança cooperativa, da eficiência fiscal e da interoperabilidade digital.

Esse arranjo remete à concepção de inovação institucional como instrumento de promoção da cidadania fiscal e de legitimação democrática da tributação, conforme defendido por autores contemporâneos e por organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OCDE, em seu modelo de competências para a inovação no setor público, identifica a iteração entre órgãos, a capacidade de leitura crítica de dados, a curiosidade institucional e o foco no cidadão como fundamentos essenciais de uma administração pública orientada para resultados e pautada por valores democráticos. Ao prever, por exemplo, a atuação conjunta do CG-IBS com a Receita Federal e com as Procuradorias Estaduais e Municipais na gestão de dados fiscais, na cobrança e na uniformização de regimes especiais, o projeto legislativo traduz essas competências em diretrizes normativas.

Mais do que uma reforma técnica, a instituição do CG-IBS expressa uma mudança paradigmática: a transição de um federalismo fiscal competitivo e fragmentado para um modelo colaborativo, transparente e baseado em dados, capaz de responder aos desafios da economia digital e da justiça distributiva. Tal transformação não deve ser compreendida apenas como mecanismo de eficiência arrecadatória, mas como afirmação do direito à inovação como expressão da cidadania democrática e do fortalecimento da confiança entre Estado e contribuinte.

Contudo, a adoção de ferramentas tecnológicas como inteligência artificial (IA), automação fiscal, blockchain e cruzamento massivo de dados não é neutra: ela reorganiza as estruturas de poder, redefine fluxos de informação e impõe novos riscos à cidadania fiscal, caso não sejam acompanhadas de garantias normativas adequadas.

Como observa Gilmar Mendes, a própria legislação tributária, em sua complexidade e opacidade, pode constituir um privilégio sórdido, dificultando a aplicação isonômica do direito e criando um ambiente de assimetria decisória entre os contribuintes. Em sua visão, "há na própria legislação essas aberrações, que devido sua complexidade, proposital ou não, são de difícil interpretação e aplicação" (MENDES, 2020). Essa crítica ganha nova relevância no contexto do uso de tecnologias automatizadas na fiscalização fiscal, pois algoritmos opacos podem perpetuar ou até agravar tais distorções.

A inovação só será legítima se confrontar essas desigualdades estruturais e for desenhada para favorecer a transparência, a auditabilidade e a inclusão tributária. A responsabilidade democrática da inteligência artificial fiscal exige que os novos sistemas corrijam, e não reproduzam, os vícios da opacidade normativa do passado.

É nesse ponto que se impõe uma leitura da inovação vinculada às exigências da cidadania fiscal, conforme estruturada por Pierre Rosanvallon em três dimensões fundamentais:

A legitimidade da imparcialidade requer que os sistemas tecnológicos utilizados pelo Fisco – como algoritmos de malha fina, análise de conformidade tributária ou IA generativa para notificações automáticas – sejam transparentes, auditáveis e isonômicos, garantindo previsibilidade e igualdade de tratamento. Isso demanda a publicização dos critérios técnicos, o controle externo sobre os parâmetros de decisão automatizada e o respeito ao contraditório.

A legitimidade da reflexividade exige que as escolhas de política fiscal e as decisões sobre adoção de tecnologias sejam submetidas ao debate público e à deliberação democrática, de modo que os cidadãos – individual ou coletivamente organizados – possam influenciar as prioridades fiscais e os critérios de fiscalização automatizada. A inovação, aqui, deve estar subordinada aos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e da capacidade contributiva.

A legitimidade da proximidade pressupõe que a autoridade tributária adote um novo paradigma institucional, abandonando a postura exclusivamente sancionadora e assumindo um papel pedagógico, orientador e inclusivo. Nesse contexto, a inovação deve ser utilizada para aproximar o cidadão do Fisco, por meio de canais acessíveis, interfaces compreensíveis e tecnologias desenhadas com foco na justiça fiscal e na inclusão digital.

A esse respeito, Laura Campedelli (2022) argumenta que a inovação tecnológica no campo tributário só será legítima se estiver orientada por uma nova cultura institucional, na qual o contribuinte deixe de ser objeto de fiscalização e passe a ser sujeito de direitos no ciclo arrecadatório. Essa exigência, conforme também destaca Balaguer (2019), decorre da própria ideia de cidadania deliberativa, que pressupõe não apenas o exercício de direitos formais, mas a capacidade efetiva de participação nos processos que moldam a vida coletiva.

Assim, o direito à inovação se insere na estrutura da cidadania fiscal como um mecanismo de redistribuição simbólica e material, pois viabiliza o acesso à informação tributária, permite o controle dos algoritmos estatais e assegura ao cidadão a compreensão e contestação de decisões fiscais automatizadas. Trata-se de uma inovação cidadã, orientada à justiça social, à inclusão política e à reconstrução da confiança nas instituições fiscais.

Como enfatiza Saul Tourinho Leal, "o direito à inovação guarda plena conexão com o direito à esperança. Ele não é apenas o dever de fazer o novo, mas o dever de fazer o justo, o inclusivo, o participativo" (LEAL, 2022, p. 113). No campo fiscal, esse novo não pode ser apenas tecnológico: deve ser normativo, institucional e democrático, traduzindo-se em um sistema tributário que articule inteligência, justiça e cidadania.

LIMITES JURÍDICOS DA AUTOMAÇÃO FISCAL NO CONTEXTO DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA (IAG)

A crescente incorporação de sistemas de Inteligência Artificial Generativa pelas administrações tributárias impõe ao ordenamento jurídico a urgente tarefa de delimitar os contornos normativos da automação fiscal. O emprego de soluções algorítmicas na identificação de passivos tributários, na emissão de autos de infração ou na construção de perfis de risco do contribuinte não pode ocorrer à margem das garantias processuais fundamentais. A eficiência tecnológica, embora desejável sob a ótica da arrecadação e da racionalização administrativa, jamais poderá se sobrepor à legalidade estrita, à ampla defesa e à transparência decisional, pilares inegociáveis do Estado de Direito.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 5º, inciso LIV, que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". Essa cláusula fundamental não pode ser relativizada pela mediação de tecnologias opacas cuja lógica de funcionamento permanece, na maior parte das vezes, inacessível ao contribuinte e mesmo ao operador do direito. A legitimidade da atuação administrativa depende da possibilidade de reconstrução racional da decisão pública, o que exige, entre outros requisitos, clareza quanto aos critérios utilizados, possibilidade de contestação e controle jurisdicional efetivo. A esse respeito, Mariana Valente salienta que "a opacidade algorítmica compromete a própria essência do devido processo, pois impede que o cidadão compreenda os fundamentos da decisão que o afeta" (VALENTE, Mariana. Automação, Dados e Processo Legal. São Paulo: InternetLab, 2022, p. 89).

O uso de algoritmos capazes de autoaprendizado, cujo funcionamento envolve redes neurais de múltiplas camadas e interações probabilísticas, desafia diretamente o princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no artigo 50 da Lei nº 9.784/99. A motivação, enquanto exigência de fundamentação racional e verificável, não pode ser substituída por respostas probabilísticas ou por estimativas estatísticas sem correlação verificável com os fatos concretos do caso. A lógica de funcionamento do algoritmo deve ser auditável, compreensível e suscetível de revisão, sob pena de nulidade do ato e de violação à garantia do contraditório.

Outro limite central diz respeito à responsabilização estatal por decisões automatizadas. A doutrina majoritária tem reconhecido que a adoção de sistemas tecnológicos por órgãos públicos não afasta a incidência da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no artigo 37, §6º, da Constituição. Nesse sentido, eventual dano decorrente de erro algorítmico, desvio de função ou atuação discriminatória deve ensejar reparação integral, independentemente da identificação de dolo ou culpa por parte dos agentes públicos. Mais ainda, a adoção de ferramentas de IAG não exonera a administração da obrigação de manter supervisão humana qualificada

sobre os atos decisórios, sob pena de configurar-se uma delegação inconstitucional de competências indelegáveis.

A automação fiscal, portanto, só pode ser legitimada se incorporada a um arcabouço jurídico que assegure o respeito às garantias individuais, à transparência, à proporcionalidade e ao controle social. A tecnologia deve servir ao direito, e não o contrário. A substituição da racionalidade jurídica por critérios técnicos ininteligíveis ao jurisdicionado representa não apenas uma ameaça aos direitos dos contribuintes, mas uma erosão do próprio princípio republicano que funda a atuação estatal.

PROPOSTAS JURÍDICAS CONCRETAS PARA A REGULAÇÃO DA IAG NO DIREITO TRIBUTÁRIO

O avanço da Inteligência Artificial Generativa (IAG) no campo fiscal não é apenas uma inovação tecnológica, mas uma reconfiguração do próprio poder de tributar, com impactos profundos sobre os princípios constitucionais do sistema tributário e a legitimidade democrática da autoridade fiscal. Como demonstrado ao longo deste trabalho, a ausência de uma regulação robusta e específica sobre a automação fiscal gera riscos de opacidade, discricionariedade automatizada e desigualdade tributária sistemática, que afetam diretamente a estrutura da cidadania fiscal.

É, portanto, essencial que o ordenamento jurídico brasileiro desenvolva instrumentos normativos e institucionais capazes de governar a IAG, não com base apenas em critérios técnicos, mas a partir de compromissos jurídicos com a justiça fiscal, os direitos fundamentais e a deliberação democrática. Com base nesses pressupostos, propõem-se as seguintes diretrizes:

CRIAÇÃO DE UM MARCO LEGAL ESPECÍFICO SOBRE IA NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A primeira medida indispensável para a regulação da inteligência artificial no setor público é a criação de uma legislação específica, com um capítulo dedicado à administração tributária. Esse marco legal precisa ir além da abordagem genérica da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e estabelecer, de forma clara, que os

sistemas de IA usados para lançamentos tributários, fiscalizações, cruzamento de dados, análise de risco e julgamento administrativo sejam classificados como "sistemas de alto risco".

Tomando como referência a Proposta de Regulamento Europeu sobre Inteligência Artificial (AI Act, 2021), o marco legal deve obrigatoriamente incluir a avaliação prévia de impacto algorítmico e jurídico antes da implementação de qualquer sistema de IA na área tributária, a publicação de um relatório de impacto com linguagem

acessível ao público, restrições quanto ao uso de IA para finalidades punitivas sem uma base normativa específica e a proibição de sistemas de IA com "caixa-preta" (aqueles que não são auditáveis ou explicáveis).

Além disso, a legislação deve estabelecer sanções administrativas e responsabilidade objetiva para o ente federativo em caso de falhas nos sistemas, discriminação algorítmica ou omissões na supervisão.

SUPERVISÃO HUMANA OBRIGATÓRIA EM DECISÕES TRIBUTÁRIAS AUTOMATIZADAS

A regulação da IAG no direito tributário deve estabelecer, como regra inderrogável, que nenhuma decisão administrativa com impacto patrimonial sobre o contribuinte pode ser integralmente automatizada sem revisão humana qualificada. Esse princípio de supervisão significativa (*meaningful human oversight*), já incorporado no AI Act europeu, é indispensável para a preservação do contraditório e da responsabilidade administrativa.

A supervisão deve ocorrer antes da formalização do ato tributário, com verificação individual dos fundamentos da decisão e da consistência do algoritmo. O agente público responsável deve ter capacidade técnica, autonomia funcional e responsabilidade funcional, e o contribuinte deve ter acesso ao nome do agente que ratificou o ato, para fins de controle e eventual responsabilização.

Essa exigência também encontra respaldo no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, que exige motivação dos atos administrativos, e no art. 20 da LGPD, que confere ao titular de dados o direito de não se submeter exclusivamente a decisões automatizadas.

DIREITO À EXPLICAÇÃO, REVISÃO E CONTESTAÇÃO

Em sistemas baseados em inteligência artificial, o direito ao contraditório precisa ser reinterpretado à luz da complexidade algorítmica, com a introdução do conceito de "devido processo algorítmico". Isso significa que o contribuinte deve ter assegurado o direito de acessar a lógica e os parâmetros do sistema utilizado para sua fiscalização ou autuação, permitindo-lhe compreender os critérios que guiaram as decisões tomadas pelo algoritmo. Além disso, é fundamental que seja oferecida uma explicação clara e acessível sobre as variáveis que fundamentaram a decisão, de modo que o contribuinte possa entender como a conclusão foi alcançada. O direito à revisão das decisões por uma autoridade humana imparcial também é essencial, garantindo que a análise feita pela IA seja validada e, se necessário, corrigida por uma pessoa, que assegure a equidade e a justiça do processo. Por fim, é crucial que o contribuinte tenha meios adequados e acessíveis para impugnar a decisão, com

a suspensão dos efeitos da mesma até que ocorra uma reavaliação, garantindo, assim, a possibilidade de contestação de maneira justa.

Essa estrutura não apenas garante o direito de defesa do contribuinte, mas também reforça a legitimidade da atuação estatal, alinhando-se às exigências da cidadania fiscal reflexiva e imparcial, conforme defendido por Rosanvallon (2010). A negativa de acesso ao funcionamento do sistema compromete a legalidade do processo, transformando a fiscalização em uma estrutura de poder opaca e incontrolável. Assim, a garantia do devido processo algorítmico se torna essencial para assegurar que o uso da IA no âmbito tributário seja justo, transparente e passível de escrutínio.

INSTITUIÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO PÚBLICO DE ALGORITMOS FISCAIS

A autorregulação tecnológica da administração fiscal não é suficiente para garantir a transparência e a justiça nas ações do Estado. Assim, propõe-se a criação de um Observatório Público de Algoritmos Fiscais, vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas da União (TCU) ou até mesmo como uma autarquia independente, com atribuições normativas e fiscalizatórias. Esse observatório deve ser composto por uma representação paritária entre o Estado, a sociedade civil, a comunidade acadêmica e o setor técnico, de modo a garantir um controle equilibrado e transparente.

Entre suas competências, destacam-se a análise técnica e jurídica dos sistemas de inteligência artificial em uso ou em processo de adoção, a publicação periódica de relatórios que apontem os impactos e os riscos identificados nos sistemas de IA utilizados pela administração tributária, o acompanhamento de denúncias relacionadas à discriminação algorítmica ou erros sistemáticos nos processos, e a produção de recomendações normativas vinculantes, que devem ser seguidas pela Receita Federal, pelos fiscos estaduais e municipais.

A criação desse observatório é um mecanismo essencial para ampliar a cidadania fiscal, projetando-a para o campo da governança tecnológica. Ele proporciona um controle social direto sobre os instrumentos que moldam a tributação no século XXI, garantindo que a implementação e a utilização da inteligência artificial nos processos fiscais sejam realizadas de maneira transparente, justa e sob constante fiscalização.

EDUCAÇÃO FISCAL DIGITAL E DEMOCRATIZAÇÃO ALGORÍTMICA

Por fim, nenhuma regulação será efetiva se não vier acompanhada de uma estratégia nacional de educação fiscal digital, cujo objetivo principal é capacitar os contribuintes a compreender e interagir criticamente com os sistemas tributários au-

tomatizados. Esta política deve abranger uma série de iniciativas, começando com campanhas públicas de conscientização sobre os direitos dos contribuintes frente à inteligência artificial, de modo a garantir que as pessoas estejam informadas sobre como seus dados são utilizados e como podem se defender diante de decisões automatizadas. Além disso, é essencial a capacitação de conselhos fiscais e instituições da advocacia, para que estejam preparados para lidar com os desafios e as questões jurídicas que surgem com a implementação da IA no sistema tributário.

Outro ponto crucial é a formação de servidores públicos e julgadores administrativos em ética algorítmica e cidadania digital, capacitando-os para atuar de forma ética e responsável no uso da tecnologia. Além disso, a criação de plataformas de transparência ativa sobre os algoritmos em uso, nos moldes do repositório francês algorithmes.publics.gouv.fr, é uma medida fundamental para garantir a visibilidade e o controle social sobre os sistemas utilizados pelo governo.

Com esse modelo, a tecnologia fiscal deixa de ser um instrumento de dominação silenciosa e se torna uma ferramenta de mediação democrática, reforçando os pilares da proximidade institucional e da equidade fiscal. Além disso, é recomendável que os programas de formação continuada nas escolas fazendárias incorporem diretrizes baseadas no modelo da OCDE de competências essenciais para a inovação no setor público. Entre as competências descritas no modelo estão a iteração, alfabetização em dados, foco no cidadão, curiosidade, storytelling e insurgência. Essas habilidades são essenciais para preparar os servidores públicos para atuarem de maneira crítica, adaptável e responsiva em contextos mediados por tecnologias como a inteligência artificial generativa.

A institucionalização dessas competências dentro da administração pública contribui para aumentar a legitimidade democrática da administração tributária, alinhando-a aos padrões internacionais de inovação responsável, o que é fundamental para garantir que a utilização de tecnologias no setor público seja feita de forma transparente, justa e inclusiva.

CONCLUSÃO

A construção de uma cidadania fiscal efetiva no século XXI exige a articulação indissociável entre inovação tecnológica, justiça tributária e deliberação democrática. A inteligência artificial generativa, ao ser incorporada aos sistemas de arrecadação e fiscalização, representa não apenas uma inovação administrativa, mas uma reconfiguração paradigmática das relações entre Estado e contribuinte. O desafio, nesse contexto, não é meramente técnico, mas profundamente normativo: trata-se de regular a inovação segundo critérios de imparcialidade, reflexividade e proximidade, conforme estruturado no conceito ampliado de legitimidade democrática.

Todavia, como demonstrado neste estudo, a aplicação desses princípios em contextos periféricos como o brasileiro revela suas limitações. A cidadania fiscal, quando reduzida à sua dimensão formal, corre o risco de reforçar exclusões históricas e assimetrias estruturais. Para que se torne uma prática efetiva de pertencimento democrático, é necessário que os sistemas automatizados sejam auditáveis, os algoritmos compreensíveis, e a escuta institucional verdadeiramente inclusiva. A legitimidade do Fisco não se constrói apenas pela legalidade de seus atos, mas por sua capacidade de dialogar, acolher e redistribuir poder simbólico, material e informacional.

A tecnologia, nesse sentido, não pode operar como ferramenta de vigilância ou exclusão, mas como instrumento de reconstrução da confiança pública, de mediação equitativa e de fortalecimento da democracia fiscal. Consolidar essa nova

gramática institucional exige um pacto normativo orientado pela ética pública, pela transparência algorítmica e pela inclusão digital. O futuro da cidadania fiscal não está apenas no avanço tecnológico, mas na coragem política de transformar o Estado fiscal em um espaço de coautoria democrática – onde o contribuinte seja reconhecido não como alvo da tributação, mas como sujeito de direitos, agente de fiscalização e partícipe da justiça distributiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. *Orçamento Público como instrumento de cidadania fiscal. Revista de direitos fundamentais e democracia*. v.17, nº 17, p. 188-209, Curitiba: jan.- jun., 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. trad. Virgílio Afonso da Silva. 4ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2015.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva,

2012.

BARBOSA, Daniela Maciel Peçanha Santana; NUNES, Marcus Antonius da Costa. A educação fiscal e a cidadania: um estudo com alunos dos anos finais do ensino fundamental. Revista Editora Popular. v. 19, nº 3, p. 77-98, Uberlândia, set.- dez., 2020.

BORGES, Erivan Ferreira; PEREIRA, Jose Matias; BORGES, Gilmara Mendes da Costa. Gestão pública no Brasil: uma proposta de mensuração da educação fiscal do cidadão. R*evista de contabilidade e organizações*. nº 25, 2015.

BRANDÃO FILHO, Murillo Cesar de Mello; LANZILLO, Anderson Souza da Silva. Tratamento de dados pessoais e direito tributário: a privadidade na perspectiva fiscalização dos deveres fundamentais de pagar impostos e de individualização e identificação do indivíduo. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*. v. 7, nº 1, p. 82-102. jan.-jul., 2021.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista Direito e Desenvolvimento*, v. 16, nº 1, p. 45–66, 2023.

BUFFON, Marciano; BASSANI, Matteus. Benefícios Fiscais: uma abordagem à luz da Cidadania Fiscal e da Legitimação Constitucional da extrafiscalidade. *Revista da AJURIS*. v. 40, nº 130, jun. 2013.

CAMPANHA, Alexzsando; TENÓRIO, Robinson Moreira. A educação fiscal e suas implicações para o exercício da cidadania e para a melhoria qualitativa da vida em sociedade. *Cadernos de ciências sociais aplicadas*. nº 23, p. 1-14, Vitória da Conquista, 2017.

CAMPEDELLI, Laura Romano. *Cidadania fiscal como novo paradigma para o debate sobre tributação no Brasil: uma análise a partir da reforma tributária sobre o consumo aprovada pela Emenda Constitucional 132/2023*. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. Tese (Doutorado em Direito e Desenvolvimento).

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Os tributos e os direitos fundamentais: limites, objetivos e instrumentos. In: *NOVELINO*, Marcelo (coord.); FELLET, André (coord.). Separação de poderes: aspectos contemporâneos da relação entre executivo, legislativo e judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERRAZ JUNIOR, T. S. Sigilo de Dados: o direito à privacidade e os limites da função fiscalizadora do Estado. In: *Cadernos de direito tributário e finanças públicas*, ano 1, nº 1, Ives Gandra da Silva Martins (Coordenador Geral), São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, out/dez 1992.

GUASTI, Rogério Wanderley. Cidadania Contributiva – um dever de sustentabilidade do Estado Democrático de Direito. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010.

HOLDERNESS, H. R. (2017) "The Unexpected Role of Tax Salience in State Competition for Businesses," *University of Chicago Law Review*: v. 84: Iss. 3, Article 2.

LEAL, Saul Tourinho. *Direito à Inovação*: A Vida nas Cidades Inteligentes. 2. ed. São Paulo: Editora Migalhas, 2020.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. *Reforma tributária no Brasil: ideias, interesses e instituições*. Curitiba: Juruá, 2014.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar,1967.

MEHROTRA, Ajay K. Reviving fiscal citizenship. *Michigan Law Review*, v. 113, nº6, p. 943–1001, 2015. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/mlr/vol113/iss6/10. Acesso em: 8 mai. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. Transparência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valter (Orgs.). *Tratado de Direito Financeiro*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Cidadania Tributára. In: José Carlos Francisco; Eduardo Marcial Ferreira Jardim; Zélia Luiza Pierdoná. (Org.). *Finanças públicas, orçamento e tributação:* parâmetros normativos e concretização. 1ª ed. São Paulo: Eseni Editora, 2020, v., p. 139-157

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal.* Coimbra: Almedina, 2007.

NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado Fiscal Contemporâneo.* Coimbra: Almedina, 1998.

OCDE. *Principles on Artificial Intelligence.* Paris: OECD, 2019.

PORTO, Ana Maria da Costa; BORGES, Antônio de Moura. O exercício da cidadania fiscal. *Revista brasileira de direitos e garantias fundamentais*. v. 2, nº 2, p. 21-39. jul./dez., 2016.

ROCHA, Sérgio André. *Fundamentos do Direito Tributário Brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Saber, 2021.

ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité.* Paris: Seuil, 2008.

SANTI, E.M.D. Kafka. *Alienação e Deformidades de Legalidade: Exercício do controle social rumo à cidadania fiscal*. São Paulo, Thomsom Reuters, 2014.

SANTI, E.M.D; CORRÊA, A.R. *Transparência e Legalidade como Estratégias de Valorização da Atividade da Autoridade Tributária*. São Paulo, Max Limonad, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*.11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Rio de Janeiro: 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

WINTER DE CARVALHO, Antonio Roberto. *Aplicação de Políticas Fiscais para a Promoção do Desenvolvimento para Efetivação da Cidadania*. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009.

Acesso, Proteção e Dignidade: A Interseccionalidade e Inclusão Digital no Enfrentamento da Violência de Gênero

Access, Protection and Dignity: Intersectionality and Digital Inclusion in the Fight Against Gender-Based Violence

Juliana Oleques Pradebon

Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Pós-Graduanda em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — PUC/SP. Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), sob orientação de Mônica Sapucaia Machado.

Hygo Vinícius Carvalho dos Santos

Advogado. Graduado em Direito pela Faculdades Cathedral de Ensino Superior (2019) e possui formação técnica em Informática pelo Instituto Federal de Roraima (2014). Pós-Graduado em Direito Constitucional, Direito Penal e Processual Penal. Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento no Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), sob orientação de Alexandre Wunderlich.

RESUMO

A violência de gênero permanece como uma das mais graves violações dos direitos humanos, afetando desproporcionalmente mulheres que enfrentam múltiplas camadas de opressão. Este artigo analisa como a interseccionalidade – ao reconhecer os cruzamentos entre diferentes marcadores sociais como gênero, raça, classe, território – permite compreender a hipervulnerabilidade feminina e pensar soluções mais eficazes. No contexto atual, marcado pela centralidade das tecnologias, a inclusão digital não é apenas uma garantia a instrumentos de acesso, mas se concretiza como um direito fundamental indispensável ao exercício da cidadania, especialmente para mulheres em situação de violência. A exclusão digital, portanto, não se limita à ausência de conexão, mas aprofunda o isolamento social, econômico e informacional, dificultando o acesso a redes de apoio, serviços públicos, oportunidades de trabalho e meios de denúncia. A pesquisa evidencia que, sem acesso às tecnologias e sem alfabetização digital, mulheres permanecem aprisionadas em ciclos de violência e dependência. Defende-se, assim, que políticas públicas interseccionais e estruturantes devem incorporar a inclusão digital como estratégia de enfrentamento à violência de gênero. A inclusão digital, neste cenário, não representa um luxo, mas um requisito para assegurar dignidade, proteção e autonomia, contribuindo efetivamente para romper padrões estruturais de opressão.

Palavras-chave: Interseccionalidade; Inclusão Digital; Violência de Gênero; Vulnerabilidade; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

Gender-based violence remains one of the most serious human rights violations, disproportionately affecting women who face multiple layers of oppression. This article looks at how intersectionality - by recognizing the intersections between different social markers such as gender, race, class and territory - makes it possible to understand women's hypervulnerability and come up with more effective solutions. In today's context, marked by the centrality of technology, digital inclusion is not just a guarantee of access tools, but a fundamental right that is indispensable to the exercise of citizenship, especially for women in situations of violence. Digital exclusion, therefore, is not limited to the lack of connection, but deepens social, economic and informational isolation, hindering access to support networks, public services, job opportunities and means of reporting. The research shows that without access to technology or digital literacy, women remain trapped in cycles of violence and dependency. It is therefore argued that intersectional and structuring public policies should incorporate digital inclusion as a strategy for tackling gender-based violence. Digital inclusion, in this scenario, is not a luxury, but a requirement to ensure dignity, protection and autonomy, effectively contributing to breaking structural patterns of oppression.

Keywords: Intersectionality; Digital Inclusion; Gender-Based Violence; Vulnerability; Fundamental Rights.

INTRODUÇÃO

A violência de gênero configura-se como uma das formas mais persistentes e naturalizadas de violação dos direitos humanos, afetando de maneira desproporcional mulheres e meninas em todas as esferas sociais, constituindo uma característica estrutural que transcende fronteiras geográficas, econômicas e culturais. Como destaca Segato (2018), essa violência representa uma manifestação do poder patriarcal que se reproduz por meio de práticas cotidianas normalizadas, perpetuando relações de dominação que afetam não apenas as vítimas diretas, mas toda a estrutura social, exigindo intervenções que reconheçam sua dimensão política, e não meramente individual.

Ao ocorrer predominantemente no ambiente privado, essa violência compromete a dignidade, a autonomia e a segurança das vítimas, revelando desigualdades estruturais de gênero profundamente enraizadas nas relações sociais. Mais do que uma experiência individual, trata-se de um fenômeno coletivo que exige respostas institucionais e políticas abrangentes.

No Brasil e em diversas partes do mundo, os índices de violência contra a mulher revelam não apenas a persistência de estruturas patriarcais, mas também a intersecção de fatores como gênero, raça, classe, território e acesso a direitos, que compõem a teia da hipervulnerabilidade feminina. (Viana e Costa, 2024)

O reconhecimento desse tipo de opressão como uma grave violação dos direitos humanos foi consolidado internacionalmente pela Organizações da Nações Unidas na Declaração de Viena, fruto da 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, Áustria, em 1993. O evento representou um marco ao afirmar de forma oficial que os direitos das mulheres e meninas integram, de maneira indivisível, o conjunto dos direitos humanos universais.

Nesse contexto, a conferência reforçou a responsabilidade dos governos em assegurar a participação plena e igualitária das mulheres em todas as esferas da vida, bem como em eliminar todas as formas de discriminação de gênero. A Declaração enfatiza a importância de incorporar a perspectiva de gênero nos sistemas jurídicos, de justiça e de segurança, de modo a assegurar o acesso equitativo das mulheres a direitos fundamentais e à justiça (ONU, 1993).

A sociedade contemporânea, marcada pela intensa digitalização das relações sociais, econômicas e institucionais, exige uma abordagem diferenciada das diversas formas de violência sofridas pelas mulheres, evidenciando que a exclusão digital emerge como uma nova camada capaz de aprofundar desigualdades históricas (Bandeira, 2014).

Desse modo, tem ganhado espaço a constatação de que o direito de acesso às inovações tecnológicas constitui-se como um direito fundamental, capaz de minimizar

as consequências da violência enfrentadas pelas mulheres e garantir a elas tantos outros direitos que lhes são assegurados pelo ordenamento jurídico em vigor. A ausência de acesso às tecnologias da informação e comunicação não é um fenômeno neutro, mas um elemento que compromete o exercício da cidadania, o acesso à informação, à proteção e aos meios de enfrentamento da violência.

Este artigo parte da perspectiva teórica da interseccionalidade, reconhecendo que as opressões não atuam de forma isolada, mas se sobrepõem, agravando a condição das mulheres em situação de violência.

Em um mundo cada vez mais conectado, a exclusão digital representa uma nova forma de desigualdade, que restringe o acesso à informação, à qualificação profissional, ao trabalho e ao exercício pleno da cidadania. A inclusão digital, nesse cenário, não é apenas um meio técnico, mas uma ferramenta de empoderamento social. Essa visão é complementada por Porto (2016), que distingue duas abordagens: uma que compreende o acesso às TIC como meio de superar desigualdades sociais; e outra que enfatiza o desenvolvimento da autonomia e do pensamento crítico.

Utilizar um celular, acessar um curso on-line, buscar redes de apoio ou informações sobre direitos são ações que, embora simples para muitos, tornam-se transformadoras quando colocadas nas mãos de quem viveu a exclusão e o silenciamento. A exclusão digital amplia as desigualdades sociais já presentes, ao separar aqueles que têm acesso às tecnologias, à informação e ao conhecimento, daqueles que permanecem invisibilizados e sem voz na sociedade conectada. Trata-se de um fator que perpetua a marginalização e dificulta o exercício pleno da cidadania no mundo contemporâneo (Castells, 2003).

Nesse sentido, compreender a exclusão digital como um obstáculo à cidadania é essencial para reconhecer a urgência de políticas públicas voltadas à inclusão. Superar esse abismo tecnológico é mais do que garantir acesso a dispositivos. Nesse ponto que se insere a reflexão de Diniz e Sahyoun (2024), ao afirmarem que o direito à inclusão digital deve ser compreendido como parte integrante dos direitos fundamentais, ao lado da liberdade, igualdade e fraternidade, pois viabiliza a participação democrática, o exercício profissional e o acesso aos benefícios da sociedade da informação.

Para mulheres em situação de vulnerabilidade, o acesso às tecnologias e à inclusão digital constitui uma ferramenta essencial para a construção ou reconstrução de uma vida autônoma e digna. Reconhecidos como direitos fundamentais, esses recursos ampliam as possibilidades de liberdade e participação social.

O objetivo do presente estudo, portanto, foi analisar como a inclusão digital, a partir de uma abordagem interseccional, atua como instrumento capaz de enfrentar a hipervulnerabilidade de mulheres em situação de violência. Além disso, buscou-se

compreender os impactos da exclusão digital, bem como refletir sobre experiências nacionais e internacionais que evidenciam caminhos possíveis para a formulação de políticas públicas estruturantes e eficazes.

A pesquisa adotou a metodologia qualitativa, com abordagem teórico-dedutiva, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, incluindo marcos normativos.

Justifica-se o estudo pela necessidade de se repensar o enfrentamento à violência de gênero de forma mais ampla e transformadora. Ir além do acolhimento emergencial é fundamental: trata-se de garantir condições reais para a reconstrução da vida. A inclusão digital, nesse processo, é uma ferramenta concreta de emancipação, que pode abrir portas para a autonomia, o pertencimento e o exercício pleno da cidadania.

1 Interseccionalidade e Vulnerabilidade na Violência de Gênero

1.1 Origem, Conceito e Aplicação do Enfoque Interseccional

A interseccionalidade, de um modo geral, refere-se às tentativas de compreensão da discriminação como um fenômeno original e irredutível ao somatório de diversos critérios proibidos de discriminação, simultâneos ou não. A categoria interseccionalidade foi apresentada como categoria analítica pela jurista negra norte-americana Kimberlé Crenshaw (1989), que em seus trabalhos buscou focalizar as interações entre raça, gênero e classe social para compreender as experiências de opressão-subordinação das mulheres negras.

Crenshaw (2002) define interseccionalidade como "uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação". Trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.

Podem ser muitas as categorias sociais da diferença que resultam na construção de sistemas de opressão, incluindo gênero, raça, etnia, classe social, casta, religião, origem nacional, deficiência e orientação sexual. Essas estruturas de dominação não são estanques, mas interagem constantemente para sustentar complexas organizações hierárquicas de poder.

A aplicação do enfoque interseccional é vista em diversas áreas, como na análise da violência de gênero contra as mulheres, na saúde reprodutiva de mulheres negras, pobres e periféricas, e na compreensão das múltiplas formas de violência que afetam as mulheres latino-americanas.

A jurisprudência internacional em direitos humanos das mulheres tem favorecido o reconhecimento de categorias como raça-etnia, gênero, classe social, sexualidade e origem territorial como centrais na análise. O Comitê CEDAW[1], por exemplo, em sua Recomendação Geral nº 33[2] (ONU, 2015, p. 4), reconhece que "a discriminação contra as mulheres se vê agravada por fatores de intersecção que afetam algumas mulheres em graus ou modos diferentes daqueles que afetam os homens e outras mulheres". A discriminação interseccional é resultante de relações desiguais de gênero, mas também de raça-etnia, classe, crença, sexualidade, nacionalidade, deficiência, entre outras.

A partir da inserção, por Crenshaw (1991), do conceito de interseccionalidade, foi possível entender a complexidade humana, bem como, passar a analisar sob a perspectiva da inter-relação entre as pautas e alvos dos diversos movimentos sociais e ativistas que estavam ocorrendo no contexto que ela estava inserida.

Collins e Bilge (2021), citam os movimentos liderados pelas ativistas negras estadunidenses no período entre as décadas de 1960 e 1970, quais sendo, movimentos antirracistas, feminismo e as ações dos sindicatos trabalhistas e o quanto elas, enquanto, mulheres, negras e trabalhadoras, estavam se sentindo frustradas ao enfrentarem a dissecação de suas necessidades relativas a trabalho, educação, emprego e acesso à saúde.

"O uso de lentes monofocais para abordar a desigualdade social deixou pouco espaço para os complexos problemas sociais que elas enfrentam" (Collins e Bilge, 2021), e, por isso, iniciou-se o uso da interseccionalidade como ferramenta analítica em resposta aos desafios, embarcando as categorias interseccionais da divisão social.

A perspectiva interseccional desenvolvida por Hirata (2014) permite compreender que as identidades sociais não operam de forma isolada, mas se articulam de maneira complexa na produção e reprodução das desigualdades. Segundo a autora, a interseccionalidade "remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado", refutando tanto o enclausuramento quanto a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social.

Dessa forma, quando indivíduos pertencem simultaneamente a múltiplas categorias sociais — como gênero, classe, raça, etnicidade, idade ou orientação sexual —, suas experiências de discriminação e vulnerabilidade não podem ser compreendidas pela simples soma dessas categorias, mas pela interação específica entre elas.

---

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW. Tratado internacional de direitos humanos adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1979, ratificada pelo Brasil em 1984. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-na-cedaw-saiba-o-que-e-a-revisao-da-onu-sobre-igualdade-de-genero-no-pais-e-como-a-sociedade-civil-pode-participar/#:~:text=Sobre%20a%20CEDAW,humanos%20de%20mulheres%20e%20meninas.

2 Recomendação Geral No 33 sobre o acesso das mulheres à justiça. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf

Hirata (2014) ainda menciona que a interseccionalidade vai além do reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão, postulando sua interação dinâmica na configuração de experiências únicas de marginalização, demonstrando que a maneira como cada pessoa vivencia preconceitos e discriminações é moldada pela complexidade e especificidade de suas múltiplas identidades sociais. Assim, não há como visualizar a sociedade como sendo absolutamente homogênea, ou seja, as categorias de raça, gênero, classe, território e outras moldam a individualização das pessoas, diferenciando-as uma das outras.

Paralela ao fenômeno do surgimento da interseccionalidade, a temática da violência de gênero contra as mulheres ganhou visibilidade na América Latina, impulsionada pela mobilização dos movimentos feministas e de mulheres que utilizaram estratégias político-jurídicas, como a litigância. Esse processo favoreceu o reconhecimento da violência de gênero como violação de direitos humanos e levou Estados a assumir obrigações internacionais para prevenir e erradicá-la.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994, é resultado desse movimento e trouxe um importante aporte jurídico-conceitual para abordar a violência contra as mulheres considerando uma perspectiva de gênero. A partir dessa convenção, foi possível intensificar a problematização das relações sociais que formatam as experiências de vida das mulheres e de questões relativas à subalternidade em relação aos homens, nas abordagens jurídicas sobre a violência contra as mulheres.

Neste contexto, o conceito de interseccionalidade, originário do campo de estudos e da ação política do feminismo negro, tem ganhado contornos jurídico-dogmáticos na jurisprudência internacional em direitos humanos das mulheres, e permitiu que a violência de gênero passasse a ser analisada de uma forma mais adequada à complexidade que representa.

1.2 Interseccionalidade como Ferramenta para Identificar Vulnerabilidades

A interseccionalidade é um meio crucial para identificar e compreender as diferentes camadas de vulnerabilidade enfrentadas pelas mulheres. Ela reconhece que as mulheres passam por múltiplas e interseccionais formas de discriminação (Crenshaw, 1991). Isso significa que a violência de gênero afeta grupos de mulheres de diferentes formas e graus, o que demanda respostas normativas e políticas diferenciadas.

A abordagem interseccional permite compreender a violência de gênero contra as mulheres como uma forma agravada de discriminação. Em países com uma população diversificada como o Brasil, a categoria raça assume singular relevância na análise que, ao interagir com outros marcadores sociais, permite a melhor compreensão

sobre o fenômeno da violência e sobre as formas de acesso ou violação de direitos das mulheres negras, pobres e periféricas.

O desafio dessa perspectiva é garantir que as mulheres sejam protegidas quando sofrem discriminação racial, da mesma maneira que os homens, e sejam protegidas quando sofrem discriminação de gênero de maneiras diferentes. Da mesma forma, quando mulheres negras sofrem discriminação de gênero semelhante à sofrida por mulheres brancas, devem ser protegidas, assim como quando experimentam discriminações raciais que as mulheres brancas frequentemente não vivenciam.

A combinação dos processos que situam homens e mulheres de acordo com categorias sociais como gênero, raça-etnia, sexualidade e classe, com a institucionalização de práticas que estabelecem padrões desiguais de acesso a direitos, produz desigualdades que se cristalizam. A luta contra as diferentes formas de opressão implica a adoção de estratégias que permitam abordar os segmentos existentes no interior dos grupos sociais, o que requer o reconhecimento de sua pluralidade interna e das distintas formas de subordinação enfrentadas pelos diferentes sujeitos.

No contexto da violência doméstica, a interseccionalidade revela nuances invisibilizadas quando categorias como gênero e raça são tratadas de forma isolada. Ao posicionar raça, classe e gênero em um mesmo patamar analítico, garantindo subsídios para uma maior compreensão dos problemas que afetam as existências femininas, trazendo à tona a matriz de opressão colonial contra os grupos oprimidos.

1.3 Violência de Gênero e a Hipervulnerabilidade Feminina

As mulheres em situação de violência não estão expostas apenas às agressões físicas e emocionais, mas também a uma teia de vulnerabilidades estruturais que as impede de acessar direitos básicos.

A hipervulnerabilidade, nesse contexto, não é condição natural, mas resultado direto da intersecção entre violências de gênero, desigualdades econômicas, raciais e, como se discutirá, também da exclusão digital.

A Convenção CEDAW, no Sistema Global de Direitos Humanos, é o instrumento normativo mais importante sobre a temática. Embora a CEDAW não traga expressamente a violência contra as mulheres como forma de discriminação, essa articulação foi estabelecida diretamente pela Recomendação Geral n.º 19/1992 do Comitê CEDAW. O Comitê explicitou que a violência baseada no gênero é uma forma de discriminação dirigida às mulheres pelo fato de serem mulheres ou que as afeta desproporcionalmente, impedindo-as de gozar dos direitos em igualdade com os homens.

A relação estabelecida pela Recomendação Geral nº 19 confirma a violência de gênero como forma de discriminação nos termos do artigo 1º da CEDAW. A Recomendação Geral nº 35/2017 atualizou esse conceito, destacando a dimensão estrutural da violência de gênero e as formas sociais, políticas e econômicas que reproduzem o lugar subalterno das mulheres.

A hipervulnerabilidade feminina, ou seja, a vulnerabilidade agravada, emerge da interseção da violência de gênero com outras formas de opressão, como raça e classe social. O enfrentamento à violência de gênero necessita de uma abordagem integrada de marcadores sociais, especificamente a tríade racismo, sexismo e capitalismo, pois estão imbricados e atravessam as existências dessas mulheres. Fatores econômicos, como a perda de emprego e dependência financeira, também contribuem para a ocorrência de violência doméstica, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade.

Compreender as múltiplas camadas de vulnerabilidade que afetam as mulheres em situação de violência exige uma abordagem que vá além das leituras tradicionais de gênero, incorporando raça, classe, território e outras dimensões de opressão.

2 Inclusão Digital como Direito e Estratégia de Enfrentamento à Violência

2.1 Conceito e Reconhecimento como Direito Fundamental

No cenário contemporâneo da sociedade da informação, no qual a tecnologia se entrelaça com todas as dimensões da experiência humana, desde as atividades cotidianas mais elementares até os processos mais complexos da vida social e econômica, a integração das inovações tecno-científicas ao ciberespaço ocorre num ritmo exponencial, criando uma realidade onde a universalidade tecnológica transforma o acesso às inovações digitais num direito fundamental indispensável para a participação plena na sociedade (Da Silva, 2010).

Investigando as políticas e mecanismos institucionais necessários para a efetivação deste direito no território nacional, o Estado Democrático de Direito, consolidado nas últimas décadas do século XX, fundamenta-se no princípio da soberania popular como fonte legitimadora do poder estatal. Nesta arquitetura constitucional, o direito ao acesso às inovações tecnológicas emerge como elemento constitutivo da própria essência democrática, uma vez que a exclusão digital compromete a igualdade de oportunidades e a participação cidadã que caracterizam o regime democrático (Lôbo e Mol, 2022).

Os governos e a sociedade civil enfrentam o desafio de garantir que a inclusão digital seja universal, acessível e significativa, permitindo-a como um direito fundamental para uma cidadania plena no século XXI. O artigo 5º, §2º da Constituição Federal estabelece a cláusula de abertura dos direitos fundamentais, dispondo que

"os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

Esta norma de fundamentalidade formal permite o reconhecimento de novos direitos fundamentais que, embora não expressamente previstos no texto constitucional, decorrem dos princípios e do regime democrático adotados pela Carta Magna (Sarlet, 2015). Desta forma, o direito à inclusão digital emerge como direito fundamental implícito, derivado da conjugação entre a cláusula de abertura constitucional e os princípios estruturantes da dignidade humana e dos direitos da personalidade.

O acesso à internet deixou de ser um luxo para se tornar uma necessidade básica. Os cidadãos que, por diversos motivos, estão excluídos dessa conexão, ficam afastados de serviços essenciais como educação à distância, telemedicina, transações bancárias, participação em processos democráticos digitais e até mesmo da procura de emprego, já que muitas vagas são divulgadas exclusivamente on-line (Castells, 2020).

Em 2021, iniciou-se no Brasil a busca por incluir a inclusão digital no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 47/2021, assegurando a todos o direito de acesso à internet e o dever do poder público em promover políticas para ampliar e garantir esse acesso em todo o território nacional.

Em complemento, outras normativas incluem a preocupação dos legisladores em evidenciar a importância das tecnologias digitais. Um exemplo significativo é a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018), que representa um marco regulatório que, para além da proteção específica dos dados pessoais, simboliza o reconhecimento jurídico da importância dos direitos digitais no ordenamento brasileiro. A LGPD não estabelece apenas disposições para o tratamento de dados, mas implicitamente confirma a centralidade da dimensão digital na vida contemporânea e a necessidade de proteção dos cidadãos neste ambiente.

Ao garantir direitos como o acesso, a correção, a portabilidade e o apagamento de dados, a LGPD pressupõe que os indivíduos devem ter controle sobre sua presença digital — o que só é possível quando há inclusão digital efetiva. A lei evidencia que a proteção de dados e a inclusão digital são faces complementares de uma mesma característica: a necessidade de garantir que todos os cidadãos possam participar de forma segura e autônoma do ambiente digital.

Esta perspectiva alinha-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, particularmente o ODS 5 (Igualdade de gênero), que reconhece como a exclusão digital afeta desproporcionalmente as mulheres, perpetuando desigualdades de gênero e torna a inclusão digital um instrumento essencial de empoderamento feminino, ampliando oportunidades econômicas, educacionais e de participação política.

O ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura) estabelece a conectividade universal como meta fundamental, equiparando o acesso à internet e às tecnologias digitais à infraestrutura básica para o desenvolvimento sustentável, ao lado de estradas, energia e saneamento. Complementarmente, o ODS 10 (Redução das desigualdades) identifica a exclusão digital como fator de aprofundamento das desigualdades sociais, consolidando a inclusão digital como estratégia essencial para a construção de sociedades mais justas e equitativas.

Dessa forma, a LGPD e os ODS convergem para demonstrar que os direitos digitais não são questões setoriais, mas elementos transversais e fundamentais para a realização da justiça social e do desenvolvimento humano no século XXI (ONU, 2015).

2.2 Exclusão Digital e seus Efeitos na Vida de Mulheres em Situação de Violência

A exclusão digital representa uma das mais perversas formas de aprofundamento da vulnerabilidade feminina em contextos de violência, configurando-se como uma violação ao direito fundamental de acesso à informação e à comunicação. Em uma sociedade crescentemente digitalizada, a ausência de conectividade e competências digitais não constitui apenas uma limitação técnica, mas uma barreira estrutural que perpetua ciclos de violência, dependência e isolamento social (Wistuba e Pinto, 2025).

De igual maneira, perpetua e amplifica as desigualdades sociais preexistentes. Quem não tem acesso às tecnologias digitais fica em desvantagem no mercado de trabalho, tem dificuldades em acessar informação de qualidade e fica limitado na sua capacidade de participação cívica e política. Esta divisão digital torna-se assim uma nova forma de estratificação social (Berrio-Zapatta et al 2020).

Para além do acesso físico às tecnologias, a inclusão digital exige também competências digitais – saber navegar na internet de forma segura, avaliar criticamente a informação online e utilizar ferramentas digitais básicas (Lôbo e Mól, 2022). Estas competências são hoje tão essenciais quanto à alfabetização tradicional da era no século passado. Tal direito comunica-se diretamente com os direitos da personalidade e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF)[3]. A dignidade humana, enquanto fundamento da República, exige que sejam asseguradas as condições mínimas para uma existência digna e para o pleno desenvolvimento da personalidade.

Na sociedade contemporânea, essas condições incluem necessariamente o acesso pleno às tecnologias digitais, uma vez que a exclusão tecnológica impede o exercício de direitos básicos tais como educação, trabalho, saúde e participação política,

3 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;

como será analisado a seguir. A falta de acesso e habilidades digitais trazem o risco de que as intensas transformações no meio tecnológico possam realmente agravar as desigualdades e vulnerabilidades de gênero (PNUD, 2023).

Para mulheres em situação de violência, a exclusão digital funciona como um instrumento adicional de controle e opressão, ampliando exponencialmente os efeitos devastadores da violência doméstica. Essa exclusão não se manifesta apenas pela ausência de dispositivos ou conexão à internet, mas engloba um conjunto complexo de barreiras que incluem a falta de conhecimento sobre direitos digitais, a ausência de competências para navegação segura e a limitação no acesso a recursos e serviços essenciais disponibilizados digitalmente (Wistuba e Pinto, 2025).

A interseção das vulnerabilidades revela como a exclusão digital se soma a outras formas de discriminação e violência, criando um cenário de hipervulnerabilidade, no qual mulheres enfrentam múltiplas camadas de isolamento.

Nesse sistema de opressão, o sexo feminino frequentemente experimenta controle abusivo sobre suas comunicações, vigilância constante de suas atividades on-line e restrições severas ao acesso a dispositivos e internet. Esta realidade se agrava quando consideramos marcadores sociais como raça, classe, escolaridade e localização geográfica, que podem intensificar ainda mais as barreiras de acesso digital.

Para além da desconexão com o mundo exterior, o desconhecimento sobre a existência e funcionamento de serviços de proteção, sobre direitos garantidos pela legislação protetiva ou sobre procedimentos para solicitar medidas de urgência, pode significar a diferença entre a vida e a morte.

A informação, neste contexto, não é apenas poder, mas representa possibilidade concreta de sobrevivência e libertação. Mulheres que não conseguem acessar informações sobre casas de apoio, linhas diretas de atendimento ou orientações sobre como sair de relacionamentos abusivos permanecem aprisionadas não apenas pela violência física, mas pela violência informacional que a exclusão digital representa.

O isolamento das redes de apoio constitui outro aspecto devastador da exclusão digital. Em contextos de violência doméstica, o agressor frequentemente implementa estratégias de isolamento social como mecanismo de controle, limitando o contato da vítima com familiares, amigos e potenciais suportes externos.

A dimensão econômica da exclusão digital revela-se igualmente preocupante quando analisada sob a perspectiva da autonomia financeira feminina. Em uma economia crescentemente digitalizada, a ausência de competências e acesso digital representa uma barreira quase intransponível para a inserção no mercado de trabalho formal ou para o desenvolvimento de atividades econômicas independentes (UNESCO, 2023).

A incapacidade de acessar plataformas de busca de emprego, de desenvolver competências profissionais por meio de cursos on-line ou de criar pequenos negócios digitais, por exemplo, mantém estas mulheres em situação de dependência econômica que facilita a perpetuação da violência. De forma adicional, ressalta-se que nos dias de hoje o acesso a serviços públicos essenciais torna-se progressivamente mais dependente de plataformas digitais, criando mais barreiras para quem não possui o acesso adequado.

A digitalização de serviços de saúde, educação, assistência social e segurança pública, embora represente avanços em termos de eficiência e cobertura, pode paradoxalmente aprofundar a exclusão de populações já vulnerabilizadas. Mulheres que não conseguem acessar sistemas on-line para solicitar benefícios sociais, agendar consultas médicas especializadas ou registrar ocorrências policiais enfrentam obstáculos adicionais em sua busca por proteção e suporte institucional.

A violência digital emerge como uma dimensão específica da violência de gênero facilitada pela exclusão digital. Mulheres com baixo letramento digital tornam-se alvos mais vulneráveis de práticas como a pornografia da vingança, perseguição ou assédio virtual, controle abusivo através de aplicativos de monitoramento e outras formas de violência mediadas por tecnologias. A falta de conhecimento sobre configurações de privacidade, sobre como identificar e denunciar violências online ou sobre como proteger dados pessoais amplia significativamente a exposição destas mulheres a novos tipos de agressão e controle (Citron, 2014).

2.3 Fortalecimento da Autonomia Feminina por Meio do Acesso Digital

O acesso a cursos de capacitação profissional, a recursos educacionais, a informações sobre saúde reprodutiva e direitos sexuais, bem como a conteúdos de empoderamento feminino torna-se severamente limitado pela ausência de conectividade e competências digitais. Esta limitação perpetua ciclos de baixa autoestima, dependência e vulnerabilidade que são funcionais à manutenção de relacionamentos abusivos (Durand et al. 2021).

Ações simples, como utilizar um celular, acessar a internet, realizar um curso online ou obter informações básicas, que são cotidianas para muitos, podem representar um recomeço transformador para aquelas historicamente são excluídas desses meios. A inclusão digital pode ser compreendida sob duas perspectivas.

A primeira, mais ampla, entende o acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) como um meio de melhorar as condições de vida de pessoas que, por diversos motivos – como falta de recursos financeiros, infraestrutura precária, baixa escolaridade ou desinteresse – não utilizam recursos tecnológicos. Nesse sentido, Porto (2016) destaca ainda uma segunda abordagem, na qual o desenvolvimento

das tecnologias atua como um incentivo para que os indivíduos aprendam a lidar com a informação de maneira mais autônoma e consciente.

A perspectiva da inclusão digital como direito fundamental exige o reconhecimento de que o acesso às tecnologias de informação e de comunicação não constitui um luxo ou uma comodidade, mas uma necessidade básica para o exercício pleno da cidadania contemporânea. Para mulheres em situação de violência, este direito assume caráter ainda mais essencial, configurando-se como condição necessária para o acesso a direitos fundamentais como segurança, saúde, educação e trabalho (Pedro, 2022).

As políticas de inclusão digital destinadas a mulheres em situação de violência devem transcender a simples disponibilização de dispositivos e conectividade, abrangendo programas abrangentes de letramento digital que considerem as especificidades de gênero e as particularidades dos contextos de violência. É fundamental que estas políticas incorporem perspectivas de segurança digital, capacitação para identificação e prevenção de violências online, além de estratégias específicas para o desenvolvimento de autonomia digital feminina (Gurumurthy, 2020).

As sociedades civis nacional e internacional desempenham papel crucial na promoção da inclusão digital de mulheres em situação de violência, desenvolvendo iniciativas que articulam formação técnica com fortalecimento de redes de apoio e empoderamento feminino. Organizações de direitos humanos têm experimentado abordagens inovadoras que integram inclusão digital com ações de enfrentamento à violência de gênero, demonstrando a viabilidade e efetividade de intervenções interseccionais.

A superação da exclusão digital de mulheres em situação de violência representa um imperativo ético e político que transcende questões técnicas ou econômicas. Trata-se de reconhecer que a inclusão digital constitui ferramenta fundamental para a promoção da igualdade de gênero, para o enfrentamento da violência contra as mulheres e para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Dados estatísticos corroboram a hipervulnerabilidade enfrentada pelas mulheres em situação de violência no Brasil, ao passo que abrange as perspectivas interseccionais.

Pesquisas destacam que as maiores vítimas de violência de gênero são mulheres negras (pardas e pretas). Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025[4], em 2024, 63,6% das vítimas de feminicídios eram mulheres negras; no crime de estupro de vulnerável, as mulheres negras representam 55,6% das vítimas, evidenciando o racismo, o machismo e a objetificação do corpo das mulheres negras como variáveis centrais.

---

4 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279. Acesso em: 26 de julho de 2025.

No cenário brasileiro, um dos maiores exemplos de programa de acolhimento para mulheres que sofrem violência, é a Casa da Mulher Brasileira – CMB, instituída em 3 de fevereiro de 2015, sendo a primeira unidade inaugurada em Campo Grande/MS.

Atualmente, poucas são as unidades que oferecem serviços na área de tecnologia. Uma delas é a CMB de Brasília/DF, que conta com programas de inclusão digital, disponibilizando laboratórios de computadores com acesso à internet e oportunidades de cursos de capacitação profissional, voltados para o fortalecimento das mulheres no mercado de trabalho e no empreendedorismo, com vistas à geração de renda, criando possibilidade de autonomia econômica às mulheres.

Ainda no contexto nacional, o Pretalab, representa um avanço também nesse sentido. É uma Organização Social com linha de atuação na análise e/ou melhoria de políticas, formação de cidadãos e organizações, fomento à participação cidadã, defesa de direitos, melhoria de eficiência do Estado, promoção da transparência, pesquisa e/ou ciência de dados e mobilização da sociedade, com a missão de estimular a participação das mulheres negras no universo da tecnologia e inovação social.

Neuman (2008) sustenta que a apropriação das tecnologias por grupos socialmente excluídos constitui um mecanismo fundamental de resistência e negociação diante dos processos de globalização, configurando-se como uma estratégia de empoderamento que permite a esses grupos subverter as lógicas dominantes e construir narrativas alternativas de participação social.

A garantia do direito ao acesso digital para todas as mulheres, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade, configura-se como condição indispensável para a efetivação de direitos humanos fundamentais e para a construção de alternativas concretas aos ciclos de violência e exclusão social.

A análise da exclusão digital sob a perspectiva interseccional e da vulnerabilidade revela a urgência de políticas públicas integradas que reconheçam as especificidades das experiências femininas de violência e exclusão. Somente por meio de abordagens interseccionais e sensíveis às dinâmicas de gênero será possível transformar o acesso digital de barreira adicional em ferramenta efetiva de libertação e empoderamento para mulheres em situação de violência.

CONCLUSÃO

Diante das reflexões desenvolvidas, evidencia-se que a exclusão digital, quando analisada sob a perspectiva interseccional, revela-se um dos vetores de aprofundamento da hipervulnerabilidade de mulheres em situação de violência. A intersecção entre desigualdades de gênero, raça, classe e território não apenas amplia os riscos e as barreiras enfrentadas, mas também limita o acesso a direitos fundamentais, à informação, à proteção e às oportunidades de reconstrução da autonomia.

Neste cenário, reconhecer a inclusão digital como direito fundamental não é apenas um imperativo ético, mas uma exigência jurídica contemporânea, especialmente em sociedades que se estruturam crescentemente no ambiente digital. A ausência de acesso às tecnologias e de políticas públicas estruturantes nesse campo perpetua ciclos de violência, dependência e exclusão.

Assim, a construção de respostas eficazes ao enfrentamento da violência de gênero exige a incorporação da inclusão digital como estratégia central nas políticas públicas, articulada a uma abordagem interseccional capaz de contemplar as múltiplas dimensões da vulnerabilidade. A garantia de acesso, proteção e dignidade, neste contexto, não pode ser dissociada da democratização das tecnologias, condição essencial para a efetivação dos direitos humanos e para a superação das opressões estruturais que marcam a vida dessas mulheres.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO DA SILVA, Alzira Karla; GALVÃO COUTINHO CORREIA, Anna Elizabeth; FRANÇA DE LIMA, Izabel. O conhecimento e as tecnologias na sociedade da informação. *Revista Interamericana de Bibliotecología,* v. 33, nº 1, p. 213-239, 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-09762010000100009. Acesso em: 05 de maio de 2025.

BERRÍO-ZAPATA, Cristian et al. Exclusão Digital de Gênero: quebrando o silêncio na Ciência da Informação. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, v. 43, nº 1, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.17533/udea.rib.v43n1erv1. Acesso em: 05 de maio de 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicao.htm. Acesso em: 10 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 143, nº 151, p. 1, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. LEI nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).* Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 20 de maio de 2025.

CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio: A Era da Informação vol. 3*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2020.

CATOIA, Cinthia de Cassia; SEVERI, Fabiana Cristina; FIRMINO, Inara Flora Cipriano. Caso "Alyne Pimentel": *Violência de Gênero e Interseccionalidades*. Florianó-

polis, v. 28, nº 1, e60361, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n160361. Acesso em: 14 de maio de 2025.

CITRON, Danielle Keats. *Crimes de ódio no ciberespaço*. Harvard University Press, 2014. Disponível em: https://www.hup.harvard.edu/books/9780674659902. Acesso em: 23 de maio de 2025.

CRENSHAW, Kimberle. *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.* University of Chicago Legal Forum. Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8. Acesso em: 13 de abril de 2025.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Rev. Estud. Fem*., v. 10, nº 1, jan. 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-026X20020001000111. Acesso em: 05 de abril de 2025.

CRENSHAW, Kimberle. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, v. 43, nº 6, p. 1241-1299, jul. 1991. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1229039. Acesso em: 05 de abril de 2025.

DINIZ, Maria Helena; SAHYOUN, Najla Pinterich. Importância da inclusão digital para o exercício da cidadania. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 25, nº 1, p. 17-44, 2024.

GURUMURTHY, Anita; CHAMI, Nandini. *Digital Technologies and Gender Justice:* A Primer. Bangalore: IT for Change, 2020. Disponível em: https://itforchange.net/digital-technologies-and-gender-justice-a-primer. Acesso em: 22 de maio de 2025.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Tempo social*, v. 26, p. 61-73, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/?lang=pt. Acesso em: 22 de maio de 2025.

LÔBO, Edilene; MÓL, Ana Lúcia Ribeiro. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO ÀS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E A OMISSÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA PROTEÇÃO. *Revista Direito UFMS*, p. 146-165, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.21671/rdufms.v1i1.18878. Acesso em: 29 de abril de 2025.

MACIEL, Ariane Durce. O LUGAR DAS MULHERES: GÊNERO E INCLUSÃO DIGITAL. *P2P E INOVAÇÃO*, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, nº 1, p. 66-85, 2015. DOI: 10.21721/p2p.2015v2n1. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/1450. Acesso em: 9 maio. 2025.

MALAVE, Mayra. O papel das redes sociais durante a pandemia. *Instituto Fiocruz – IFF*, 2020. Acesso em: Outubro de 2020. Disponível em: http://www.iff.fiocruz.br/index.php/8-noticias/675-papel-redes-sociais. Acesso em: 02 de maio de 2025.

NEUMAN de SEGAN, María Isabel. La apropiación tecnológica como práctica de resistencia y negociación en la globalización. *En IX Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación*, AMIC, México. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Maria_Neuman/publication/296669418_La_apropiacion_tecnologica_como_practica_de_resistencia_y_negociacion_en_la_globalizacion/links/56d77d8008aebe4638af1f1e/La-apropiacion-tecnologica-como-practica-de-resistencia-ynegociacion-en-la-globalizacion.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração e Programa de Ação de Viena*: Conferência Mundial de Direitos Humanos. Viena, 14 a 25 de junho de 1993. Nova York: ONU, 1993. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action. Acesso em: 9 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Recomendação Geral n. 19 (violência contra as mulheres). *Comitê CEDAW*, 1992. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt//sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_19_violencia_contra_as_mulheres.pdf. Acesso em: 15 de abril de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Recomendação Geral n. 33 (sobre o acesso das mulheres à justiça). *Comitê CEDAW*, 2015. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf. Acesso em: 16 de abril de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transforming our world*: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 22 de maio de 2025.

PEDRO, Alessandra Terni. A inclusão digital como garantia de direito social e a Constituição brasileira. *Revista Migalhas,* 2022. "Os Direitos Sociais são aqueles que buscam corrigir desigualdades que nascem da disparidade das condições econômicas e sociais". Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/375337/a-inclusao-digital-como-garantia-de-direito-social. Acesso em 13 de maio de 2025.

PORTO, L. M. Inclusão digital e políticas públicas: questões para reflexão. *Inclusão Social*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 68–75, jul./dez. 2016. ISSUE DOI: 10.21207/1983-4225.2022.1333.

RIBEIRO, Jaqueline Santos et al. *Percepção do enfermeiro sobre o atendimento à*

mulher vítima de violência: um estudo na atenção primária. , v. 25, nº 3, e20200324, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/2177-9465-EAN-2020-0324. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ean/a/KKfcDmSpk9NVBG9y3KpSTyr/. Acesso em: 19 de maio de 2025.

SANTOS, Maria Clara. A inclusão digital como direito fundamental passível de viabilizar a participação cidadã. *Repositório Digital da UFSM*, 2019. "A inclusão digital tornou-se uma necessidade, um novo direito na sociedade contemporânea vinculado à dignidade humana". Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/handle/1/12541. Acesso em 13 de maio de 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 12ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; GMACH, Deomar Adriano; SIQUEIRA, Tiago Adami. Vulnerabilidade social e exclusão digital no acesso aos serviços públicos do regime geral de previdência social.

UNESCO. UNITED NATIONS: *Mexico urges to eliminate gaps to prevent women and girls from fully accessing the digital age*. 8 março 2024. Disponível em: https://www.unesco.org/en/articles/united-nations-mexico-urges-eliminate-gaps-prevent-women-and-girls-fully-accessing-digital-age. Acesso em: 20 de maio de 2025.

WISTUBA, Vanuza Aparecida Santos; PINTO, José Simão de Paula. A DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NO EMPODERAMENTO FEMININO. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, [S. l.], v. 11, nª 3, p. 150-158, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i3.18327. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18327. Acesso em: 23 maio. 2025

DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA

02

Plataformas Digitais de Solução de Controvérsias, Acesso à Justiça e Interesse de Agir

Marco Antonio Rodrigues

Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Professor Titular de Direito Processual Civil da UERJ. Professor do PPGD da UNESA. Pós-doutor pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Público e Doutor em Direito Processual pela UERJ. Master of Laws pela King's College London. Especializado em Políticas Públicas pela Harvard Kennedy School. Professor de cursos de Pós-Graduação em Direito pelo Brasil. Membro da International Association of Procedural Law, do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Associação Brasileira de Direito Processual e do Instituto Português de Processo Civil. Advogado. Árbitro.

RESUMO

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição brasileira, garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito fique sem apreciação judicial. O Código de Processo Civil de 2015 reforça essa garantia, mas também valoriza outros métodos adequados de solução de conflitos, como a arbitragem e a mediação. A evolução do direito de acesso à justiça inclui a ampliação dos mecanismos extrajudiciais digitais, como a plataforma consumidor.gov.br, que apresenta alta resolutividade. Casos como este demonstram a importância das soluções on-line na transparência e eficiência processual. Esses meios reduzem custos e ampliam o acesso à justiça de forma ágil e eficaz.

Palavras-chave: plataformas digitais; acesso à justiça; meios adequados de solução de controvérsias.

ABSTRACT

The principle of judicial inafastability, established in Article 5, XXXV, of the Brazilian Constitution, ensures that no violation or threat to rights remains without judicial review. The 2015 Code of Civil Procedure reinforces this guarantee but also values alternative dispute resolution methods, such as arbitration and mediation. The evolution of access to justice includes the expansion of digital mechanisms, such as the consumidor.gov.br platform, which has a high-resolution rate. Cases like this demonstrate the importance of on-line solutions for transparency and procedural efficiency. These methods reduce costs and enhance access to justice in a swift and effective manner.

Keywords: Digital platforms; access to justice; multidoor courts; alternative dispute resolution.

1. Acesso à justiça entre o passado e a atualidade

O artigo 5º, XXXV, da Constituição da República veicula uma norma que desde logo irá informar o estudo da jurisdição: tradicionalmente pode-se extrair desse dispositivo o princípio da inafastabilidade da jurisdição,[1] que veda que sejam excluídos da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito. Dessa forma, resta claro que qualquer norma infraconstitucional que procure restringir a possibilidade de apreciação de violação ou de mero risco a direito não pode ser admitida, por ofensa ao sistema fundamental de garantias constitucionais.

De tal norma também se pode extrair o direito de ação, isto é, um direito a uma prestação jurisdicional. Na evolução do Estado, porém, pode-se dizer que o direito de ação não foi revestido da importância que possui nos tempos atuais, tendo variado ao longo do tempo seus significado e relevância. Desde o período antigo, podem-se extrair manifestações de acesso à justiça. No Código de Hamurabi, já se procurava, pelo menos no plano teórico, proteger os indivíduos, com a possibilidade de obter uma resposta estatal para resolver uma questão.[2] Em algumas cidades-estados gregas, por sua vez, também se podia vislumbrar um acesso à justiça pelos cidadãos, que lhes era bastante amplo. Apesar de algumas restrições, como a imposição de multas por alegações improcedentes, a Grécia antiga foi o berço da assistência judiciária aos necessitados.[3]

No período moderno, com as revoluções liberais, assiste-se ao surgimento de diversas Constituições e de Declarações de Direitos, como a Declaração dos Direitos da Virgínia, nos Estados Unidos, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, na França.[4]

Ocorre, porém, que o Estado liberal, que surgiu em muitos locais nesse período histórico, possuía inspiração claramente burguesa, prezando fortemente pelo valor liberdade, o que era uma decorrência inclusive dos próprios bens que se procurava proteger: a vida, a autonomia e a propriedade. No Estado liberal, então, não se dava destaque à igualdade em sentido material, isto é, a uma efetiva igualdade de condições, mas apenas a uma isonomia perante a lei, de caráter meramente formal.

---

1 Com sede constitucional no art. 5º, XXXV, o referido princípio impede que o legislador restrinja o acesso à ordem jurídica ou ao ordenamento justo, bem como impõe ao juiz o dever de prestar a jurisdição, isto é, garantir a tutela efetiva, a quem detenha uma posição jurídica de vantagem" (PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria geral do processo civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 30). Com redação semelhante, tem-se o artigo 3º do Código de Processo Civil de 2015, uma das normas fundamentais do processo civil.

2 É o que se verifica, por exemplo, no seguinte trecho do referido Código: "[…] que o oprimido que tenha um caso com a lei, venha e fique diante desta minha imagem como rei da retidão […]". CÓDIGO de Hamurabi. Disponível em: http://www.angelfire.com/me/babiloniabrasil/hamur.html. Acesso em: 3 de março de 2012.

3 CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça*: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. pp. 5-6.

4 Note-se que a organização judiciária surgida na França com a Revolução Francesa acabou sendo modelo para a estrutura dos tribunais na maior parte dos outros países de direito romanista (GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995. p. 493).

De outro lado, nesse modelo estatal verifica-se uma certa desconfiança com os poderes estatais, e nesse estudo importa especialmente o Poder Judiciário, que por muitas vezes acabava por ser um instrumento de atuação do monarca nos regimes absolutistas.[5] Assim, pode-se constatar que, apesar de o liberalismo ter buscado consagrar muitos direitos, houve um afastamento do acesso à justiça, diante do contexto histórico que antecedeu as Revoluções Liberais.[6]

Vale salientar, também, que nesse contexto de valorização da liberdade, o Estado liberal não considerava que o direito de ação seria essencial à vida digna do indivíduo; não se tinha em conta que tal direito seria essencial para que fosse possível proteger outros direitos. O direito de ação era apenas um direito formal à propositura de ação.[7] Não havia, pois, uma garantia material de ação, isto é, não se observavam as necessidades fáticas que tinham os indivíduos para ir a juízo.

No entanto, o século XX assistiu a uma transformação na análise dos direitos fundamentais, com a ascensão de direitos sociais e o aumento das pressões pela proteção a estes últimos – como é o caso da busca de direitos dos trabalhadores –, bem assim, conforme se discorreu no item anterior, verificou-se um novo constitucionalismo, o neoconstitucionalismo, com o rompimento definitivo com a mera tutela formal a direitos, buscando-se a sua efetiva proteção, bem como dos valores protegidos pelo constituinte.

Nesse pano de fundo, o direito de ação foi ganhando gradativamente um novo enfoque, pois não pode ser indiferente à realidade social em que se aplica,[8] especialmente em países que possuem uma grande desigualdade no seio da sociedade, como é o caso do Brasil. Assim sendo, o direito de ação, mais do que uma possibilidade de propositura de ação, deve significar um direito de acesso à justiça, garantia essencial à dignidade da pessoa humana.

---

5 António Hespanha afirma que, no Estado Liberal, a justiça era uma atividade subalterna, incluída no conjunto de outras atividades destinadas a fazer observar as leis (HESPANHA, António. *Justiça e litigiosidade*:história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. p. 384).

6 Vale conferir as lições de CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça*: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. pp. 17-18): "Surge então uma situação paradoxal. Ao mesmo tempo em que a Constituição do Estado (o novo modelo de organização social) assegura, ao menos formalmente e em tese, a igualdade entre os indivíduos, o que deveria, também em tese, assegurar um igual acesso à justiça, a realidade era bastante diversa. Deveras, a minimização do Judiciário conduz a uma ausência de preocupação com a questão do acesso. Em uma palavra: se a instância judiciária não é importante, por que se preocupar com o acesso?"

7 "Nos estados liberais 'burgueses' dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigorante. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação"(tradução livre) (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to justice*. A world survey. Milano: Giuffrè, 1978. l. 1, v. I, p. 6). No mesmo sentido: MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 187.

8 MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 189.

Atualmente, o direito de acesso à justiça tem tamanha importância, que é considerado parte integrante da dignidade da pessoa humana. Para que um indivíduo possa gozar de direitos mínimos que lhe são consagrados, não basta apenas a sua mera previsão, por maior que seja sua importância para a vida digna. Sem a possibilidade de buscar a tutela judicial dos direitos, fica comprometida a possibilidade de gozo destes últimos.[9]

Pode-se afirmar, portanto, que o acesso à justiça, enquanto um direito fundamental integrante do mínimo necessário à existência do indivíduo, vem conferir ao Poder Judiciário um papel de enorme destaque: cabe a esse poder estatal cuidar de eventuais pretensões que busquem assegurar direitos em geral, e os direitos fundamentais em especial. Como salienta Leonardo Greco, o acesso à justiça será um instrumento sancionatório, acionável em razão de lesão ou ameaça a um direito.[10]

Nas clássicas lições de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o conceito de acesso à justiça poderia ser exprimido como uma completa paridade de armas, isto é, uma perfeita igualdade entre as partes, demonstrando a ligação desse direito ao valor igualdade. Confiram-se suas palavras:

> A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa 'igualdade de armas' – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo [...]. [11]

---

9 "Em um Estado de direito, como já se referiu, não basta a mera consagração normativa: é preciso existir uma autoridade que seja capaz de impor coativamente a obediência aos comandos jurídicos. Dizer que o acesso à Justiça é um dos componentes do núcleo da dignidade humana significa dizer que todas as pessoas devem ter acesso a tal autoridade: o Judiciário" (BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 293).

10 Leonardo Greco (GRECO, Leonardo. Acesso ao direito e à justiça. In: GRECO, Leonardo. *Estudos de direito processual*. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005. p. 197), destaca: "A Constituição Portuguesa, com muita razão, associa no artigo 20 o acesso à justiça ao acesso ao direito, como a indicar que, antes de assegurar o acesso à proteção judiciária dos direitos fundamentais, deve o Estado investir o cidadão diretamente no gozo dos seus direitos, ficando a proteção judiciária através dos tribunais, como instrumento sancionatório, no segundo plano, acionável apenas quando ocorrer alguma lesão ou ameaça a algum desses direitos".

11 "Optimal effectiveness in the context of a given substantive law could be expressed as complete 'equality of arms' – the assurance that the ultimate result depends only on the relative legal merits of the opposing positions, unrelated to differences which are extraneous to legal strength and yet, as a practical matter, affect the assertion and vindication of legal rights . This perfect equality, of course, is utopian, as we have already implied; the differences between parties can never be completely eradicated . The question is how far to push toward the utopian goal, and at what cost. […]". (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to justice*. A world survey. Milano: Giuffrè, 1978.I. I, v. I, p. 10) A tradução do original ora transcrito foi extraída da elaborada por Ellen Gracie Northfleet (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 15).

Nesse sentido, ainda que esses autores tenham razão e não seja possível chegar à perfeita igualdade de armas no processo, o direito de acesso à justiça, enquanto direito fundamental, demanda lhe seja concedida a máxima efetividade possível.

À luz da evolução do significado do acesso à justiça, este passou a ser não apenas o ingresso de uma pretensão no Judiciário, mas um direito a uma prestação jurisdicional justa.

No entanto, com o passar do tempo, a maior celeridade nas relações jurídicas, a globalização e as tecnologias ampliaram muito a judicialização das controvérsias, o que traz à tona uma importante questão: o acesso à justiça impõe o ingresso no Poder Judiciário?

1.1 O acesso à justiça enquanto direito de obtenção de uma solução justa para o conflito de interesses

Nos últimos anos, assistiu-se a mais uma transformação do sentido do acesso à justiça. A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça estabeleceu a política pública nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, da qual se pode observar que o tratamento adequado de um conflito não passa necessariamente pela solução imposta pelo Poder Judiciário. Para cada conflito deve ser buscada a solução que se mostre mais adequada e eficiente, sendo que a referida Resolução impõe, inclusive, ao Judiciário que promova a busca dos meios consensuais para a solução dos conflitos.[12]

Assim é que, por exemplo, existem situações em que uma das partes sabidamente está errada, e postergar a solução da controvérsia com anos perante o Poder Judiciário somente irá atrasar uma solução justa. Note-se que isso inclusive pode ser menos econômico, diante da incidência de juros e atualização monetária.[13]

Portanto, nem sempre o Poder Judiciário será o meio mais adequado para a obtenção de uma solução justa.[14] Isso porque os órgãos jurisdicionais possuem atualmente uma quantidade enorme de processos, que os impede frequentemente de

---

12 Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

13 A regra geral em termos de juros moratórios consta no artigo 406 do Código Civil, prevendo que, à falta de estipulação das partes, aplicar-se-á a taxa em vigor para o pagamento dos impostos devidos à Fazenda Nacional. Esta taxa, atualmente, é a SELIC, conforme disposto no artigo 13 da Lei nº 9.065/95, que engloba juros e correção monetária.

14 Analisando criticamente a utilização do Poder Judiciário enquanto meio principal para a solução dos conflitos, *Acesso à Justiça – Condicionantes legítimas e ilegítimas.* Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

proferir uma decisão final em prazo razoável.[15] Ademais, por vezes a demanda em jogo envolve questões técnicas que os órgãos jurisdicionais não possuem conhecimento suficiente para resolver da maneira mais adequada, o que põe em risco a própria pacificação do conflito.

Nessa esteira, o Código de Processo Civil de 2015 também conferiu enorme importância aos diferentes meios de solução de conflitos, o que se pode vislumbrar desde logo no artigo 3º, constante do capítulo de normas fundamentais do processo civil. Tal dispositivo legal, no seu *caput*, traz a inafastabilidade do controle jurisdicional, ao prever que não se excluirá do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direito. Ademais, nos seus parágrafos, há a expressa consagração de outros meios de solução de controvérsias. O parágrafo 1º consagra a possibilidade de uso da arbitragem nos casos previstos em lei. Já o parágrafo 2º, por sua vez, prevê um dever a advogados, juízes, defensores e membros do Ministério Público de promover os métodos de solução consensual de controvérsias, inclusive no curso de processo judicial.

Ao nosso ver, o artigo 3º do Código de Processo Civil acaba por trazer um novo sentido ao direito fundamental de acesso à justiça. São normas fundamentais, previstas no mesmo dispositivo legal, não apenas o acesso ao Judiciário, mas também o uso da arbitragem e dos meios consensuais de solução de controvérsias. Pode-se afirmar que o legislador trouxe todos esses meios de resolução de conflitos no mesmo artigo do Código, como forma de demonstrar sua igual dignidade enquanto mecanismos de pacificação social. De fato, esta não depende apenas do Poder Judiciário, podendo ser obtida pelos jurisdicionados de outras formas, por vezes mais rápidas e mais econômicas.

Assim sendo, pode-se afirmar que o direito de acesso à justiça, a partir da Resolução n. 125/10 do Conselho Nacional de Justiça e do Código de Processo Civil de 2015, passa a ser um direito de acesso à solução justa para o conflito de interesses, que não necessariamente é aquela oriunda de imposição pelo Judiciário, mas que pode ser promovida dentro do próprio Poder Judiciário, em razão do uso dos meios consensuais dentro desse Poder.[16]

O Código de Processo Civil adotou o sistema de Tribunais multiportas, oriundo das ideias de Frank Sander na década de 1970.[17] Assim sendo, a solução adequada por

---

15 No Brasil, de acordo com relatório Justiça em Números 2019, do Conselho Nacional de Justiça, mais uma vez, o tempo médio de tramitação de um processo na Justiça é de 4 anos e 10 meses (aproximadamente 1760 dias). Fonte: https://www.cnj.jus.br/julgamento-dos-processos-mais-antigos-reduz-tempo-medio-do-acervo/

16 RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Atlas, 2016, p. 366.

17 "O Sistema de Múltiplas Portas (*Multidoor Courthouse System*) pode ser definido como um mecanismo de aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos no qual, a partir do conflito apresentado pelas partes interessadas em negociar, é disponibilizada uma variedade de meios ou "portas", a fim de que se possa identificar qual a mais adequada para a propositura de um acordo eficaz

meios consensuais não precisa ser exclusivamente extrajudicial, já que é possível a sua adoção no âmbito do próprio Judiciário.

2. Plataformas digitais e os meios on-line de resolução de conflitos

O uso de meios consensuais para a solução dos conflitos levou ao longo do tempo à criação dos mecanismos mais adequados para o tratamento das controvérsias, o que é chamado de design de sistemas de disputa.[18] A lógica do design de sistemas levou, outrossim, ao surgimento de uma série de mecanismos de resolução on-line de conflitos, tanto no âmbito do Poder Judiciário, como fora dele.

Como exemplos de mecanismos de resolução on-line de conflitos nos Tribunais, pode-se exemplificar com o Tribunal de Resolução de Disputas Civis da Columbia Britânica, no Canadá, com competência para a resolução de algumas disputas cíveis, como acidentes de veículo e condominiais; e o sistema de cobrança de dívidas de menor valor do Reino Unido.

Ademais, em matéria de resolução on-line de conflitos fora dos tribunais, importante destacar o sistema relativo a conflitos de consumo da União Europeia, regulamentado pela Diretiva 2013/11/UE, e pelo Regulamento EU n. 524/13 de 21 de maio de 2013,[19] e que recentemente passou por mudanças.

No Brasil, importante marco na resolução adequada de conflitos on-line foi a instituição da plataforma *consumidor.gov.br*, que atualmente é uma plataforma para negociação entre fornecedores cadastrados e consumidores. Em operação desde 2014, a plataforma obteve resultados muito positivos, tendo como média de resolutividade 80% das reclamações registradas, com um prazo médio de resposta de sete dias. A plataforma já registrou mais de dois milhões de reclamações e conta com uma base de mais de um milhão de usuários cadastrados e mais de 500 empresas credenciadas.

Em 2022, a plataforma registrou mais de um milhão de reclamações, com 78% de resolução das demandas e um prazo médio de resposta de 8 dias. Setores como telecomunicações e serviços financeiros lideram o número de reclamações.

---

e que seja cumprido e satisfatório por ambos os indivíduos. Tal sistema é amplamente utilizado nos Estados Unidos, especialmente em Estados como Flórida, Washington e Nova York. A ideia de se criar um mecanismo tal como o Sistema de Multiportas surgiu a partir de uma conferência (*Pound Conference*), realizada em 1976, que discutiu acerca da insuficiência do Poder Judiciário para atender a todas as demandas com justiça. Foi apresentada pelo professor da faculdade de Direito de Harvard Frank Sander e, a partir daí, tem se aprimorado e, atendendo a demanda da complexidade dos conflitos, vem apresentando novos métodos (ou portas) ao passo que novas formas de conflitos surgem" (SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário brasileiro. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, ano 5, n. 16. p. 204-220, jul./set. 2011, p. 204)

18 Sobre o design de sistemas de disputa, destaca-se URY, William; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting Disputes Resolved: Designing systems to cut the costs of conflict*. Jossey-Bass, 1988.

19 Discutindo diversos assuntos relacionados à resolução de disputas on-line, Michael Sturner, Fernando Gascón Inchausti e Remo Caponi, *The Role of Consumer ADR in the Administration of Justice: New Trends in Access to Justice Under EU Directive 2013/11 (*SELP, Sellier European Law Publishers 2015)

É de se notar, ainda, que na experiência brasileira, tais mecanismos extrajudiciais podem ser importantes formas de solução célere e efetiva de execuções individuais de sentenças coletivas. Os mecanismos de resolução on-line de conflitos possuem importantes benefícios em relação aos meios físicos de solução de controvérsias. Em primeiro lugar, trata-se de mecanismos mais baratos ou gratuitos – esse último caso é o da plataforma consumidor.gov.br, sendo que na Europa muitos desses meios ou tem seu custeio a cargo do fornecedor, ou são de baixo custo. Ademais, ainda quanto ao custo, cabe lembrar que esses meios on-line não reclamam a ida dos envolvidos a uma localidade específica para audiências ou outros atos presenciais. Destaque-se, também, que o fato de serem on-line amplia sua eficiência, já que muitas vezes sequer possuem intervenção humana de mediadores, sendo que podem comportar centenas ou milhares de negociações, mediações ou arbitragem simultaneamente.

3. Plataformas digitais, interesse de agir e o uso racional do acesso ao Judiciário

O interesse de agir se encontra consagrado no artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. Em que pese para parcela da doutrina seja um pressuposto processual,[20] entendemos ainda tratar-se de uma condição para o regular exercício da ação, não importando o fato de o diploma processual de 2015 não ter mencionado expressamente o termo "condições da ação" ou expressão análoga.[21]

O interesse de agir é composto pelo binômio necessidade-adequação.[22] A necessidade representa a imprescindibilidade da tutela jurisdicional. Assim sendo, se existe meio legítimo para obtenção do resultado sem o uso do Judiciário, a ação se mostra desnecessária. Por isso, caso proposta uma demanda para a cobrança de dívida vincenda, fato é que aquela se mostra desnecessária, já que o débito ainda não é exigível e pode ser pago até seu termo amigavelmente.

---

20 DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 1. 19ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 430.

21 "O fato de serem os pressupostos processuais e as 'condições da ação' requisitos necessários à emissão de um provimento de mérito não retira desta categoria a heterogeneidade que sempre se lhes reconheceu. E isto porque, embora ligados ambos à admissibilidade do provimento de mérito, dizem eles respeito a distintos institutos da teoria do direito processual. Com todas as vênias, pretender incorporar aos pressupostos processuais a categoria das "condições da ação" só poderá ser admitido a partir do momento em que se parar de distinguir os próprios fenômenos da ação e do processo." (CÂMARA, Alexandre Freitas. Será o fim da categoria "condição da ação"? Uma resposta a Fredie Didier Junior. In: Revista de Processo, vol. 197, p. 261-269, jul./2011).

22 Não há consenso doutrinário a respeito. Alguns autores, como Leonardo Greco, entendem ser o interesse de agir constituído apenas pela necessidade do provimento jurisdicional. Em suas palavras: "o interesse-utilidade nada mais é do que o próprio interesse-necessidade e o interesse de agir é a necessidade de recorrer à jurisdição para alcançar o bem jurídico com base numa pretensão jurídica suficientemente fundamentada em fatos verossímeis, cuja prova pré-constituída disponível seja desde logo apresentada." (GRECO, Leonardo. *A teoria da ação no Processo Civil*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 40). Entendendo que o interesse de agir é constituído pelo binômio necessidade-utilidade, DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 19ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 430.

Ademais, a adequação significa que a ação proposta deve ser adequada à finalidade pretendida. Diante disso, se impetrado um mandado de segurança para a defesa de suposto direito cujos fatos constitutivos dependem de prova documental, foi escolhida via inadequada, diante da limitação do mandado de segurança às provas documentais.[23]

A prévia utilização de mecanismos para a solução extrajudicial de conflitos tradicionalmente não é considerada um requisito para o interesse de agir em demandas. Isso porque a inafastabilidade do Poder Judiciário traria consigo um direito de acesso ao Poder Judiciário pelos jurisdicionados, buscando a análise de suas pretensões.[24]

Ocorre que os meios on-line de resolução de controvérsias promovem uma mudança fundamental na análise da necessidade das demandas: se tais mecanismos possuem elevadas taxas de êxito e rápida resposta, deve ser uma mera opção o seu uso, ou isso se torna um requisito para a busca da prestação jurisdicional?

Parece-nos que, no contexto atual, a existência de um meio de resolução on-line de controvérsias que se mostre mais rápido, econômico e eficiente gera um requisito para a caracterização do interesse de agir: a submissão prévia da pretensão a esse mecanismo se faz necessária para a configuração da necessidade da prestação jurisdicional.

Dessa forma, caso ajuizada uma ação que veicule pretensão que pode ser submetida a algum desses mecanismos, como é o caso das relações de consumo, deve o autor demonstrar que buscou a plataforma consumidor.gov.br e não teve êxito em prazo razoável, para que fique caracterizado seu interesse de agir.

Registre-se que a busca do meio on-line que seja mais econômico, rápido e eficiente demonstra, outrossim, a própria boa-fé do demandante, que não está se valendo do direito de acesso ao Judiciário abusivamente. Nessa linha, cabe lembrar que o abuso do direito é uma das condutas que caracterizam a ausência de boa-fé e deve ser combatida.[25]

---

23 RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, 2a ed, p. 192-193.

24 Nesse sentido: "PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA JULGAR O FEITO. SENTENÇA DE MÉRITO ANTERIOR À EC 45/2004. INEXIGIBILIDADE DE RECURSO ADMINISTRATIVO PRÉVIO À IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ATO DE INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO. COMPETÊNCIA DO DELEGADO REGIONAL DO TRABALHO. POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO AOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO. REGULARIDADE DO ATO DE INFRAÇÃO. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA TOMADORA DE SERVIÇOS PELOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS. (...) 3. O art. 5º, I, da Lei 1.533/1951 somente veda a impetração de Mandado de Segurança quando ainda se encontrar pendente recurso administrativo com efeito suspensivo. A regra legal não impõe prévio recurso administrativo como condição para ajuizamento de Mandado de Segurança" (STJ, REsp 916.334/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/08/2009, DJU 31/08/2009).

25 TARUFFO, Michele. Abuso dos direitos processuais: padrões comparativos de lealdade processual (relatório geral). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 34, n. 177, p. 153-183, nov. 2009, p. 165.

Assim sendo, caso a ação seja proposta sem a prévia tentativa de solução on-line, a medida judicial mais adequada à hipótese será a suspensão do processo, para que a parte comprove que já foi à plataforma, ou caso ainda não o tenha feito, para que utilize tal sistema em busca de uma solução.

Nas relações de consumo, importante salientar que há Tribunais que regulamentaram a necessidade de acesso prévio à plataforma consumidor.gov.br, como é o caso do Tribunal de Justiça do Maranhão.[26] De outro lado, houve decisões de juízes pelo país que entenderam pela extinção do processo sem resolução de mérito, em virtude da falta de interesse, decorrente da ausência de uso prévio da plataforma.

Embora entendamos que o acesso prévio à plataforma é condição para a configuração do interesse de agir, em nome da economia processual e da primazia do mérito, [27]devem ser aplicados à hipótese os artigos 4º e 317 do Código de Processo Civil. Tendo as partes, na forma do artigo 4º, um direito a, sempre que possível, obterem a solução integral do mérito, o artigo 317 impõe que haja a correção de vícios sanáveis, sendo que a tentativa de acesso à plataforma on-line é plenamente sanável. Ademais, se houver um acordo no âmbito da plataforma, podem as partes até mesmo aproveitar a ação proposta para uma homologação judicial de tal composição.

O reconhecimento de que outras esferas extrajudiciais podem ser mais adequadas à solução dos conflitos não é nova no nosso Direito. Em matéria previdenciária o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, como regra, a prévia tentativa de solução administrativa é requisito para o interesse de agir da ação em face da instituição previdenciária, salvo se houver uma demora injustificada na resposta ao requerente, ou se já houver entendimento consolidado do ente em sentido contrário ao administrado:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o Art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o

26 O referido Tribunal regulamentou a questão por meio da Resolução GP – 432017, que recomenda a suspensão do processo por trinta dias, para que seja submetida a reclamação administrativa ao fornecedor por meio da plataforma consumidor.gov.br.

27 Como decorrência da utilidade e da efetividade da prestação jurisdicional, o direito de acesso à justiça impõe que, sempre que possível, a decisão final do processo seja de mérito. Uma decisão que encerre o processo sem a análise do seu mérito não cumpre o papel pacificador da jurisdição. Registre-se que, embora para alguns autores o Código de Processo Civil tenha trazido uma regra de primazia de mérito, ao nosso ver isso sempre se tratou de uma exigência do acesso à justiça e das finalidades da atividade jurisdicional.

prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. 5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos. 6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. 7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir. 8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais. 9. Re-

> curso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir. (RE 631240, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-220 DIVULG 07-11-2014 PUBLIC 10-11-2014)

Nesse sentido, a existência de mecanismo extrajudicial eficiente e célere impõe a sua utilização, como forma de resolução adequada do conflito, como uma decorrência da eficácia ao direito fundamental de acesso à justiça.

Conforme anteriormente mencionado, o acesso à justiça assume *status* de direito fundamental, e por isso possui uma perspectiva objetiva, configurando um dos valores objetivos básicos da atuação estatal. Ademais, goza das possibilidades de eficácia próprias dessa espécie de direito, dentre as quais se destacam a dirigente e a irradiante, gerando, respectivamente, um dever de que haja sua permanente concretização e efetivação, bem como sendo um norte para a aplicação das normas infraconstitucionais.[28]

Na concretização pelo Judiciário do direito de acesso à justiça, em primeiro lugar caberá ao juiz dar às normas processuais já estabelecidas pelo legislador uma interpretação que confira a maior efetividade aos direitos fundamentais previstos na Lei Maior, o que, como se viu, se insere no fenômeno da constitucionalização do processo.

Deve o juiz, portanto, aplicar o direito processual buscando dar ao processo e aos direitos em jogo a maior efetividade possível, pois, caso contrário, haverá um risco à própria utilidade da atividade jurisdicional.[29] Diante disso, o Judiciário deve adotar uma técnica hermenêutica de *interpretação conforme à efetividade*, sem que, po-

---

28 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. pp. 151-152.

29 "Tem o julgador o dever-poder de conformar a norma processual e buscar coibir o excesso de defesa, ou, mesmo, eliminar, em determinadas situações, os limites ao direito de defesa. Em todos os casos passíveis de desigualdades e formas inadequadas ao exercício da jurisdição, os juízes deverão aplicar de pronto, os princípios constitucionais, com o fito de diminuir as diferenças entre as partes, ou, ainda, ampliar tais distinções em favor de decisão consequente de procedimento adequado, eficaz e justo" (HENRIQUES FILHO, Ruy Alves. *Direitos fundamentais e processo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2008. pp. 154-155).

rém, isso signifique aniquilar a segurança jurídica ou a proteção às outras garantias constitucionais do processo.[30]

Ademais, o juiz também terá relevante papel na eficácia positiva do direito de acesso à justiça, na ausência de norma processual definida para reger o caso concreto. Em tal momento, caberá ao magistrado buscar resolver a hipótese em jogo valendo-se diretamente do direito insculpido no artigo 5º, XXXV, da Constituição da República, interpretando-o conforme à efetividade, a fim de dar a melhor solução ao caso,[31] mas observando também as outras garantias constitucionais do processo. Dessa forma, verifica-se que o juiz possui importante papel na configuração das tutelas jurisdicionais, uma vez que nem sempre encontrará um respaldo expresso na lei, e terá de se utilizar dessa interpretação, a fim de conceder uma resposta aos jurisdicionados.[32]

A interpretação conforme à efetividade ganha importância, ao se recordar que as normas jurídicas em geral – e as normas processuais em especial – possuem diferentes graus de determinação. Dessa forma, quanto maior a indeterminação da norma processual, maior será a atividade interpretativa judicial, definindo os contornos da norma no caso concreto.

Por isso, diante da ausência de regulamentação legislativa acerca do papel dos mecanismos de *online dispute resolution* com eficácia já comprovada, o direito de acesso à justiça impõe que seja adotada pelo magistrado a solução que propicie o acesso a uma solução justa. Assim, cabível a suspensão do processo por prazo razoável, devendo a parte apresentar em tal prazo a resposta obtida em tal mecanismo de resolução on-line de conflitos, para que o processo venha a prosseguir. No entanto, buscando maior segurança jurídica, é importante que o Poder Legislativo venha a regular a questão, orientando o acesso ao Judiciário pelos jurisdicionados.

---

30 RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *A modificação do pedido e da causa de pedir no processo civil*. Rio de Janeiro: GZ, 2014, p. 132.

31 Vale salientar que Juarez Freitas, em trabalho específico sobre interpretação, vislumbra a garantia do acesso à justiça como uma das diretrizes da interpretação constitucional sistemática: "Oportuno aduzir, como terceira diretriz ilustrativa em matéria de interpretação constitucional sistemática, que o intérprete precisa considerar, ampliativamente, o inafastável poder-dever de prestar a tutela jurisdicional, de sorte a garantir, ao máximo, o acesso legítimo à sua prestação. Em outras palavras, trata-se de extrair os maiores e melhores efeitos da adoção, entre nós, da cláusula pétrea da jurisdição única, donde segue a intangibilidade do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. Tal monopólio do exercício da jurisdição em sentido próprio não comporta flexibilização ablativa. Se ameaçado ou violado o núcleo deste direito fundamental, estar-se-á perante clara e insofismável ofensa aos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição" (FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 196).

32 "Ahora bien, el postulado de la configuración normativa de las modalidades de tutela jurisdiccional no puede entenderse en la forma simplista de exigir que aquéllas tengan respaldo en textos legales que las regulen con exacta previsión literal y de modo sistemático. Todo ello facilita el proceso de determinación de la norma jurídica reguladora de la materia y puede considerarse como índice de la perfección técnica de una determinada legislación. Pero cuando esto falta, no puede afirmarse sin más la inexistencia de la norma: ésta aún puede ser extraída aplicando los criterios de la interpretación y los métodos de investigación integradora al material normativo de toda clase (disposiciones legales, principios jurídicos) que el ordenamiento ofrece al jurista. Tampoco en esto se diferencia la regulación de las modalidades de tutela jurisdiccional de la de otras materias jurídicas" (ORTELLS RAMOS, Manuel. *Derecho procesal* civil. 9. ed. Navarra: Aranzadi, 2009. pp. 45-46).

4. CONCLUSÕES

Nos últimos anos, especialmente a partir da edição da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o acesso à justiça não pode mais ser visto como um direito de acesso à prestação jurisdicional justa, mas à solução justa para o conflito de interesses, que não necessariamente será imposta pelo Poder Judiciário.

Nesse contexto, o uso de plataformas on-line de resolução extrajudicial de conflitos que permitam uma resposta rápida e sem custo para o demandante, como é o caso da consumidor.gov.br, cria um novo paradigma sobre o interesse de agir: a necessidade da tutela jurisdicional somente se verifica se não obtida uma solução na plataforma. Isso permite, ademais, que o Poder Judiciário se debruce sobre as demandas que realmente exigem sua intervenção.

Caso proposta uma ação sobre conflito que seja passível de resolução por uma plataforma de ampla utilização, como é o caso das relações de consumo, o direito de acesso à justiça determina que haja a suspensão do processo por prazo razoável, para que a parte submeta o conflito à plataforma e, caso não haja uma solução, o processo então prossiga.

Buscando segurança jurídica, porém, é importante que o Poder Judiciário regulamente a matéria, fazendo uma opção que defina como se dará o acesso ao Judiciário nos casos em que seja possível buscar a solução em plataformas digitais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Será o fim da categoria "condição da ação"? Uma resposta a Fredie Didier Junior. In: Revista de Processo, v. 197, p. 261-269, jul./2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to justice*. A world survey. Milano: Giuffrè, 1978. l. 1, v. I.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça:* juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 1. 19ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

GRECO, Leonardo. Acesso ao direito e à justiça. *In*: GRECO, Leonardo. *Estudos de direito processual*. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005.

GRECO, Leonardo. *A teoria da ação no Processo Civil*. São Paulo: Dialética, 2003.

HENRIQUES FILHO, Ruy Alves. *Direitos fundamentais e processo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

HESPANHA, António. *Justiça e litigiosidade:* história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ORTELLS RAMOS, Manuel. *Derecho procesal civil*. 9ª ed. Navarra: Aranzadi, 2009.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria geral do processo civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *A modificação do pedido e da causa de pedir no processo civil*. Rio de Janeiro: GZ, 2014.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário brasileiro. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, ano 5, nº 16. p. 204-220, jul./set. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

URY, William; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting Disputes Resolved: Designing systems to cut the costs of conflict*. Jossey-Bass, 1988.

TARUFFO, Michele. Abuso dos direitos processuais: padrões comparativos de lealdade processual (relatório geral). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 34, nº 177, p. 153-183, nov. 2009.

A Consolidação do Juízo das Garantias como Instância de Salvaguarda na Era Investigatória Digital: Controle Judicial das Medidas Cautelares Telemáticas em Crimes Cibernéticos de Alta Complexidade

The consolidation of the judge of guarantees as a safeguard mechanism in the digital investigative era: judicial oversight of telematic precautionary measures in highly complex cybercrimes

Ana Cláudia Veloso Magalhães

Magistrada Titular do 1º Juízo das Garantias da Comarca de Goiânia, Juíza Auxiliar da Presidência no Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, docente na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e na Escola Judicial de Goiás (EJUG), Pós-graduada em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional pela ENFAM, Mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutoranda pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Letícia Silva Carneiro de Oliveira

Juíza Titular do 9º Juizado Especial Cível da Comarca de Goiânia-GO, Pós-graduada e MBA em Gestão em Poder Judiciário pela FGV, Pós-graduada em Processo Civil pela Universidade Potiguar, Mestre em Direito e Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

RESUMO

O presente artigo analisa a operacionalização do Juízo das Garantias em Goiânia como instrumento de proteção dos direitos fundamentais na investigação de crimes cibernéticos complexos. O estudo examina empiricamente o controle judicial de medidas cautelares telemáticas, incluindo quebras de sigilo de dados, interceptações informáticas e acessos remotos, no período de abril de 2024 a abril de 2025.

A pesquisa utilizou análise documental, dados estatísticos do juízo goianiense (primeiro do Brasil a operacionar o instituto) e revisão bibliográfica para avaliar se o modelo fortalece o sistema acusatório e contém excessos investigativos, conforme previsto na Lei 13.964/2019.

Os resultados demonstram significativa produtividade: 2.462 sentenças, 42.901 decisões, 14.064 despachos, 3.340 audiências de custódia e homologação de acordos de não persecução penal. A especialização judicial favoreceu o desenvolvimento de critérios adequados de proporcionalidade nas medidas cautelares digitais, estabelecendo precedentes em custódia de criptoativos e interceptação telemática complexa.

A análise revela que 90% do acervo corresponde a inquéritos policiais, evidenciando a natureza preventiva da atuação. O estudo conclui que o Juízo das Garantias representa avanço na tutela constitucional, demandando ressignificações no Poder Judiciário, conciliação entre efetividade investigativa e salvaguardas procedimentais na proteção dos direitos fundamentais do(a) investigado(a).

Palavras-chave: Juízo das Garantias; Crimes Cibernéticos; Direitos Fundamentais;

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the Judge of Guarantees in Goiânia as a mechanism for protecting fundamental rights during the investigation of complex cybercrimes. The study empirically examines the judicial oversight of telematic precautionary measures, including data breaches, computer interceptions, and remote access, in the period from April 2024 to April 2025.

The research employs document analysis, statistical data from the Goiânia court (the first in Brazil to operationalize the institution), and a literature review to assess whether the model strengthens the accusatory system and curbs investigative overreach, as provided for in Law No. 13,964/2019.

The results demonstrate significant productivity: 2,462 rulings, 42,901 decisions, 14,064 procedural orders, 3,340 custody hearings, and the approval of non-prosecution agreements. Judicial specialization has fostered the development of adequate proportionality criteria for digital precautionary measures, establishing precedents in the custody of crypto-assets and complex telematic interception.

The analysis reveals that 90% of the docket consists of police investigations, highlighting the preventive nature of the court's actions. The study concludes that the Judge of Guarantees represents progress in constitutional protection, requiring a redefinition within the Judiciary and a balance between investigative effectiveness and procedural safeguards for the protection of the fundamental rights of the investigated individual.

Keywords: Guarantee Court; Cybercrimes; Fundamental Rights.

1 INTRODUÇÃO

A ordem social contemporânea enfrenta uma transformação múltipla associada à revolução digital, que alterou substancialmente as relações sociais e econômicas, o comportamento criminoso e, consequentemente, a resposta estatal através do sistema de justiça criminal. Diante dessas transformações profundas, torna-se crucial reconsiderar os métodos tradicionais de investigação criminal e as proteções constitucionais que resguardam os direitos fundamentais durante a fase da persecução criminal inquisitiva.

A crescente onda de crimes cibernéticos de alta complexidade, caracterizados pela sofisticação tecnológica, alcance internacional e fragilidade das evidências digitais, tem desafiado os fundamentos do processo penal brasileiro. Esses delitos – que abrangem desde fraudes eletrônicas elaboradas até grandes violações de direitos autorais em plataformas digitais – exigem uma resposta investigativa, igualmente sofisticada, capaz de adentrar nas camadas mais profundas do ciberespaço sem comprometer os direitos constitucionais que sustentam o Estado Democrático de Direito (CAVALCANTE; RODRIGUES, 2025).

É neste contexto que o Juízo das Garantias se destaca como instituição essencial para a proteção dos direitos fundamentais na era digital. Instituído pela Lei nº 13.964/2019, esse modelo de divisão de competências representa uma especialização que busca garantir a imparcialidade judicial, conter excessos investigativos e fortalecer o modelo acusatório. Além disso, atua no controle das medidas cautelares sob reserva de jurisdição, redimensionando o papel do Judiciário na tutela dos direitos do(a) investigado(a) e na salvaguarda das garantias constitucionais.

A experiência dos Juízos das Garantias da Comarca de Goiânia, no estado de Goiás, tem se mostrado paradigmática, funcionando como um verdadeiro laboratório de inovação na aplicação de medidas cautelares digitais. Os dados estatísticos demonstram que, entre abril de 2024 e abril de 2025, tramitaram mais de 23.454 autos de processo nas duas unidades especializadas, o que representa aproximadamente 90% do acervo total da área. Durante este período, foram proferidas cerca de 43 mil decisões, evidenciando tanto a alta demanda quanto a capacidade de resposta especializada dos juízos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2025).

Apesar de uma influência equivocada de alguns ordenamentos jurídicos alienígenas na inserção do juízo das garantias no Brasil, da inobservância prévia de qualquer discussão e deliberação por parte do Congresso Nacional e pelo Poder

Executivo para a implementação dessa alternativa legislativa adotada politicamente objetivando o aprimoramento do sistema de Justiça criminal, e da ausência de qualquer estudo sobre o impacto legislativo da sua institucionalização no sistema de justiça pátrio, o presente estudo tem recorte especial para o funcionamento e para as ressignificações no Sistema de Justiça Criminal diante da nova escolha congressual.

Metodologicamente, a proposta abriga como diferencial a perspectiva empírica, abordando efeitos concretos da materialização do Juízo das Garantias no sistema de justiça de primeiro grau goianiense. Concretiza análise documental, consistente no levantamento exploratório e na discussão das proposições sobre o redimensionamento do juízo das garantias, utiliza dados estatísticos do juízo das garantias em Goiânia e revisão da literatura, visando perquirir se, até o presente momento presente, o legislador acertou em eleger essa alternativa como modelo de aperfeiçoamento do sistema de justiça brasileiro, parafraseando o conteúdo da ementa da Lei nº 13.964 de 2019 (BRASIL, 2019).

O artigo apresentado credencia-se (SANTOS, 2020, p. 190) tanto pela atualidade quanto pela relevância da matéria. Muito embora a institucionalização das ações determinadas no plano legislativo para operacionalização do Juízo das Garantias esteja substancialmente analisada em sede teórica, identifica-se uma carência de estudos sobre as repercussões práticas da operacionalização da figura jurídica nos organogramas jurisdicionais dos Tribunais de Justiça estaduais. Assim, a proposta adiante minuciada abriga como diferencial a perspectiva empírica, precisamente por conta da abordagem analítica dos dados concretos na experiência judicial criminal goianiense, em que a operacionalização do Juízo das Garantias tem se mostrado assertiva na proteção dos direitos fundamentais e na supervisão judicial pré-processual – notadamente quando em investigação a prática de crimes cibernéticos complexos.

2 O JUÍZO DAS GARANTIAS NA ERA DIGITAL: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS

2.1 Evolução Histórica e Marco Normativo

A instituição do Juízo das Garantias no sistema jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019 apresenta-se com viés de tentativa de aprimoramento do modelo acusatório nacional. A entrada em vigor desta escolha congressual é contemporânea à reconfiguração digital da sociedade brasileira, marcada pelo surgimento de novas modalidades criminais e pela necessidade de estratégias mais sofisticadas de investigação. Essa coincidência temporal não é fortuita; ela reflete a necessidade de o sistema de justiça se adaptar aos desafios impostos pela era digital.

O arcabouço legal do juízo das garantias atribui a ele a responsabilidade de avaliar questões relacionadas ao controle da legalidade da investigação criminal e das medidas cautelares – uma função que ganha contornos específicos quando aplicada ao contexto dos crimes cibernéticos. Esta divisão de trabalho possibilita ao juiz obter informações especializadas de natureza técnica, necessárias ao conhecimento e processamento das investigações digitais.

2.2 Fundamentos Constitucionais na Sociedade da Informação

A base constitucional do juízo das garantias apoia-se nos princípios fundamentais do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da presunção de não culpabilidade, todos previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. No ambiente digital, esses princípios ganham novas interpretações, exigindo uma análise que leve em conta as particularidades da investigação criminal em meio tecnológico.

O direito à privacidade, garantido no inciso X do artigo 5º da Constituição, assume uma importância ainda maior na era digital, especialmente quando confrontado com as necessidades de investigação em crimes cibernéticos. A proteção da privacidade digital não se limita à proteção de dados; é fundamental para manter a confiança nas instituições democráticas e na relação entre o Estado e o cidadão. Nesse sentido, é fundamental reconhecer que:

> o indivíduo precisa ter uma mínima confiança de que o Estado não pode, na ausência de base legal e de certos pressupostos, monitorá-los e acessá-los arbitrariamente (Greco; Gleizer, 2021, p. 130-131).

Essa confiança é a base para a legitimidade das investigações criminais no ambiente digital, tornando o juízo das garantias um instrumento essencial para equilibrar as prerrogativas da investigação com a proteção dos direitos fundamentais.

O juízo das garantias atua como mediador dessa tensão, estabelecendo critérios de proporcionalidade que permitam a investigação efetiva sem comprometer desnecessariamente a esfera de proteção individual, seguindo o preceituado na Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet).

2.3 Especialização Técnica e *Accountability* Judicial

A efetividade do juízo das garantias na proteção dos direitos fundamentais durante a investigação digital depende, precisamente, da capacitação técnica do(a) magistrado(a) para compreender as nuances tecnológicas envolvidas nos crimes cibernéticos.

> As inovações tecnológicas estão remodelando o direito criminal, especialmente no contexto das transformações nas investigações criminais, através da identificação de vestígios. Isso afeta diretamente a lógica dos procedimentos e evidências, gerando debates sobre os impactos no sistema legal e nos direitos individuais dos investigados (CAVALCANTE e SANTOS, 2025, p. 9)

A *accountability* judicial, conceito que se refere à responsabilidade e transparência nas decisões judiciais, adquire dimensões particulares no contexto digital. O(a) magistrado(a) do juízo das garantias deve não apenas fundamentar suas decisões com base em critérios jurídicos tradicionais, mas também demonstrar compreensão adequada dos aspectos técnicos envolvidos nas medidas solicitadas pelos órgãos de investigação.

3 CRIMES CIBERNÉTICOS DE ALTA COMPLEXIDADE: CARACTERIZAÇÃO E DESAFIOS INVESTIGATIVOS

3.1 Tipologia e Evolução da Criminalidade Digital

Os crimes cibernéticos de alta complexidade caracterizam-se pela sofisticação técnica, organização estruturada e capacidade de causar danos significativos em escala nacional ou internacional. Esta categoria abrange desde fraudes eletrônicas sofisticadas – como as observadas em esquemas de apropriação de direitos autorais musicais – até operações complexas envolvendo criptomoedas e mercados digitais ilícitos.

A evolução desta modalidade criminal tem sido impulsionada pelo desenvolvimento de novas tecnologias, incluindo inteligência artificial, blockchain, computação em nuvem e Internet das Coisas.

> A atual inexistência de qualquer lei que diga claramente o que o Estado pode ou não fazer a partir do momento em que obtém dados para fins de persecução criminal acaba por permitir tratamentos desproporcionais e incompatíveis com as finalidades antevistas (Scalcon; Quito, 2023, p. 64).

A ausência de marcos regulatórios específicos manifesta-se de forma contundente na análise de casos concretos, em que a sofisticação tecnológica dos crimes cibernéticos colide diretamente com as deficiências do aparato investigativo estatal. A ausência de protocolos padronizados para coleta e preservação de evidências digitais, somada à carência de capacitação técnica especializada, cria um cenário de vulnerabilidade processual (MARTINS, 2022).

3.2 Características Técnicas e Desafios Probatórios

A investigação de crimes cibernéticos de alta complexidade apresenta desafios probatórios únicos, relacionados principalmente à volatilidade das evidências digitais, à criptografia, à jurisdição múltipla e à necessidade de expertise técnica especializada. Estes elementos exigem do sistema de justiça criminal uma resposta igualmente sofisticada, capaz de preservar a integridade dos elementos de convicção e de provas sem comprometer os direitos fundamentais dos investigados. A volatili-

dade das evidências digitais constitui um dos principais desafios enfrentados pelos investigadores, exigindo medidas cautelares urgentes e tecnicamente precisas para garantir a preservação das provas, bem como a necessidade de uma atenção especial à cadeia de custódia.

> A prova digital [...] exige cuidados procedimentais com objetivo de assegurar a confiabilidade e a autenticidade dos elementos de prova [...], sendo essencial estabelecer rigorosos critérios de cadeia de custódia da prova digital. (Saad; Rossi; Partata, 2024, p. 6);

A criptografia, embora constitua ferramenta legítima de proteção da privacidade, também pode ser utilizada para ocultar atividades criminosas. O equilíbrio entre o direito à privacidade e as necessidades investigativas constitui um dos dilemas centrais enfrentados pelo juízo das garantias, exigindo decisões fundamentadas em critérios de proporcionalidade e adequação técnica.

4 MEDIDAS CAUTELARES TELEMÁTICAS: TIPOLOGIA E CONTROLE JUDICIAL

4.1 Interceptação de Comunicações Digitais

A interceptação de comunicações digitais representa uma das medidas cautelares mais invasivas e tecnicamente complexas disponíveis para a investigação criminal. No ambiente digital contemporâneo, esta medida transcende as comunicações telefônicas tradicionais, abarcando mensagens em aplicativos de comunicação instantânea como WhatsApp, Telegram e Signal, correspondências eletrônicas, videoconferências e outras modalidades de intercâmbio de informações em formato digital. A amplitude desta ferramenta investigativa impõe desafios jurídicos e técnicos que exigem análise cuidadosa dos limites constitucionais e legais de sua aplicação.

A regulamentação vigente, estabelecida pela Lei nº 9.296/1996, antecede em décadas o desenvolvimento das tecnologias de comunicação digital contemporâneas, resultando em lacunas normativas significativas. Concebida para um contexto tecnológico substancialmente diverso do atual, a legislação não contemplou especificamente as peculiaridades das comunicações via internet, a criptografia de ponta a ponta, o armazenamento em nuvem e a complexidade dos metadados digitais. Essas lacunas têm sido gradualmente preenchidas pela interpretação judicial e pela construção jurisprudencial, processo no qual o juízo das garantias tem desempenhado papel fundamental ao estabelecer critérios para a aplicação da legislação tradicional aos novos paradigmas tecnológicos (GLEIZER; MONTENEGRO, 2021).

4.2 Quebra de Sigilo de Dados em Plataformas Tecnológicas

A quebra de sigilo de dados em plataformas tecnológicas constitui medida cautelar de crescente importância na investigação de crimes cibernéticos, abrangendo o acesso a informações armazenadas em serviços como Google, Microsoft, Meta (Facebook/Instagram) e outras corporações tecnológicas. Esta medida distingue-se da interceptação de comunicações por focar em dados já armazenados, e não em comunicações em tempo real.

A complexidade técnica desta medida reside na diversidade de tipos de dados disponíveis nas plataformas digitais e na necessidade de especificar precisamente quais informações são relevantes para a investigação. As plataformas modernas armazenam vasta quantidade de dados sobre seus usuários, incluindo histórico de navegação, dados de localização, registros de contatos, informações de pagamento, e diversos outros tipos de metadados (CAVALCANTE; SANTOS, 2025).

4.3. Sequestro e Bloqueio de Criptoativos

O sequestro e bloqueio de criptoativos constitui uma das medidas cautelares mais inovadoras no contexto da investigação criminal digital, respondendo à crescente utilização de moedas digitais em atividades criminosas. Esta medida apresenta complexidades técnicas e jurídicas únicas, relacionadas à natureza descentralizada das criptomoedas e à necessidade de compreensão aprofundada da tecnologia *blockchain*.

Um dos principais desafios para a aplicação desta medida cautelar reside na própria natureza das criptomoedas, que apresentam características peculiares em relação aos ativos tradicionais. A compreensão dessas particularidades é essencial para o operador do Direito que busca aplicar medidas cautelares efetivas no contexto digital. Nesse sentido, Grzywotz esclarece a natureza pseudônima das criptomoedas:

> Bitcoin não se trata – como frequentemente se afirma de forma equivocada – de um meio de pagamento anônimo. Devido ao fato de que é possível uma mudança constante dos endereços Bitcoin, o que é até expressamente recomendado para a proteção da privacidade, uma pessoa pode gerar quantos endereços Bitcoin desejar. Estes, no entanto, não podem ser facilmente atribuídos a uma pessoa, de modo que se deve constatar que o Bitcoin, por um lado, não é um meio de pagamento anônimo, mas, em comparação com moedas reconhecidas pelo Estado, oferece um grau significativamente maior de anonimato. Assim, por exemplo, para "abrir uma conta" também não é necessário o comparecimento pessoal ou uma

> identificação, por exemplo, através do procedimento Postident. O mero acesso à internet, que por sua vez possibilita o acesso a um cliente Bitcoin, é suficiente para então gerar pares de chaves e poder realizar transações. Na *blockchain* pública, contudo, todos os históricos de transações ficam armazenados de forma visível para todos, de modo que o Bitcoin pode ser caracterizado como um sistema pseudônimo, mas que, por outro lado, é muito transparente. Em suma, deve-se registrar que a atribuição de endereços Bitcoin à pessoa por trás deles por um terceiro é certamente concebível, porém uma identificação só é possível sob condições mais difíceis em comparação com moedas legais (GRZYWOTZ, 2019, p. 99, tradução livre[1]).

Esta característica pseudônima das criptomoedas representa simultaneamente uma oportunidade e um desafio para as autoridades judiciárias. Se por um lado a transparência da *blockchain* permite o rastreamento de todas as transações, por outro, a dificuldade de vincular endereços específicos a pessoas físicas exige técnicas investigativas especializadas e ferramentas tecnológicas avançadas (GRZYWOTZ, 2018).

A efetividade desta medida depende da identificação precisa das carteiras digitais controladas pelos investigados e da capacidade de transferir o controle destes ativos para endereços controlados pelo Poder Judiciário. Este processo exige não apenas conhecimento técnico especializado, mas também infraestrutura tecnológica adequada (GRZYWOTZ, 2018).

A experiência pioneira do Juízo das Garantias de Goiânia estabelece procedimentos para a transferência imediata de criptoativos para endereços controlados pelo Tribunal de Justiça de Goiás, com conversão em moeda nacional e depósito em conta judicial quando necessário. A decisão judicial proferida pela Magistrada titular do 1° Juízo das Garantias da Comarca de Goiânia, Ana Cláudia Veloso Magalhães, nos autos de processo n° 6032223-79.2024.8.09.0051, exemplifica essa abordagem pragmática:

---

1 "Bitcoin handelt es sich zwar nicht – wie fälschlicherweise oft behauptet wird – um ein anonymes Zahlungsmittel. Aufgrund der Tatsache, dass ein ständiges Wechseln der Bitcoin-Adressen möglich ist, was zum Schutz der Privatsphäre sogar ausdrücklich empfohlen wird, kann sich eine Person beliebig viele Bitcoin-Adressen generieren. Diese sind jedoch nicht ohne weiteres einer Person zuzuordnen, sodass zu konstatieren ist, dass Bitcoin auf der Einen Seite zwar kein anonymes Zahlungsmittel ist, im Vergleich zu staatlich anerkannter Währung jedoch ein deutlich höheres Maß an Anonymität zu bieten hat. So ist z. B. zum „Eröffnen eines Kontos" auch nicht das persönliche Erscheinen oder eine Identifikation z. B. per Postident-Verfahren53 erforderlich. Der bloße Internetzugang, der wiederum Zugang zu einem Bitcoin-Client eröffnet, genügt, um sodann Schlüsselpaare zu generieren und Transaktionen tätigen zu können. In der öffentlichen Blockchain sind jedoch alle Transaktionsverläufe für jeden einsehbar gespeichert, sodass sich Bitcoin zwar als ein pseudonymes System, das jedoch auf der anderen seite sehr transparent ist, bezeichnen lässt. Insgesamt ist somit festzuhalten, dass die Zuordnung von Bitcoin-Adressen zu der dahinterstehenden Person durch einen Außenstehenden zwar durchaus denkbar, eine Identifikation jedoch nur unter erschwerten Bedingungen im Vergleich zu gesetzlichen Währungen möglich ist."

> Autorizo a apreensão de eventuais cripto ativos encontrados e, no caso de chaves privadas, a transferência imediata dos valores para endereços controlados pelo Poder Judiciário Goiano, a serem fornecidos por este juízo. Caso os endereços ainda não existam, a transferência será feita para endereços fornecidos pelo Ministério Público, com a imediata conversão dos valores em moeda nacional e depósito em conta judicial, conforme Resolução no 9/2024 do Conselho Nacional do Ministério Público (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2024, p. 25).

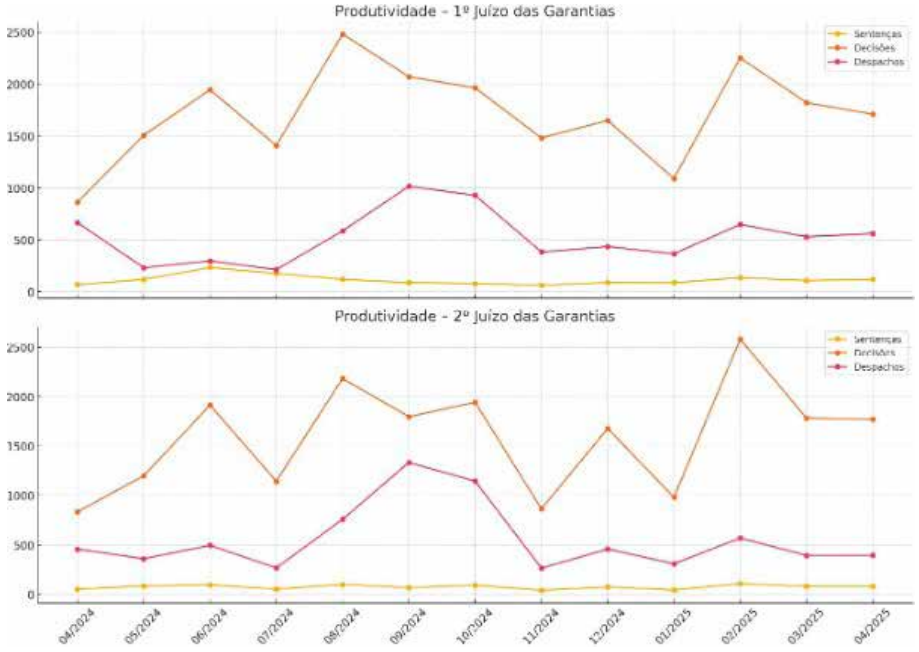
A decisão supra representa um marco na aplicação prática das medidas cautelares sobre criptoativos no Brasil, ao estabelecer um protocolo claro que concilia a necessidade de preservação patrimonial com as especificidades técnicas dos ativos digitais. O modelo adotado pelo juízo goiano oferece uma solução viável para o dilema entre a urgência das medidas cautelares e a complexidade tecnológica dessas operações, apesar dos desafios impostos pela natureza pseudônima e descentralizada das criptomoedas.

5. ANÁLISE EMPÍRICA: A EXPERIÊNCIA DO 1° JUÍZO DAS GARANTIAS DE GOIÂNIA

5.1. Panorama Geral da Atuação Jurisdicional

A análise da produtividade judicial constitui elemento fundamental para compreender a efetividade prática de operacionalização dos Juízos das Garantias na prestação jurisdicional especializada. O Gráfico 1 apresenta a evolução mensal da produtividade de ambos os juízos, categorizando os atos jurisdicionais em sentenças, decisões e despachos.

Gráfico 1 – Produtividade dos 1º e 2º Juízos das Garantias da Comarca de Goiânia (abril/2024 – abril/2025) Fonte: Sistema de Gestão e Controle (SIGESCON) – TJGO.



O 1º Juízo das Garantias demonstra elevada produtividade, com destaque para o volume de decisões que constitui a categoria predominante de atos jurisdicionais. O pico observado em agosto de 2024, com aproximadamente 2.500 decisões, evidencia capacidade excepcional de resposta às demandas processuais, seguido de estabilização em patamares elevados que oscilam entre 1.400 e 2.200 decisões mensais nos períodos subsequentes (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2025).

A predominância das decisões sobre os demais atos jurisdicionais reflete a natureza específica da competência dos Juízos das Garantias, cuja atividade central concentra-se na análise de medidas cautelares sob reserva de jurisdição, no controle da legalidade investigativa e em outras questões que demandam fundamentação técnica detalhada. Esta especialização manifesta-se claramente na distribuição proporcional dos atos praticados, em que as decisões representam aproximadamente 75% a 80% da produtividade total.

O controle do acervo processual mensal dos 1º e 2º Juízos das Garantias de Goiânia, compreendendo o período de abril de 2024 a abril de 2025, revela padrões significativos na gestão judiciária e na dinâmica temporal dos autos de processo criminais. O Gráfico 2 demonstra a evolução das entradas, saídas e acervo final de

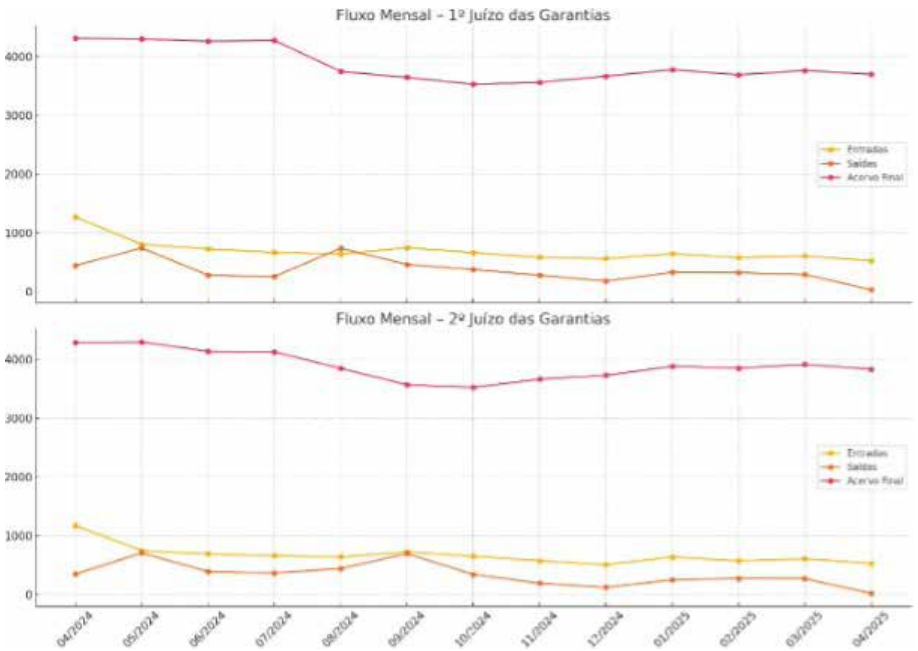
procedimentos, permitindo identificar tendências sazonais, períodos de maior demanda e eficiência na tramitação processual.

Para além da análise temporal mensal, importa dimensionar a produtividade acumulada de cada unidade jurisdicional a fim de identificar, de forma consolidada, o volume total de atos praticados pelos magistrados atuantes no 1º e 2º Juízos das Garantias da Comarca de Goiânia, no intervalo de abril de 2024 a abril de 2025.

A análise comparativa revela que os juízos operam sob intensa pressão temporal e volumétrica, processando conjuntamente mais de 7.500 inquéritos policiais e proferindo aproximadamente 43.000 decisões no período de doze meses. Esta produtividade excepcional demonstra não apenas a capacidade técnica dos magistrados especializados, mas também a demanda crescente por controle judicial especializado nas investigações criminais contemporâneas (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2025).

Já uma análise do fluxo processual mensal dos 1º e 2º Juízos das Garantias de Goiânia, compreendendo o período de abril de 2024 a abril de 2025, revela padrões significativos na gestão judiciária e na dinâmica temporal dos procedimentos criminais. O Gráfico 2 demonstra a evolução das entradas, saídas e acervo final de autos de processo, permitindo identificar tendências sazonais, períodos de maior demanda e eficiência na tramitação processual.

Gráfico 2 – Fluxo Mensal dos 1º e 2º Juízos das Garantias da Comarca de Goiânia (abril/2024 – abril/2025). Fonte: Sistema de Gestão e Controle (SIGESCON) – TJGO



A análise temporal revela padrões sazonais sutis, com ligeira redução na entrada de novos procedimentos durante os meses de férias forenses e retomada nos períodos de maior atividade jurisdicional. Esta sazonalidade, menos pronunciada que em outras áreas do Direito, reflete a natureza urgente das medidas cautelares em investigações criminais, que não admitem a suspensão prolongada mesmo durante períodos de recesso.

O comportamento das saídas processuais demonstra ritmo de trabalho consistente, com variações que acompanham as flutuações nas entradas, mas mantendo capacidade de resposta adequada às demandas.

As tendências observadas no período mais recente, com estabilização das entradas em patamares inferiores aos iniciais e manutenção da capacidade de saída, indicam amadurecimento institucional e otimização dos procedimentos internos. Esta evolução positiva sugere que os Juízos das Garantias têm desenvolvido competências específicas que lhes permitem processar com maior eficiência os casos submetidos à sua apreciação.

5.2. Crimes Cibernéticos: Quantificação e Análise

A análise específica dos crimes cibernéticos revela dados fundamentais para compreender tanto o volume quanto a complexidade desta modalidade criminal no âmbito dos Juízos das Garantias de Goiânia. O levantamento estatístico exibe a distribuição das medidas cautelares por tipo de crime e por juízo, evidenciando diferenças significativas na atuação jurisdicional especializada que merecem análise pormenorizada.

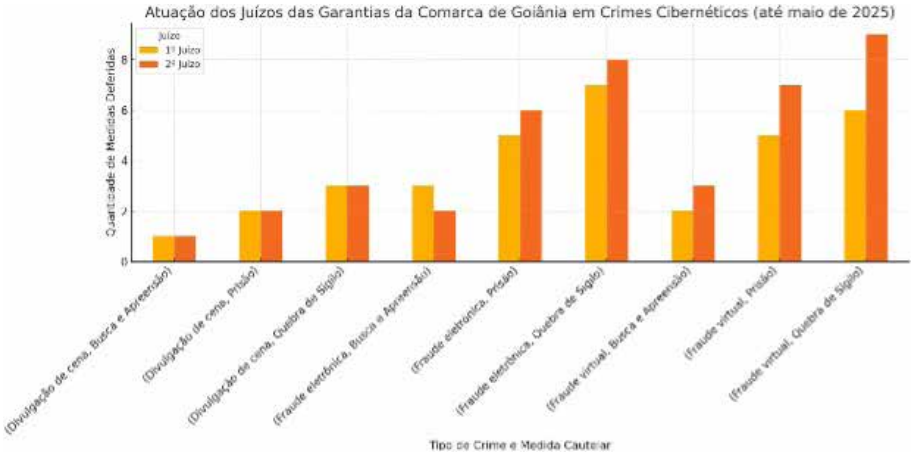
A análise específica dos crimes cibernéticos revela dados fundamentais para compreender tanto o volume quanto a complexidade desta modalidade criminal no âmbito do Juízo das Garantias. Com base nos dados extraídos dos autos em trâmite até 24 de maio de 2025, foram identificadas medidas cautelares específicas relacionadas a crimes cibernéticos, distribuídas entre duas categorias principais: fraudes eletrônicas[2], fraudes digitais[3] e divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia[4].

2 Artigo 171, §2º-A, do Código Penal

3 Artigos 154-A e 155, § 4º-B, do Código Penal

4 Artigo 218-C, do Código Penal

Gráfico 3 – Atuação dos Juízos das Garantias da Comarca de Goiânia em Alguns Crimes Cibernéticos (maio/2025). Fonte: Sistema de Gestão e Controle (SIGESCON) – TJGO



As quebras de sigilo telemático representam a medida cautelar deferida de forma mais recorrente em crimes cibernéticos. A prevalência da quebra de sigilo reflete a natureza intrínseca dos crimes cibernéticos, emque as evidências digitais constituem elemento probatório central, demandando acesso a dados armazenados em plataformas tecnológicas, provedores de internet e outros repositórios digitais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2025).

As medidas de busca e apreensão apresentam distribuição mais equilibrada entre os juízos, evidenciando critérios similares de aplicação (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2025).

Estes dados sugerem que a busca e apreensão virtual, embora menos frequente do que a quebra de sigilo, mantém relevância significativa como instrumento investigativo, especialmente em casos que exigem acesso físico a dispositivos eletrônicos relevantes para a investigação (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 2025).

O levantamento estatístico evidencia categorias específicas que refletem a evolução da criminalidade digital e a adaptação dos instrumentos processuais às novas realidades tecnológicas.

Estas categorias demonstram como os Juízos das Garantias têm adaptado medidas tradicionais às particularidades dos crimes cibernéticos, especialmente em casos envolvendo divulgação não autorizada de imagens, violação de intimidade digital, fraude eletrônica e digital, entre outras modalidades criminais que emergem com o desenvolvimento tecnológico.

5.3. Inovações Procedimentais e Precedentes

O 1º Juízo das Garantias de Goiânia consolidou precedentes fundamentais na aplicação de medidas cautelares a criptomoedas, sendo pioneiro na operacionalização de transferência imediata de criptoativos para endereços controlados pelo Poder Judiciário. Esta inovação procedimental responde a uma necessidade prática urgente, considerando que a natureza descentralizada e a volatilidade das criptomoedas exigem medidas cautelares imediatas para evitar a dissipação dos ativos.

O protocolo desenvolvido inclui a conversão automática em moeda nacional quando tecnicamente viável, seguida de depósito em conta judicial conforme estabelecido na Resolução nº 288/2024 do Conselho Nacional do Ministério Público

A operacionalização de interceptação telemática complexa, com acesso simultâneo a múltiplas plataformas, representa outra inovação procedimental relevante. O juízo desenvolveu critérios específicos para a especificação técnica destas medidas, incluindo a coleta de 22 categorias específicas de dados do

Google, abrangendo desde informações cadastrais básicas até dados de localização, histórico de dispositivos conectados e registros de atividade em aplicações específicas:

A Google LLC deverá fornecer, no prazo de 10 dias, aos cuidados da CSI/MPGO, por meio do e-mail telematica.csi@mpgo.mp.br os seguintes dados: dados cadastrais [...]; logs de acesso IP [...]; dados de imagens armazenadas (Google Fotos) [...]; arquivos armazenados na conta Google (Google Drive) [...]; histórico de pesquisa do Google [...]; histórico de localização do Google Maps [...]; Google Contatos [...]; Google Agenda [...]; Gmail - todo o conteúdo das caixas de entrada, enviadas, rascunhos, lixeira e demais pastas existentes [...] (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2024, p. 21).

A preservação da cadeia de custódia digital recebeu atenção especial na jurisprudência desenvolvida, com estabelecimento de protocolos específicos para documentação de procedimentos forenses, validação de integridade de dados coletados e controle de acesso às informações durante todo o procedimento investigativo, fundamentais para assegurar a admissibilidade das evidências digitais.

5.3.1. Medidas Cautelares Diversas da Prisão Adaptadas ao Ambiente Digital

Além das inovações já referidas no tocante à custódia de criptoativos e à interceptação telemática complexa, o 1º Juízo das Garantias da Comarca de Goiânia vem estabelecendo medidas cautelares diversas da prisão com forte impacto na contenção da reiteração criminosa em ambiente digital.

Dentre tais medidas, destaca-se a proibição de acesso a plataformas de streaming, redes sociais, serviços de criação de e-mails e de cadastros digitais. A determinação judicial impõe ao investigado restrições severas ao uso das ferramentas tecnológicas que foram utilizadas como instrumento de prática delitiva, como verificado nos autos de procedimento nº 6107224-70.2024.8.09.0051 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2024).

Ao estabelecer essa modalidade de controle jurisdicional sobre o comportamento digital dos investigados, o juízo não apenas resguarda a instrução do feito e a integridade probatória, mas também atua de forma pedagógica e profilática, delineando uma zona de exclusão tecnológica temporária como instrumento de contenção da atividade criminosa.

Esse tipo de medida impõe nova lógica às cautelares processuais penais, uma vez que desloca o foco tradicional da vigilância física para um controle efetivo da presença digital do indivíduo.

5.3.2. Medidas Cautelares Inovadoras no Âmbito Digital: Interdições Tecnológicas e Restrições Funcionais

A atuação do 1º Juízo das Garantias da Comarca de Goiânia demonstra também formas eficazes de investigação cibernética e uso da tecnologia, no âmbito do procedimento nº 6126422-93, que versa sobre organização criminosa voltada à comercialização de certificados falsificados, sendo deferido o bloqueio judicial de perfis e domínios digitais utilizados para a difusão dos documentos ideologicamente falsos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2024).

O Juízo também tem adotado medidas de rastreamento e bloqueio de criptoativos, cujo objeto foi a repressão a esquemas de comercialização de dados bancários e pessoais na deep web, viabilizados por transações em moedas digitais. Em autos objurgados, acolheu-se o pedido de afastamento do sigilo bancário e fiscal, bem como o desvendamento de carteiras de ativos virtuais, possibilitando rastrear a destinação dos recursos ilícitos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2025).

Essas decisões evidenciam não apenas a eficácia do Juízo das Garantias no enfrentamento técnico dos desafios processuais da era digital, mas também sua aptidão para atuar como instância de controle preventivo, proporcional e inovador, respeitando as garantias fundamentais ao mesmo tempo que viabiliza a persecução penal.

6. CRITÉRIOS DE PROPORCIONALIDADE NA ERA DIGITAL

6.1. Redefinição dos Parâmetros Tradicionais

A aplicação do princípio da proporcionalidade às medidas cautelares telemáticas exige redefinição dos parâmetros tradicionais utilizados para avaliar adequação, necessidade e proporcionalidade stricto sensu das medidas restritivas de direitos. No ambiente digital, estes critérios devem considerar não apenas a gravidade do delito e utilidade da medida, mas também aspectos técnicos como precisão dos sistemas utilizados, potencial para coleta incidental de dados e riscos de violação da privacidade de terceiros (FRANÇA, 2020).

A adequação das medidas cautelares digitais deve ser avaliada considerando-se a capacidade técnica da medida para produzir informações necessárias à investigação, bem como a existência de alternativas menos invasivas. Esta avaliação exige do(a) magistrado(a) conhecimento técnico sobre possibilidades e limitações das diferentes tecnologias investigativas.

6.2. Minimização de Dados e Proteção de Terceiros

O princípio da minimização de dados, consagrado na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), encontra aplicação específica no contexto das medidas cautelares telemáticas, exigindo que a coleta de informações seja limitada ao mínimo necessário para os objetivos investigativos. Este princípio tem implicações práticas importantes para a especificação das medidas judiciais, exigindo que o magistrado delimite precisamente o escopo temporal, material e pessoal da coleta de dados.

A proteção de terceiros constitui aspecto particularmente relevante no ambiente digital, em que as comunicações e dados de investigados frequentemente incluem informações de pessoas não relacionadas à investigação. O juízo das garantias deve estabelecer salvaguardas adequadas para proteger a privacidade destes terceiros, incluindo procedimentos para a exclusão de dados não relacionados à investigação e limitações ao uso das informações coletadas.

7. Accountability Algorítmica e Transparência Decisória

7.1. Fundamentos Teóricos da Accountability Judicial Digital

A accountability algorítmica no contexto judicial refere-se à necessidade de transparência, explicabilidade e responsabilização no uso de sistemas automatizados para apoiar decisões judiciais ou processar evidências em investigações criminais. Este conceito adquire relevância particular no juízo das garantias, onde o magistrado deve avaliar não apenas a legalidade das medidas solicitadas, mas também a

adequação técnica dos métodos propostos pelos órgãos de investigação (SAAD; ROSSI, 2024).

A fundamentação das decisões judiciais em casos envolvendo tecnologias complexas exige do magistrado a capacidade de explicar não apenas os aspectos jurídicos de sua decisão, mas também sua compreensão dos aspectos técnicos relevantes (SAAD; ROSSI, 2024).

Como observa Engstrom e Ho (2021, p. 808), a crescente utilização de sistemas algorítmicos pelo poder público exige o desenvolvimento de novos mecanismos de accountability que assegurem a transparência e a possibilidade de contestação das decisões automatizadas.

7.2. Exigências de Explicabilidade Técnica

A explicabilidade técnica constitui elemento fundamental da accountability algorítmica, referindo-se à capacidade de compreender e explicar como sistemas automatizados chegam a suas conclusões. No contexto das medidas cautelares telemáticas, esta exigência manifesta-se na necessidade de que os órgãos de investigação especifiquem claramente os métodos técnicos utilizados e demonstrem sua confiabilidade (CAMARGO, 2022).

Os precedentes do Juízo das Garantias de Goiânia têm estabelecido entendimentos importantes neste aspecto, exigindo que os pedidos de medidas cautelares incluam informações detalhadas sobre as tecnologias propostas, incluindo taxas de erro conhecida.

A explicabilidade técnica também se estende aos resultados produzidos pelas medidas cautelares, exigindo que os órgãos de investigação demonstrem como as informações obtidas foram processadas e analisadas (CAMARGO, 2022).

7.3. Controle de Vieses e Discriminação Algorítmica

O controle de vieses algorítmicos constitui responsabilidade fundamental do juízo das garantias quando sistemas automatizados são utilizados na investigação criminal. Algoritmos de Inteligência Artificial podem reproduzir e amplificar preconceitos existentes nos dados utilizados para seu treinamento, resultando em discriminação sistemática contra determinados grupos sociais (CAMARGO, 2022).

Os juízos das garantias têm de estabelecer salvaguardas adequadas para prevenir discriminação algorítmica, incluindo exigências de diversidade nos dados de treinamento, testes de impacto em diferentes grupos demográficos e procedimentos de revisão humana das decisões automatizadas (FRANÇA, 2020).

8. CONCLUSÃO

A investigação desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que o Juízo das Garantias representa uma evolução institucional fundamental para a proteção dos direitos fundamentais na era digital, constituindo-se como instrumento eficaz de conciliação entre as exigências da investigação criminal moderna e as garantias constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

A análise empírica baseada na experiência dos Juízos das Garantias da Comarca de Goiânia revela dados significativos que corroboram esta conclusão. O processamento de mais de 7.500 inquéritos policiais e a prolação de aproximadamente 43 mil decisões especializadas no período de abril de 2024 a abril de 2025 evidenciam não apenas a alta demanda por controle judicial especializado, mas também a capacidade institucional de resposta às complexidades investigativas contemporâneas. O fato de que 90% do acervo corresponde a inquéritos policiais confirma a natureza eminentemente preventiva desta especialização, atuando como verdadeiro filtro constitucional das medidas restritivas de direitos.

As inovações procedimentais operacionalizadas pelo juízo especializado demonstram a adaptabilidade do sistema de justiça às demandas tecnológicas emergentes. A regulamentação pioneira da custódia de criptoativos, com transferência imediata para endereços controlados pelo Poder Judiciário e conversão em moeda nacional quando necessário, estabelece precedente fundamental para o enfrentamento da criminalidade que utiliza ativos virtuais. Similarmente, o desenvolvimento de critérios específicos para interceptação telemática complexa, abrangendo múltiplas plataformas e categorias de dados, reflete a especialização técnica necessária para a efetividade investigativa sem comprometimento desproporcional da privacidade.

A redefinição dos critérios de proporcionalidade na era digital constitui uma contribuição teórica e prática relevante desta pesquisa. A incorporação de elementos como precisão algorítmica, minimização de dados, transparência tecnológica e proteção de terceiros aos tradicionais parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade stricto sensu representa evolução doutrinária essencial para a aplicação coerente do princípio da proporcionalidade no ambiente digital. Esta redefinição não apenas orienta a atividade jurisdicional especializada, mas também estabelece parâmetros para a atuação dos demais operadores do sistema de justiça criminal.

O desenvolvimento da accountability algorítmica como exigência fundamental do controle judicial especializado emerge como elemento distintivo da atuação dos Juízos das Garantias. A exigência de explicabilidade técnica, controle de vieses discriminatórios e transparência decisória representa avanço significativo na proteção contra arbítrios tecnológicos, assegurando que a sofisticação dos instrumentos in-

vestigativos não comprometa a possibilidade de controle e contestação das medidas adotadas.

A análise específica dos crimes cibernéticos de alta complexidade revela a necessidade de resposta investigativa igualmente sofisticada, capaz de preservar evidências voláteis, superar obstáculos criptográficos e navegar por complexidades jurisdicionais múltiplas. O Juízo das Garantias, por meio de sua especialização técnica e desenvolvimento de critérios específicos, tem se mostrado capaz de enfrentar estes desafios sem comprometer os direitos fundamentais dos(as) investigados(as), estabelecendo o equilíbrio necessário entre efetividade investigativa e proteção constitucional.

As medidas cautelares diversas da prisão adaptadas ao ambiente digital, incluindo proibições de acesso a plataformas específicas, bloqueio de contas digitais e vedação de criação de novos perfis eletrônicos, demonstram a capacidade inovadora do juízo especializado para desenvolver alternativas proporcionais ao encarceramento provisório. Estas medidas não apenas reduzem a população carcerária, mas também atuam pedagogicamente com mais efetividade na contenção da reiteração criminosa em ambiente digital.

As experiências analisadas confirmam que a especialização judicial produz impactos qualitativos que transcendem a mera eficiência quantitativa. O desenvolvimento de expertise técnica especializada, a construção de precedentes consistentes e a elaboração de protocolos específicos para investigações digitais representam ganhos institucionais que fortalecem todo o sistema de justiça criminal, estabelecendo padrões de qualidade e segurança jurídica para casos similares.

Contudo, a pesquisa também identifica desafios e ressignificações que demandam atenção continuada. A ausência de marcos regulatórios específicos para tratamento de dados em investigações criminais, as lacunas na capacitação técnica de operadores jurídicos e a necessidade de atualização tecnológica constante representam obstáculos que podem comprometer a efetividade do modelo congressual. A superação destes desafios exige não apenas investimento em infraestrutura e capacitação, mas também desenvolvimento normativo que contemple as especificidades da investigação criminal digital.

A perspectiva internacional corrobora os achados desta pesquisa, demonstrando que ordenamentos com sistemas judiciários especializados em crimes cibernéticos apresentam maior efetividade investigativa e menor incidência de violações aos direitos fundamentais. Esta convergência sugere que a especialização judicial representa tendência global necessária para o enfrentamento adequado da criminalidade digital.

O modelo desenvolvido pelos Juízos das Garantias de Goiânia oferece um referencial importante para a operacionalização da especialização em outras comarcas, demonstrando que é possível conciliar alta produtividade com qualidade técnica e proteção de direitos fundamentais. A sistematização dos procedimentos desenvolvidos e a documentação das inovações operacionalizadas constituem contribuição prática relevante para a expansão do modelo.

Em síntese, a presente investigação confirma a hipótese inicial de que o Juízo das Garantias tem potencialidade para representar instrumento eficaz de proteção dos direitos fundamentais na investigação de crimes cibernéticos de alta complexidade. A especialização judicial, por meio do desenvolvimento de expertise técnica, critérios específicos de proporcionalidade e inovações procedimentais adaptadas ao ambiente digital, tem se mostrado capaz de enfrentar os desafios da criminalidade contemporânea sem comprometer os pilares constitucionais do processo penal.

A contribuição desta especialização transcende a proteção individual dos investigados, fortalecendo a legitimidade democrática do sistema de justiça criminal através da demonstração de que é possível manter efetividade investigativa respeitando integralmente os direitos fundamentais. Neste sentido, o Juízo das Garantias constitui não apenas salvaguarda procedimental, como também instrumento de fortalecimento da confiança social nas instituições democráticas.

O futuro desenvolvimento desta especialização dependerá da capacidade de adaptação contínua às inovações tecnológicas, da elaboração de marcos normativos específicos e do investimento sustentado em capacitação e infraestrutura. Contudo, os fundamentos estabelecidos e os resultados demonstrados indicam que o Juízo das Garantias representa um modelo institucional sólido e promissor para o enfrentamento dos desafios da justiça criminal na sociedade digital.

Por fim, a experiência analisada demonstra que a proteção dos direitos fundamentais e a efetividade investigativa não constituem objetivos antagônicos, e sim complementares, cuja harmonização é não apenas possível, mas necessária para a legitimidade e eficácia do sistema de justiça criminal no século

XXI. O Juízo das Garantias, como salvaguarda da fase investigatória digital, representa a materialização desta síntese, oferecendo um modelo de atuação jurisdicional que honra tanto as tradições garantistas do direito processual penal quanto as exigências de adaptação tecnológica da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), entre outras, para aperfeiçoar a persecução penal.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 247, p. 1-7, 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

CAMARGO, R. O. de. *Tratamento de dados, persecução penal e garantia do direito de defesa*. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

CAVALCANTE VIEIRA, Andrey Bruno; RODRIGUES SANTOS, Hugo Leonardo. Investigação criminal e tecnologias digitais: algumas reflexões sobre o policiamento preditivo e a admissibilidade de provas digitais. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, [S. l.], v. 11, n. 1, 2025. DOI: 10.22197/rbdpp.v11i1.1072. Disponível em: https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/1072. Acesso em: 24 maio. 2025.

CHAINALYSIS. *The 2023 Crypto Crime Report:* Everything you need to know about cryptocurrency-based crime. New York: Chainalysis, fev. 2023. Disponível em: https://blog.chainalysis.com/reports. Acesso em: 23 maio 2025

FRANÇA JÚNIOR, Francisco de Assis de; SANTOS, Bruno Cavalcante Leitão; NASCIMENTO, Felipe Costa Laurindo do. Aspectos críticos da expansão das possibilidades de recursos tecnológicos na investigação criminal: a inteligência artificial no âmbito do sistema de controle e de punição. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 211-246, jan./abr. 2020.

GLEIZER, Orlandino; MONTENEGRO, Lucas; VIANA, Eduardo. *O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública*. São Paulo: Marcial Pons, 2021.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. 1º Juízo das Garantias da Comarca de Goiânia. *Autos do processo n. 6032223-79.2024.8.09.0051*. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/. Acesso em: 26 maio 2025.

GRZYWOTZ, Johanna. *Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche*. Dissertação (Doutorado em Direito Penal) – Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen, 2018.

LANNIER, Salomé. Infiltração em mundos virtuais. A regulação de agentes encobertos diante dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal,* [S. l.], v. 10, n. 3, 2024. DOI: 10.22197/rbdpp.v10i3.1066. Disponível em: https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/1066. Acesso em: 25 maio. 2025.

LOPES JR., Aury; ROSA, Alexandre Morais da. Juízo das garantias e sistema acusatório: avanços e retrocessos na implementação. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal,* v. 8, n. 2, p. 789-818, 2022.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados, competências dos entes federativos e a Emenda Constitucional n. 115/22. *Revista de Investigações Constitucionais*, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 645–658, 2022. DOI: 10.5380/rinc.v9i3.87107. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/87107. Acesso em: 22 maio. 2025.

MENEZES, Isabela Aparecida de; BORRI, Luiz Antonio; SOARES, Rafael Junior. A quebra da cadeia de custódia da prova e seus desdobramentos no processo penal brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal,* [S. l.], v. 4, n. 1, p. 277-300, 2018. DOI: 10.22197/rbdpp.v4i1.128. Disponível em: https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/128. Acesso em: 25 maio. 2025.

RODRIGUES DA SILVA, Gildo; ROCHA DA SILVA, Arlindo Carlos. As interceptações telefônicas e o direito ao sigilo das informações. *Direito & Realidade*, v. 5, n. 3, p. 15-29, 2017.

SAAD, Marta; ROSSI, Helena Costa; PARTATA, Pedro Henrique. A obtenção das provas digitais no processo penal demanda uma disciplina jurídica própria? Uma análise do conceito, das características e das peculiaridades das provas digitais. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 10, n. 3, e1071, set./dez. 2024. DOI: https://doi.org/10.22197/rbdpp.v10i3.1071.

SANTOS, Gabriel Romuald. *Revista Transgressões:* ciências criminais em debate, v. 8, n. 2, dez. de 2020.

SCALCON, R.; QUITO, C. Intervenções estatais sobre a autodeterminação informacional para fins de persecução penal: limites e desafios. In: Revista do Advogado, São Paulo, n. 160, 2023.

Infocracia e Espaço Público: Medidas de Enfrentamento da Desinformação no Brasil

Infocracy and Public Space: Measures to Combat Disinformation in Brazil

Irenice Tressoldi

Doutoranda e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina — PPGD-UNOESC. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Direitos Fundamentais e da Justiça.

Izabelle Epifânio

Doutoranda em Direito Constitucional pelo IDP — Brasília. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina — PPGD-UNOESC. Advogada. Coordenadora do Curso de Direito e Professora Universitária na Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Campus Diamantino.

RESUMO

A disseminação de desinformação nas redes sociais impacta a democracia, devido ao papel central das plataformas digitais na produção, disseminação e moderação de conteúdos. A enfocaria, superabundância de informações falsas ou enganosas comprometem a vontade pública e a própria legitimidade dos processos democráticos. Diante disso, a pesquisa investiga os conceitos centrais envolvendo a desinformação e seus impactos no processo de tomada de decisão, apontando-se seus efeitos sobre o processo eleitoral brasileiro, e explora as medidas institucionalizadas pelo Poder Judiciário brasileiro nos últimos anos, analisando-se sua relevância para o enfrentamento à desinformação no âmbito eleitoral. A pesquisa adota abordagem qualitativa com base em pesquisa bibliográfica, documental e análise empírica de dados extraídos do CNJ e TSE, examinando, ainda, programas e iniciativas como o Painel de Checagem de Fake News (CNJ), o Programa de Combate à Desinformação (STF) e o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (TSE). Conclui-se que a proliferação de fake news afeta a integridade do processo democrático, deslegitima instituições e compromete a liberdade de escolha do cidadão. Por isso, é fundamental fortalecer a cooperação entre plataformas digitais e o poder público, com medidas que abranjam desde a prevenção, a restauração, a correção e a punição dos autores, para que sejam eficazes as medidas de combate à desinformação. A regulação eficiente das redes sociais deve aliar transparência algorítmica, responsabilidade das plataformas e garantias procedimentais para evitar abusos e preservar o núcleo essencial da liberdade de expressão e da soberania democrática.

Palavras-chave: Infocracia – Desinformação – Democracia

ABSTRACT

The spread of disinformation on social media impacts democracy, due to the central role of digital platforms in production, dissemination, and moderation of content. The focus, the overabundance of false or misleading information compromises the public will and the very legitimacy of democratic processes. In view of this, the research investigates the central concepts involving disinformation and its impacts on the decision-making process, pointing out its effects on the Brazilian electoral process, and explores the measures institutionalized by the Brazilian Judiciary in recent years, analyzing their relevance in combating disinformation in the electoral context. The research adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary research and empirical analysis of data extracted from the CNJ and TSE, also examining programs and initiatives such as the Fake News Checking Panel (CNJ), the Program to Combat Disinformation (STF) and the Permanent Program to Combat Disinformation (TSE). It is concluded that the proliferation of fake news affects the integrity of the democratic process, delegitimizes institutions and compromises citizens' freedom of choice. Therefore, it is essential to strengthen cooperation between digital platforms and public authorities, with measures that include prevention, restoration, correction, and punishment of perpetrators, so that measures to combat disinformation are effective. Efficient regulation of social networks must combine algorithmic transparency, platform accountability, and procedural guarantees to prevent abuse and preserve the essential core of freedom of expression and democratic sovereignty.

Keywords: Infocracy – Disinformation – Democracy

INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico e o uso das redes sociais consolidaram as plataformas digitais como espaços centrais da comunicação. Apesar de sua facilidade para acesso e difusão de informações, as redes sociais também têm apresentado um conjunto de desafios institucionais, jurídicos e éticos, que afetam o Estado de Direito e a Democracia. O modelo comunicacional digital tem apresentado as características centrais de segmentação de conteúdos e de hegemonia discursiva. Isso prejudica a discursividade da comunicação, que acontece sem a presença do outro, e concentra a circulação de informações na identidade e na validade absolutas (Han, 2022). Esse desenho acelera a fragmentação, que reflete no processo democrático e na capacidade de ouvir o outro, que é essencial ao debate público e subjacente à ideia de uma comunicação discursiva.

O cenário comunicacional das redes é agravado à medida que se identifica uma manipulação coordenada de informações que induzem a tomada de decisões com suporte em informações falsas, mentirosas ou errôneas. A infocracia (Han, 2018, 2022) tem efeitos profundos sobre os processos democráticos, a confiança institucional e o debate público.

Quando o conjunto desses processos é aplicado no cenário eleitoral, as consequências são preocupantes. À medida que os processos de comunicação e de tomada de decisão são pautados pela seletividade que se validam pela identificação e pela verdade absoluta, em um ambiente de proliferação de desinformação, a democracia acaba sendo corroída em sua essência: a liberdade escolha para tomada de decisões políticas importantes.

Considerando esses pressupostos, a pesquisa busca investigar como o Poder Judiciário tem respondido aos desafios impostos pelo fenômeno definido como infocracia, especialmente em relação à regulação das plataformas digitais e à preservação da liberdade de expressão no contexto democrático. A disseminação de desinformação nas redes sociais tem afetado direitos fundamentais sob diversos aspectos, comprometendo a confiança nas instituições, o direito à informação verdadeira, a integridade do processo eleitoral e a própria opinião pública.

Busca-se responder o problema de pesquisa: as medidas adotadas pelo Poder Judiciário brasileiro têm sido relevantes para enfrentar a desinformação no âmbito eleitoral?

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que coleta dados de fontes bibliográficas e documentais. Além de ser uma pesquisa qualitativa, este estudo também efetua análise de dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Na primeira parte da pesquisa, são expostos e contextualizados os conceitos centrais envolvendo a desinformação e seus impactos no processo de tomada de decisão, apontando-se seus efeitos sobre o processo eleitoral brasileiro. A segunda parte da pesquisa explora as medidas institucionalizadas pelo Poder Judiciário brasileiro nos últimos anos, analisando-se sua relevância para o enfrentamento à desinformação no âmbito eleitoral.

A educação e conscientização, por meio de campanhas educacionais e materiais informativos sobre os riscos e as consequências da desinformação, são medidas relevantes para enfrentar a desinformação. O Poder Judiciário brasileiro tem protagonizado a adoção de medidas para enfrentamento à desinformação, especialmente no contexto eleitoral.

Frequentemente recai sobre a esfera da justiça a adoção de posicionamentos sobre a desinformação. Embora com finalidades diversas, o Poder Judiciário brasileiro desenvolveu três programas para combater a desinformação.

A atuação central do poder judiciário tem se pautado pela identificação e remoção de conteúdos e a responsabilização dos envolvidos. Mas a sua eficácia depende da colaboração de provedores de aplicação e de infraestrutura da internet. Desse modo, é fundamental fortalecer a cooperação internacional e estabelecer mecanismos que alcancem esferas e braços variados do poder (público e privado, inclusive), com medidas que abranjam desde a prevenção, a restauração, a correção e a punição dos autores para que sejam eficazes para combater a desinformação.

1. INFOCRACIA – A CRISE DA DEMOCRACIA

A transformação tecnológica recente se firmou como mecanismo de acessibilidade à informação, inserindo as redes sociais no cotidiano da população. Os cidadãos acompanham quase que diariamente os perfis institucionais de governos e gestores, têm acesso à conteúdos diversos e interesse sobre políticas públicas, desencadeando desafios complexos cujos efeitos impactam no Estado Democrático de Direito.

Um ponto relevante trata-se da disseminação das chamadas "fake news". O filósofo Byung-Chul Han cunhou o termo infocracia para descrever a propagação massiva de informações falsas, que dificultam o acesso à verdade e prejudicam o debate social, comprometendo os alicerces da democracia.

A democracia e o Estado de Direito, calcados na obediência aos preceitos constitucionais, são fundamentais para ordenar a vida em sociedade. A democracia é caracterizada pela realização de eleições livres e diretas, nas quais o povo elege periodicamente seus representantes para governar. Para funcionar adequadamente, a deliberação e o processo decisório eleitoral precisam estar embasados em

informações fidedignas, o que permite que as pessoas exerçam sua cidadania de maneira informada. Contudo, diferente do que se esperava, não é isso que o ambiente digital vem proporcionando.

A era digital atenuou a barreira entre o produtor e o consumidor de informações. Castells (2016) destaca que a Sociedade da Informação caracteriza-se por uma nova forma de organização da sociedade, vinculada ao uso da tecnologia da informação para coleta, produção, processamento, transmissão e armazenamento de informações. As redes sociais fornecem um ambiente propício para isso, à medida que representam um modelo singular de comunicação em massa, na qual o usuário se transforma também em um produtor de conteúdos, em uma dinâmica horizontal de comunicação, conforme exposto por Castells (2016).

Com isso, o indivíduo não apenas consome conteúdo, mas também o produz, o compartilha e o impulsiona. Diferente da era da comunicação de massa capitaneada pela televisão, qualquer pessoa com acesso à internet pode construir seu próprio canal de informação com baixos custos. Isso possibilita, por um lado, o acesso contínuo ao debate com o uso de smartphones, que Han (2022, p. 32) chama de democracia em presença.

No modelo comunicacional digital o entendimento baseia-se não em diferentes argumentos e reivindicações, que podem ser fundamentados ou refutados, mas na segmentação de informações isoladas e selecionadas que têm identidade e validade absolutas. As informações colhidas, escolhidas, propagadas e viralizadas nesse modelo constituem-se não apenas em fontes de informação, mas em fontes de identidade.

Assim, apesar de criar um ecossistema horizontal, as informações propagadas nas redes segmentam o público, na medida que aquele usuário apenas tem acesso a conteúdos que reforçam suas crenças, uma vez que são essas as informações que o algoritmo lhe entrega.

A comunicação nas redes também favorece a hegemonia discursiva, ao passo que fragmenta os grupos e seus discursos. O direcionamento de conteúdos promovido pelos *big data* são instrumentos eficientes para a dinâmica comunicacional em rede, pois promovem uma vigilância praticamente imperceptível e alcançam um conhecimento abrangente sobre as dinâmicas da comunicação social, com isso, direcionam conteúdos e exercem um controle ativo sobre a própria psique das pessoas.

Segundo Han (2018, p. 23), os *big data* são instrumentos psicopolíticos eficientes de dominação, que possibilitam a intervenção na psique e a influência em um nível pré-reflexivo. Com isso, o sujeito se sente em liberdade, mas, na verdade, até mesmo a sua vontade própria é atingida em razão da exploração da própria liberdade pelo regime neoliberal (Han, 2018, p. 27), que explora a emoção para influenciar

ações e realizar um controle psicopolíticos do indivíduo (Han, 2018, p. 67-68), o que torna esse processo muito mais institucional do que meramente simbólico. Nesse sentido, o discurso nas redes se mantém na esfera privada, composta por comunidades virtuais que se aproximam pelas características de identidade e verdade destacadas acima.

Conforme apontam Monteiro e Marrafon (2024), a ascensão da governança algorítmica representa um novo tipo de racionalidade tecnocrática que desloca a deliberação pública para modelos de decisão automatizados, com baixa transparência e escassa *accountability*, em uma nova era de Totalitarismo: o digital. A ausência de transparência dos algoritmos, combinada com a assimetria informacional entre Estado, mercado e cidadania, gera uma nova configuração da crise democrática: a erosão do princípio da publicidade e da participação como vetores estruturantes da soberania popular.

De tal modo, muito embora o acesso à plataforma comunicacional seja mais democrático, seus efeitos permanecem fragmentados e hegemônicos. A governança algorítmica, que possui forma normativa sobre as dinâmicas da sociedade, tem sido vista como o deslocamento das funções públicas para os setores privados, desafiando a soberania democrática por meio da arquitetura digital (Monteiro; Marrafon, 2024). Com isso, os desenvolvedores desses algorítmicos detém cada vez mais poderio apto a interferir não só no exercício de direitos, mas naquilo que conhecemos como Democracia: são os novos "donos do poder".

Durante a Pandemia do Covid-19, por exemplo, apesar de as redes sociais desempenharem um papel importante como canal de divulgação de medidas sanitárias e campanhas de vacinação, foram também meio de circulação de conteúdos negacionistas e de teorias conspiratórias, que comprometeram políticas públicas e induziram a diversos comportamentos de risco. Essa circulação em massa de informações falsas comprometeram as políticas públicas adotadas, de modo que inúmeras pessoas não se vacinaram e houve um agravamento da crise sanitária. O cenário evidenciou o impacto da infocracia sobre o comportamento coletivo.

Esse padrão de influência da informação digital não se limitou aos aspectos de saúde. Outro exemplo pode ser extraído do âmbito eleitoral. A lógica das estratégias de campanhas foi profundamente alterada: os showmícios e carros de som foram substituídos pelo ambiente digital, com lives, influenciadores e algoritmos pautando o debate público e definindo o engajamento dos candidatos.

As eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos foram vistas como um ponto de virada quanto ao uso das redes sociais e da desinformação como instrumentos de manipulação do eleitorado. Os pleitos subsequentes, tanto nos Estados Unidos, em 2020 e 2024, quanto no Brasil, em 2018 e 2022, aprofundaram essas práticas.

As campanhas eleitorais são marcadas atualmente por campanhas digitais cada vez mais sofisticadas e caras, além do uso massivo de estratégias coordenadas de propagação de *fake news*.

Esses processos evidenciam a consolidação da infocracia como estrutura operante nas democracias e demonstram como campanhas orquestradas pela desinformação podem manipular o comportamento dos cidadãos e deslegitimar a verdade dos fatos.

Esse conjunto de elementos intensifica a polarização política, pois cria espaços fragmentados, nas quais narrativas muitas vezes manipuladas pautam o debate. A fragmentação desse modo acaba minando a confiança e deslegitimando instituições democráticas, à medida que os cidadãos passam a ter dificuldades para distinguir fatos de ficção. Dentro da pauta desse novo cenário, as pessoas tendem a confiar mais naquilo que lhe desperta alguma emoção, do que propriamente na verdadeira informação.

A lógica de fragmentação e manipulação do discurso público não são fenômenos acidentais, mas estruturais, que enfraquecem a liberdade e atingem a democracia. Essa premissa é corroborada por dados do *Justiça em Números – Painel de Estatísticas do CNJ*, uma fonte de estatísticas oficiais com dados consolidados do Poder Judiciário Brasileiro, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

A consulta ao painel com a inclusão dos filtros "Justiça Eleitoral", "1° grau", "processos novos", "ano de 2024" e assunto "Propaganda Política - Propaganda Eleitoral – Divulgação de Notícia Sabidamente Falsa", resulta no total de 9.062 processos relacionados exclusivamente a esse tema; um aumento superior a 50% em relação ao pleito municipal de 2020 (CNJ, 2025).

Além disso, o relatório do CNJ demonstra ainda que, no *ranking* de novos casos nos juízos de primeiro grau, a divulgação de notícia sabidamente falsa ocupa o primeiro lugar, seguido de propaganda antecipada (7.436 processos relacionados) e uso das redes sociais como meio de infração eleitoral (7.327 processos relacionados).

Esses dados demonstram a centralidade das plataformas digitais na prática contemporânea de desinformação eleitoral, como é possível se verificar nos Gráficos 1 e 2 abaixo:

Gráfico 1 – Processos protocolados no primeiro grau de jurisdição eleitoral nas eleições municipais de 2024

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de dados extraídos no Painel de Estatísticas do CNJ (2025)

Gráfico 2 – Processos protocolados no primeiro grau de jurisdição eleitoral nas eleições municipais de 2020

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de dados extraídos no Painel de Estatísticas do CNJ (2025)

Os gráficos acima demonstram que, desde 2020, os processos relacionados à internet, redes sociais e divulgação de notícias sabidamente inverídicas ocupam as primeiras colocações de casos novos inerentes à temática de propaganda no âmbito da justiça eleitoral.

E propaganda eleitoral é justamente toda manifestação com o intuito de influenciar a vontade do eleitor e angariar votos para determinado partido ou candidato. É tão importante e, por vezes, onerosa, que até 2016 as campanhas duraram 90 dias. Depois foram reduzidas para 45 dias, a fim de que se tornassem também mais baratas.

Logo, se a propaganda ou informação são manipuladas por uma notícia falsa, isso representa um risco inclusive na liberdade do voto do eleitor, afetando, por óbvio, o exercício da soberania popular. Nas Eleições Gerais de 2022 nota-se, consoante o Gráfico 3 abaixo, que as novas ações relacionados à propaganda eleitoral com o assunto "Divulgação de notícias sabidamente inverídicas" também ocuparam a primeira posição do *ranking*.

Gráfico 3 – Processos protocolados no primeiro e segundo grau de jurisdição eleitoral nas eleições municipais de 2022

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de dados extraídos no Painel de Estatísticas do CNJ (2025)

Extrai-se também do gráfico acima que as ações novas relacionados à propaganda eleitoral que foram protocoladas no pleito de 2022 referentes aos temas "Propaganda na Televisão e no Rádio", ainda que somadas, não alcançam o primeiro lugar no *ranking*.

Esse dado é particularmente curioso, pois demonstra que mesmo somados, os processos de propaganda veiculada na televisão e no rádio, que eram os meios tradicionais de propaganda, não superam, em quantidade, os processos relativos ao assunto "Divulgação de notícia sabidamente inverídica".

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) foi instituído há dez anos, e estabeleceu que os provedores devem manter os registros de conexão e de acesso a aplicações de forma segura. No entanto, muitas vezes, os dados armazenados são insuficientes, especialmente quando há uso de VPNs ou chips registrados em outros países. Em tais circunstâncias o próprio Poder Judiciário não possui ferramentas suficientes para exercer a fiscalização eleitoral. Isso, somado à celeridade com que as operações de desinformação são desenvolvidas, cria um ambiente de quase impunidade digital.

A segmentação do debate público aliada à disseminação de informações falsas amplia a polarização política e fomenta o enfraquecimento de instituições. Apesar das medidas empreendidas pelos órgãos oficiais e gestores para fazer circular informações verdadeiras e desmentir as falsas, as narrativas inverídicas alcançam larga escala e, muitas vezes, permanecem como a informação correta para as pessoas. Isso aconteceu recentemente com o tema falsamente divulgado como "taxação do pix" pela Receita Federal do Brasil, que se tornou um parâmetro para os estudos sobre a circulação de narrativas nas redes sociais, tanto do poder legislativo, quanto do poder executivo.

O conjunto de dados colacionados implicam que a infocracia, aliada à governança algorítmica e ao colapso das instituições públicas, constituem os desafios a serem enfrentados pela crise democrática desse século. A desinformação passou a fazer parte do debate público e da comunicação nas redes, manipulando discursos e pessoas, de modo que precisa ser enfrentada sob "vértices" variadas de prevenção e punição.

O tópico abaixo apresentará as ferramentas adotadas pelo Poder Judiciário brasileiro nos últimos anos para conter a desinformação no âmbito eleitoral. O argumento central a ser desenvolvido é de que, embora não sejam capazes de isoladamente solucionar o problema, elas são importantes mecanismos para tornar o debate público eleitoral mais transparente e o exercício do voto livre de manipulação algorítmica pela propagação de notícias falsas.

2. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO ADOTADAS PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Diante do cenário de infocracia anteriormente descrito, repleto de informações fragmentadas, manipulação algorítmica e intenso fluxo de propagação de notícias

falsas, observa-se, nos últimos anos, uma atuação mais incisiva do Poder Judiciário brasileiro na adoção de medidas para conter tais distorções e contribuir para a reconstrução do espaço público de tomada de decisões.

A Freedom House,[1] além do seu conhecido relatório sobre o grau de liberdade dos países do mundo, vem monitorando o Índice de Vulnerabilidade Eleitoral em países do mundo. No relatório mais recente sobre o status de liberdade, que avalia os critérios de direitos políticos e liberdades civis, o Brasil recebeu da Freedom House a pontuação de 72 em 100, sendo classificado como livre (Freedom House, 2025).

Além desse índice, a Freedom House avalia a liberdade na internet dos países, pontuada em uma escala de 100 pontos, que representa o menor índice de vulnerabilidade. Ele acompanha a interseção entre as plataformas digitais e a integridade eleitoral no mundo. No relatório de 2024, a Freedom House atribuiu ao Brasil a pontuação de liberdade na Internet de 65 em 100 pontos, classificando-o como parcialmente livre (Funk *et. al*, 2024).

Neste relatório sobre liberdade nas redes, a Freedom House destacou os esforços do Tribunal Superior Eleitoral - TSE para salvaguardar a integridade eleitoral e ao mesmo tempo combater campanhas de desinformação. O relatório apontou que as regras exigindo a remoção imediata de postagens que possam comprometer a integridade eleitoral se forem "notoriamente falsas", "gravemente fora de contexto" ou apresentarem "ameaças imediatas de violência ou incitação" contra autoridades eleitorais comportam termos vagos que pode incentivar a remoção excessiva de conteúdo. Nesse sentido, apontou como "esforços claramente desproporcionais à liberdade de expressão", a determinação judicial de bloqueio da plataforma X em agosto de 2024, em razão da recusa da plataforma em cumprir ordens judiciais que restringiam contas de extrema direita acusadas de disseminar informações falsas e verdadeiras (Funk *et. al*, 2024, p. 15-16).

Apesar das preocupações e recomendações de cautela do relatório, o Poder Judiciário tem se destacado na adoção de medidas para o enfrentamento à desinformação no Brasil. Iniciativas feitas por órgãos do Poder Judiciário como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Supremo Tribunal Federal (STF), e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), implantaram instrumentos tecnológicos em razão da crescente preocupação com os impactos da disseminação de informações falsas sobre as

1 A Freedom House é uma organização independente com sede em Washington, D.C., que depende de subsídios e doações de organizações privadas e de agências governamentais. A instituição foi estabelecida em 1941, em Nova Iorque, para promover o envolvimento americano na Segunda Guerra Mundial e na luta contra o fascismo. Em 1973, a *Freedom House* lançou o relatório "*Freedom in the World*", que empregava métodos de análise das ciências sociais para avaliar o nível de liberdade em cada país do mundo, com pontuação numérica e classificação como Livre, Parcialmente Livre ou Não Livre. A Freedom House apoia explicitamente a expansão da liberdade no mundo e propõe-se a avaliar os direitos e liberdades desfrutados pelos indivíduos, ao invés da atuação dos governos ou o desempenho dos governos em si. Para tanto, não considera apenas as garantias legais de direitos, mas enfatiza também as práticas reais de direitos, dando maior ênfase à implementação de direitos do que à sua previsão.

instituições e o Estado Democrático de Direito, especialmente durante os períodos eleitorais.

A atuação é fundamentada no texto constitucional, objetivando não só assegurar o direito à informação e não induzir a população ao erro - o que pressupõe o acesso a conteúdos verídicos e verificáveis, especialmente informações de interesse coletivo -, mas também garantir o efetivo exercício da liberdade de expressão - que, por não ser um direito fundamental absoluto, deve conviver com outros direitos, como o direito à democracia, a proteção da honra, da imagem, à vedação ao anonimato e ao direito de resposta.

Abaixo serão apresentados brevemente as principais iniciativas desenvolvidas pelo Poder Judiciário brasilerio:

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), uma das primeiras iniciativas foi o lançamento, em 1º de abril de 2019, do Painel de Checagem de fake news, em parceria com associações da magistratura, tribunais superiores e veículos de imprensa. O objetivo do painel foi alertar e conscientizar a população sobre os riscos do compartilhamento de conteúdo falsos. Como se trata de uma ação colaborativa, os parceiros e entidades que compõem o projeto utilizam suas ferramentas de verificação e os meios disponíveis para monitorar e combater informações inverídicas que afetam o Poder Judiciário e a sociedade como um todo.

O Programa de Combate à Desinformação (PCD), instituído pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Resolução nº 742, de 27 de agosto de 2021, constitui também um marco importante nesse processo. Possui como objetivo a garantia dos princípios constitucionais de proteção às liberdades e o enfrentamento à desinformação de forma compatível com a Constituição Brasileira. Reconhece, contudo, a necessidade de coibir manifestações que estimulem discursos de ódio, a intolerância ou outras formas de discriminação, principalmente na esfera das redes sociais e internet, como forma de equilibrar o direito à informação, bem como à integridade dos debates públicos e privados. Atualmente conta com mais de 100 instituições parceiras, dentre as quais as principais plataformas da internet, como YouTube, Google, Meta, TikTok e Kwai.

Já no contexto da Justiça Eleitoral, o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), criado pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio da Portaria-TSE n. 510, de 4 de agosto de 2021, foca na proteção da integridade do processo eleitoral. Esse programa tem por finalidade reduzir os efeitos da desinformação que compromete a imagem das eleições brasileiras e a própria credibilidade da Justiça Eleitoral.

Em junho de 2022 o TSE implementou outra ferramenta voltada ao combate à desinformação durante o período eleitoral, a plataforma SIADE - Sistema de Alerta de

Desinformação Contra as Eleições, cujo objetivo é ampliar a participação cidadã, possibilitando que qualquer pessoa possa denunciar a divulgação de conteúdos falsos, disparos em massa em aplicativos instantâneos, indícios de comportamento não autêntico, dentre outras práticas lesivas. Após o recebimento das denúncias, o Tribunal Eleitoral analisa e encaminha os protocolos às plataformas digitais para avaliarem possível violação aos termos de uso, e também podem ser encaminhadas às autoridades competentes para análise do cometimento de ilicitudes cíveis ou criminais.

Somente na Eleições de 2022, o Sistema de Alerta de Desinformação Contra as Eleições - SIADE recebeu mais de 40 mil URL's suspeitas de propagar afirmações falsas a respeito da Justiça Eleitoral ou da urna eletrônica, sendo que 68% foram encaminhadas às plataformas para remoção, sendo que a plataforma Twitter correspondeu a 39% dos apontamentos denunciados (TSE, 2022).

Nas Eleições de 2024, o Sistema SIADE ampliou seu alcance junto às redes sociais. Entre 4 de junho e 27 de outubro de 2024 recebeu o total de 5.250 alertas relativos à desinformação eleitoral, dos quais, cerca 1/3 foram arquivados por ausências dos requisitos mínimos. O restante foi encaminhado aos tribunais regionais eleitorais ou plataformas competentes (TSE, 2024).

Esses três programas, embora com finalidades diversas formam uma rede institucional que busca, dentro de cada campo de atuação, não apenas a garantia de que a circulação de ideias seja pautada por veracidade, mas também a reconstrução da credibilidade e da confiança na democracia brasileira, fragilizada nos últimos anos com a disseminação sistêmica de notícias falsas.

Apesar dos avanços e do conjunto de construção jurisprudencial pelos tribunais superiores para fundamentar o combate à desinformação com os direitos estabelecidos na esfera constitucional, existem desafios significativos que limitam a efetividade dessas medidas. Um dos principais obstáculos é a dificuldade de identificar e responsabilizar os autores de conteúdos falsos, especialmente quando se utilizam de ferramentas como números de telefone temporários, linhas cadastradas com dados falsos ou protegidas por redes privadas virtuais — os VPNs —, que criam uma rede anônima, que dificulta a atuação das autoridades e compromete a eficácia das decisões judiciais. Uma vez que a remoção de conteúdos e a responsabilização dos envolvidos dependem da colaboração de provedores de aplicação e de infraestrutura da internet, é fundamental fortalecer a cooperação internacional e estabelecer mecanismos que alcancem esferas e braços variados do poder (público e privado, inclusive), com medidas que abranjam desde a prevenção, a restauração, a correção e a punição dos autores para que sejam eficazes para combater a desinformação.

CONCLUSÕES

A pesquisa teve como objetivo investigar como o Poder Judiciário tem respondido aos desafios impostos pelo fenômeno definido como infocracia, especialmente em relação à regulação das plataformas digitais e à preservação da liberdade de expressão no contexto democrático. A disseminação de desinformação nas redes sociais tem afetado direitos fundamentais sob diversos aspectos, comprometendo a confiança nas instituições, o direito à informação verdadeira, a integridade do processo eleitoral e a própria opinião pública.

Foram identificados três programas de enfrentamento à desinformação eleitoral elaborados pelos órgãos do Poder Judiciário brasileiro: (1) o Painel de Checagem de fake news, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com associações da magistratura, tribunais superiores e veículos de imprensa, com objetivo de alertar e conscientizar a população sobre os riscos do compartilhamento de conteúdos falsos. (2) O Programa de Combate à Desinformação (PCD), instituído pelo Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de garantir os princípios constitucionais de proteção às liberdades e o enfrentamento à desinformação de forma compatível com a Constituição Brasileira. (3) O Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), criado pelo Tribunal Superior Eleitoral, focado na proteção da integridade do processo eleitoral, com a finalidade de reduzir os efeitos da desinformação que compromete a imagem das eleições brasileiras e a própria credibilidade da Justiça Eleitoral. (4) A plataforma SIADE - Sistema de Alerta de Desinformação Contra as Eleições, também implementada pelo TSE, voltada ao combate à desinformação durante o período eleitoral, cujo objetivo é ampliar a participação cidadã, possibilitando que qualquer pessoa possa denunciar a divulgação de conteúdos falsos, disparos em massa em aplicativos instantâneos, indícios de comportamento não autêntico, dentre outras práticas lesivas.

Embora não sejam capazes de sanar a integralidade do problema, pois isso exigiria uma atuação em rede holística e multinível, estruturada por meio de medidas preventivas, restaurativas, corretivas e punitivas, incluindo medidas emergenciais (Hernandes; Piovesan, 2024), essas medidas revelam um esforço do Poder Judiciário brasileiro para enfrentar a desinformação, por ações que vão desde o monitoramento ativo de conteúdos falsos até a implementação de normas que orientam a remoção e a prevenção da desinformação e proteger a integridade do processo democrático. E a interligação de medidas com cunho educacional, regulatório e colaborativo favorece o processo democrático durante os períodos eleitorais. Tais medidas, ainda que não exaustivas, mas meramente exemplificativas, demonstram um compromisso institucional com a construção de um ambiente informacional mais transparente e responsável.

Em uma análise comparativa a partir dos dados, verificou-se que, diferentemente

da Eleição Presidencial de 2022, nas Eleições Municipais de 2024 os aplicativos de mensagens instantâneas assumiram protagonismo como ferramenta de disseminação de desinformações. Nesse sentido, mais de 40% dos alertas foram direcionados ao Whatsapp, o que demonstra a sua importância como o maior canal de comunicação dos brasileiros e sua capacidade de exercer influência no cenário eleitoral (TSE, 2024).

Posto isso, conclui-se que o Poder Judiciário tem adotado medidas de enfrentamento à propagação de notícias falsas por meio da articulação de diversos órgãos, o que demonstra avanços significativos na promoção de um ambiente virtual mais protegido e verificável ante o aumento de veiculação de notícias falsas que comprometem a democracia brasileira, especialmente durante os períodos eleitorais. Esse caminho promissor e ainda desafiador de combate à infocracia é essencial para se combater os efeitos nocivos da desinformação, bem como para salvaguardar a soberania popular no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venancio Majer. 17ª ed. v.1. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

Conselho Nacional de Justiça. *Estatísticas do Poder Judiciário*. Brasília, 2025. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/ Acesso em 19 mai. 2025.

FUNK, Vesteinsson; BAKER, Brody; GROTHE, Agarwal; BARAK, Loldj; MASINSIN, Sutterlin eds. *Freedom on the Net 2024*, Freedom House, 2024. Disponível em: freedomonthenet.org. Acesso em: 24 de maio de 2025.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2025:* Brazil. Disponível em: Brazil: Freedom in the World 2025 Country Report | Freedom House. Acesso em: 24 de maio de 2025.

HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder*. Tradução: Mauricio Liesen. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2018.

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

MONTEIRO, Julia Iunes; MARRAFON, Marco Aurélio. Legitimidade democrática na governança algorítmica: primeiros parâmetros para sua aplicação na regulação e no desenvolvimento da inteligência artificial e de políticas baseadas em dados. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 29, n. 1, p. 5–50, jan./abr. 2024. Disponível em: https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/direitosfundamentaisdemocracia/article/view/2747. Acesso em: 24 de maio de 2025.

HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. A democracia sob ataque: aspectos constitucionais do ataque aos Poderes. *Revista Internacional da Academia Paulista de Direito*, nº 13, nova série, 2024.

PLATAFORMAS de redes sociais viram parceiras do STF no Programa de Combate à Desinformação. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 6 de junho de 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=545797&ori=1. Acesso em: 14 de abril de 2025.

Tribunal Superior Eleitoral. Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral. *Relatório de Ações e Resultados Eleições 2022*. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/Relatorio_de_acoes_e_resultados_DIGITAL_Seprev_OK_FINAL__1_.pdf. Acesso em: 14 de abril de 2025.

Tribunal Superior Eleitoral. Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral. *Relatório de Ações e Resultados Eleições 2024*, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/programa-de-acoes-e-resultados-2024.pdf. Acesso em: 14 de abril de 2025.

Mecanismos Técnicos e Procedimentais para Garantia de Confidencialidade de Dados Sigilosos em LLMs Externos ao Poder Judiciário: Uma Proposta de Metodologia de Avaliação de Risco à Luz da Resolução CNJ nº 615/2025

Technical and Procedural Mechanisms for Ensuring Confidentiality of Classified Data in Third-Party LLMs External to the Judiciary: A Risk Assessment Methodology Proposal in Light of CNJ Resolution nº 615/2025

Victor Moreira Mulin Leal

Mestre e Doutorando em Direito e Tecnologia pela Universidade do Minho, Portugal; Membro do Comitê de Inteligência Artificial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Research Fellow da Fundação Ciência e Tecnologia, Portugal.

RESUMO

A utilização de Large Language Models (LLMs) no Poder Judiciário brasileiro apresenta desafios significativos no processamento de dados sigilosos ou protegidos por segredo de justiça. A Resolução CNJ nº 615/2025 veda o uso de LLMs externos para processar tais informações, exceto quando implementados "mecanismos técnicos e procedimentais que garantam a efetiva proteção e segurança desses dados". Contudo, a resolução não estabelece critérios objetivos para avaliar esses mecanismos, criando lacuna metodológica que dificulta a conformidade pelos tribunais. Este artigo propõe um protocolo metodológico para avaliação de risco de quebra de confidencialidade em LLMs externos, baseado em análise interdisciplinar que integra requisitos jurídicos da Resolução CNJ nº 615/2025 e padrões técnicos internacionais (ISO/IEC 27001). A principal contribuição é um protocolo composto por 39 critérios organizados em sete categorias que permite aos tribunais avaliar objetivamente provedores de LLMs externos. Esta ferramenta classifica o risco como inaceitável, alto ou aceitável, fundamentando decisões sobre a viabilidade de utilização desses serviços e contribuindo para adoção segura de tecnologias de IA no sistema judicial brasileiro.

Palavras-chave: LLMs; IA Generativa; sigilo e segredo de justiça; confidencialidade; Resolução CNJ nº 615/2025.

ABSTRACT

The use of Large Language Models (LLMs) in the Brazilian Judiciary presents significant challenges in processing classified data or information protected by judicial secrecy. CNJ Resolution No. 615/2025 prohibits the use of third-party LLMs to process such information, except when "technical and procedural mechanisms that ensure effective protection and security of such data" are implemented. However, the resolution does not establish objective criteria to assess these mechanisms, creating a methodological gap that hinders court compliance. This article proposes a methodological protocol for assessing confidentiality breach risks in third-party LLMs, based on interdisciplinary analysis integrating legal requirements from CNJ Resolution No. 615/2025 and international technical standards (ISO/IEC 27001). The main contribution is a protocol composed of 39 criteria organized into seven categories that enables courts to objectively assess third-party LLM providers. This tool classifies risk as unacceptable, high, or acceptable, supporting decisions about service feasibility and contributing to safe adoption of AI technologies in the Brazilian judicial system.

Keywords: LLMs; Generative AI; judicial secrecy and classified information; confidentiality; CNJ Resolution No. 615/2025.

1. INTRODUÇÃO

A utilização de Modelos de Linguagem de Larga Escala (LLMs) e sistemas de Inteligência Artificial (IA) generativa externos ao Poder Judiciário para o processamento de dados e documentos sigilosos ou protegidos por segredo de justiça apresenta desafios jurídicos significativos relacionados à privacidade, conformidade regulatória e segurança da informação.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece que o acesso a documentos sigilosos ou a processos sob segredo de justiça é estritamente limitado ao magistrado competente, advogados constituídos, partes processuais e Ministério Público (BRASIL, 2015).

Esta proteção legal torna-se particularmente relevante no contexto dos serviços de IA por dois motivos principais: primeiro, pela possibilidade de utilização desses dados confidenciais para treinamento ou aperfeiçoamento dos próprios modelos de linguagem; segundo, porque diversos provedores desses serviços mantêm políticas de monitoramento que podem permitir o acesso e a revisão humana dos prompts e das conclusões, potencialmente violando a confidencialidade exigida por lei.

Considerando este cenário, o presente estudo foi elaborado para responder, à luz da Resolução nº 615 de 2025 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025), uma questão específica: "*é possível garantir a proteção, segurança e confidencialidade de dados sigilosos ou protegidos por segredo de justiça quando utilizados nos serviços de LLMs e sistemas de IA generativa privados ou externos ao Judiciário*?"

Diante dessa questão, esse artigo visa analisar a Resolução CNJ nº 615/2025 por um viés jurídico, tendo como alicerce a própria Lei Geral de Proteção de Dados (BRASIL, 2018), mas também trazendo um olhar técnico das áreas de segurança da informação e cibersegurança por meio da análise da ISO 27001 (ISO, 2022). Essa abordagem multidisciplinar é indispensável para que se possa responder o objeto deste estudo, uma vez que apenas o direito não é capaz de responder tal questão.

2. A RESOLUÇÃO 615/2025 do CNJ E A PROTEÇÃO DA CONFIDENCIALIDADE DE DADOS SIGILOSOS E SOB SEGREDO DE JUSTIÇA

A Resolução CNJ nº 615/2025 estabelece um marco regulatório para o uso de soluções de IA no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Publicada em março de 2025, a resolução surge em um momento de expansão e popularização das tecnologias de IA.

Da leitura de seus princípios (Art. 3º), percebe-se que a resolução visa promover um equilíbrio entre a eficiência dos serviços judiciários e a adoção segura, transparente e ética de soluções de IA, sempre em benefício dos jurisdicionados e com estrita observância de seus direitos fundamentais.

Nesse contexto, a resolução dedica especial atenção aos LLMs e sistemas de IA generativa, estabelecendo diretrizes específicas para sua implementação no Poder Judiciário. Conforme disposto no Art. 19, a utilização desses sistemas por magistrados e servidores é permitida como ferramentas auxiliares à gestão ou apoio à decisão, porém com importantes salvaguardas e restrições.

Uma das limitações mais relevantes está presente no Art. 19, §3º, inciso IV, que dispõe:

> "É vedado o uso de LLMs e sistemas de IA generativa de **natureza privada ou externos ao Judiciário** para processar, analisar, gerar conteúdo ou servir de suporte a decisões a partir de **documentos ou dados sigilosos ou protegidos por segredo de justiça** [...] **salvo** quando devidamente anonimizados na origem ou **quando forem adotados mecanismos técnicos e procedimentais que garantam a efetiva proteção e segurança** desses dados e de seus titulares"

Este dispositivo reflete a preocupação do CNJ com a manutenção da **confidencialidade**[1] de documentos e dados sigilosos ou sob segredo de justiça, estabelecendo limitações de uso que assegurem que informações específicas **não estejam disponíveis ou não sejam reveladas** a pessoas, empresas, sistemas, órgãos ou entidades não autorizados.[2]

A parte final desse dispositivo, contudo, reconhece que existem meios capazes de preservar a confidencialidade de certas informações, inclusive quando utilizados sistemas de natureza privada ou externos ao Judiciário, sendo eles:

1) quando os dados forem devidamente anonimizados na origem; ou

2) quando forem implementados mecanismos técnicos e procedimentais que garantam efetivamente a proteção e segurança dos dados e seus titulares.

De acordo com o Art. 5º, inciso XI, da LGPD, a anonimização é definida como a "*utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo*". Complementarmente, a Resolução CNJ nº 615/2025 define, em seu Art. 30, §1º, que a anonimização na origem consiste na utilização de tais técnicas em um momento anterior à transmissão ou processamento dos dados pela solução de IA.

---

1 De acordo com o item 3.10 da ISO 27000:2022, confidencialidade é propriedade de que a informação não seja disponibilizada ou divulgada a indivíduos, entidades ou processos não autorizados.

2 De acordo com o A rt. 3º, inciso V, da Resolução CD/ANPD nº 15, de 31 de outubro de 2024, confidencialidade é definida como "propriedade pela qual se assegura que o dado pessoal não esteja disponível ou não seja revelado a pessoas, empresas, sistemas, órgãos ou entidades não autorizados".

No entanto, considerando que a anonimização efetiva de documentos judiciais complexos apresenta desafios técnicos significativos e pode comprometer a utilidade das análises realizadas pelos sistemas de IA,[3] torna-se fundamental compreender detalhadamente a segunda exceção prevista na resolução: "*os mecanismos técnicos e procedimentais que garantam a efetiva proteção e segurança dos dados*". Esta alternativa é particularmente relevante por potencialmente permitir o processamento dos dados em sua forma original, preservando seu contexto e valor informacional, enquanto assegura a confidencialidade exigida pela natureza sigilosa das informações.

3. MECANISMOS TÉCNICOS E PROCEDIMENTAIS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA

Embora a Resolução CNJ nº 615/2025 não defina taxativamente o que seriam "*mecanismos técnicos e procedimentais que garantam a efetiva proteção e segurança*", ela oferece diretrizes em seus diversos capítulos, especialmente nos Capítulos VIII (Qualidade e Segurança) e IX (Do Controle do Usuário).

Essas diretrizes, quando interpretadas à luz de normas e padrões internacionais de segurança da informação, como a família de normas ISO 27000, proporcionam um arcabouço técnico e procedimental abrangente para a proteção de dados confidenciais.

A seguir, encontra-se uma análise individualizada desses mecanismos, a fim de que os Tribunais possam compreender os tipos de ferramentas que possuem para garantir a confidencialidade exigida pelo Art. 19, §3º, inciso IV, da Resolução CNJ nº 615/2025, caso queriam submeter documentos e dados sigilosos ou sob segredo de justiça para análise e inferência em modelos de linguagem.

Destaca-se que outras normas, técnicas ou jurídicas, podem apresentar inúmeros outros mecanismos que promovem proteção e segurança de informações no contexto de uso de LLMs, contudo, este estudo se restringiu apenas àquelas referenciadas pela Resolução CNJ nº 615/2025. Estudos futuros poderão ser realizados para aprofundar a investigação e aperfeiçoar o resultado deste trabalho.

3 Apesar da anonimização ser uma técnica que aumenta o nível de privacidade, ela normalmente resulta em uma degradação significativa na precisão do modelo de linguagem. Isso ocorre porque os dados anônimos carecem de informações detalhadas nas quais os modelos confiam para previsões precisas. Os artigos a seguir destacam que os métodos tradicionais de anonimização podem levar à perda de utilidade, o que é um fator crítico no desempenho do modelo de linguagem: GOLDSTEEN, A. et al. Anonymizing Machine Learning Models. *arXiv: Cryptography and Security*, 2020. Disponível em: https://dblp.uni-trier.de/db/journals/corr/corr2007.html#abs-2007-13086. Acesso em: 26 maio 2025; GOLDSTEEN, A. et al. Anonymizing Machine Learning Models. In: SPRINGER EBOOKS, 2022. p. 121-136. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-93944-1_8.

3.1. Mecanismos técnicos

Os mecanismos técnicos representam as soluções tecnológicas e ferramentas implementadas para garantir a segurança e a confidencialidade dos dados. A Resolução CNJ nº 615/2025 apresenta algumas soluções:

3.1.1. Criptografia

A criptografia, componente essencial dos sistemas de comunicação modernos, consiste em uma técnica que protege informações e comunicações por meio do uso de códigos, garantindo que somente os destinatários autorizados, que possuem uma chave específica capaz de descriptografar o conteúdo da informação, possam acessar e processar os dados (NIST, 2025). Trata-se, portanto, de um meio técnico de garantir o sigilo e a confidencialidade de informações específicas.

A Resolução nº 615/2025 estabelece a criptografia como requisito essencial em múltiplos dispositivos, demonstrando sua centralidade na estratégia de proteção de dados do Poder Judiciário no contexto de uso de sistemas de IA. O Art. 28 exige explicitamente seu uso para garantir o isolamento dos dados compartilhados pelo Tribunal quando armazenados ou processados em ambientes externos, como serviços em nuvem ou acessados via APIs (interfaces de programação de aplicações). Esta exigência é reforçada pelo Art. 29, §1º, que incorpora a criptografia como elemento obrigatório no conjunto de medidas para proteger dados contra destruição, modificação ou acesso indevido. Ainda sobre o tema, o Art. 31, parágrafo único, inciso II, reforça, como boa prática de segurança, que a criptografia deve ser implementada tanto para dados em trânsito (durante a transmissão) quanto para dados em repouso (armazenados).

A ISO/IEC 27001:2022 (ISO, 2022) (Anexo A), no item 8.24, corrobora as exigências da resolução ao determinar que "*regras para o uso efetivo da criptografia, incluindo o gerenciamento de chaves criptográficas, devem ser definidas e implementadas*". Complementarmente, o item 8.20 estabelece que "redes e dispositivos de rede devem ser protegidos, gerenciados e controlados para proteger as informações em sistemas e aplicações".

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário, implica na necessidade de:

- **Criptografia dos dados em trânsito:** garantia de que os dados transmitidos entre o Tribunal e o provedor do LLM, e em toda a cadeia de processamento interno do provedor, não possam ser interceptados ou lidos por terceiros não autorizados.

- **Criptografia dos dados em repouso**: garantia de que os dados armazenados, mesmo que temporariamente, nos servidores do provedor do LLM estejam criptografados, evitando que acessos não autorizados à infraestrutura do provedor resultem em exposição de informações sigilosas. Essa garantia deve se estender, inclusive, ao histórico de solicitações e conclusões do Tribunal.
- **Gerenciamento das chaves de criptografia:** Constitui o elemento mais crítico da implementação criptográfica, pois a segurança dos dados depende diretamente da proteção das chaves (CHANDRAMOULI; IORGA; CHOKHANI, 2014). No contexto analisado, é essencial que o Tribunal tenha controle exclusivo das chaves criptográficas. Isso impede que o provedor do LLM possa acessar o conteúdo dos dados armazenados sem a colaboração explícita do Tribunal, criando uma camada adicional de segurança contra vazamentos e usos não autorizados.

3.1.2. Segregação de ambientes

A segregação de ambientes refere-se à separação lógica ou física dos dados e aplicações, limitando o acesso e minimizando o risco de exposição não autorizada. Essa técnica garante que informações permaneçam em ambientes protegidos, com perímetros de segurança definidos e controles de acesso rigorosos, protegendo tanto contra ameaças externas quanto internas (FAYAYOLA; OLORUNFEMI; SHOETAN, 2024).

A resolução estabelece no Art. 28, §1º, que o armazenamento e a execução das soluções de IA devem garantir o isolamento dos dados compartilhados pelo Tribunal, assegurando que os dados compartilhados não sejam acessados, manipulados ou utilizados por terceiros sem autorização, garantindo a privacidade e a segurança das informações.

A ISO/IEC 27001:2022 (Anexo A), no item 8.22, corrobora as exigências da resolução ao determinar que "*grupos de serviços de informação, usuários e sistemas de informação devem ser segregados nas redes da organização*".

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário implica:

- **Ambientes isolados dedicados:** que provedores de LLMs ofereçam infraestrutura exclusiva para armazenamento e processamento dos dados do Tribunal, completamente separada daquela utilizada por outros clientes. Esta segregação deve abranger sistemas de armazenamento e infraestrutura de rede.

- **Redes segregadas e criptografadas:** implementação de canais de comunicação exclusivos entre o Tribunal e o provedor de LLM, como VPNs (*Virtual Private Network – Rede Privada Virtual*), que estabeleçam conexões privadas não expostas a usuários não autorizados.

3.1.3. Controle de acesso

Controle de acesso é uma técnica de segurança que restringe o acesso aos recursos de um sistema para indivíduos autorizados, devidamente autenticados e com privilégios apropriados, o que mitiga a possibilidade de acessos indevidos a informações sigilosas (BOGAERTS *et al.*, 2015).

A Resolução menciona o uso dessa técnica em diversas ocasiões. O A rt. 29, §1º, por exemplo, determina que a proteção dos dados deve incluir a implementação controle de acesso baseado em permissões, enquanto o Art. 31, parágrafo único, inciso II, referencia essa técnica como uma boa prática de segurança.

A ISO/IEC 27001:2022 (Anexo A), no item 5.15, corrobora as exigências da resolução ao determinar que "*regras para controlar o acesso físico e lógico às informações e a outros ativos associados devem ser estabelecidas e implementadas*". Adicionalmente, o item 5.18 estabelece que "*os direitos de acesso às informações e a outros ativos associados devem ser provisionados, analisados criticamente, modificados e removidos*".

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário implica requisitos específicos que o provedor de serviços deve implementar:

- **Segregação de funções e administração privilegiada:** controles rigorosos sobre os funcionários do provedor que têm acesso administrativo aos sistemas que processam dados do Tribunal. O provedor de serviços deve implementar controles de acesso baseados no princípio do privilégio mínimo, garantindo que mesmo seus próprios administradores apenas acessem informações armazenadas e processadas após a devida autorização do Tribunal.

A Resolução CNJ nº 615//2025 exemplifica outros inúmeros mecanismos técnicos, como a própria anonimização e pseudonimização de dados. Contudo, como mencionado no início desse tópico, o objetivo é entender quais medidas técnicas, que não aquelas que alteram o conteúdo dos dados antes da sua utilização, poderiam auxiliar os Tribunais na garantia da confidencialidade de dados sigilosos ou sob segredo de justiça. Desse modo, outras técnicas poderão, ainda, ser aprofundadas em um momento posterior em estudo específico.

3.2. Mecanismos Procedimentais

Os mecanismos procedimentais são práticas organizacionais, como políticas e normas internas, que orientam o comportamento humano e os processos dentro das organizações para garantir a segurança da informação. A Resolução CNJ nº 615/2025 apresenta algumas soluções:

3.2.1. Governança de dados

A governança de dados é um conjunto estruturado de políticas, processos, padrões e controles internos que estabelecem como os dados são gerenciados em uma organização, assegurando sua qualidade, segurança, privacidade e compliance com requisitos regulatórios (EFUNNIYI et al., 2024).

A Resolução CNJ nº 615/2025 aborda este tema no Art. 31, parágrafo único, inciso III, que orienta a "*instituição de política de governança de dados*" como uma boa prática para garantir a segurança da informação. Contudo, neste caso específico, a resolução não apresenta detalhes ou orientações que auxiliem em sua implementação. Diante disso, a LGPD pode oferecer diretrizes sólidas para entender os requisitos necessários para instituir uma boa governança de dados.

Nesse contexto, a LGPD detalha práticas como: necessidade de documentação e responsabilização (Art. 6º, inciso X); finalidades específicas e lícitas para o tratamento de dados (Art. 6º, inciso I); medidas de segurança contra acessos não autorizados (Art. 46); regras e condicionantes para transferências internacionais de dados (Art. 33); e administração do ciclo de vida dos dados, com prazos definidos para exclusão segura e tempestiva (Art. 16).

A ISO/IEC 27001:2022 (Anexo A), em diversos pontos, estabelece a importância da governança de dados. No item 5.34, a norma exige que a "*organização deve identificar e atender aos requisitos relativos à preservação da privacidade e à proteção de dados pessoais*". O item 5.10 determina que "*regras para o uso aceitável e procedimentos para o manuseio de informações e outros ativos associados devem ser identificados, documentados e implementados*". Além disso, no item 5.36, estabelece-se que "*o compliance com a política de segurança da informação da organização, políticas específicas por tema, regras e normas deve ser analisado criticamente a intervalos regulares*".

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário exige dos provedores de serviços:

- **Políticas claras de tratamento de dados:** disponibilizar documentação detalhada sobre suas práticas de segurança, incluindo como os dados são processados, armazenados, quem tem acesso a eles, se/como são utilizados para treinamento dos modelos, e como são eliminados após o processamento.

- **Regras e exceções para treinamento:** especificar detalhadamente em quais situações os dados do Tribunal poderão ser utilizados para treinamento, retreinamento ou aperfeiçoamento dos modelos de LLM ou de algum serviço do provedor. Caso existam exceções que permitam tal uso, estas devem ser claramente informadas.
- **Possibilidades de acesso humano:** informar se há circunstâncias em que funcionários do provedor podem ter acesso aos dados (por exemplo, suporte técnico, revisão de qualidade ou de monitoramento de abuso ou de uso indevido), incluindo as salvaguardas aplicadas nessas situações.
- **Localização geográfica dos servidores:** informar explicitamente a localização geográfica dos servidores do provedor, indicando claramente onde os dados do Tribunal são armazenados e a respectiva razão deste armazenamento. Além disso, deve informar também a localização geográfica do modelo de linguagem que será utilizado para processamento e inferência das solicitações. Preferencialmente, o armazenamento e o processamento devem ocorrer em território nacional.
- **Informações sobre retenção de dados:** informar claramente sobre os motivos e períodos de retenção de dados aplicados pelo provedor de LLM, incluindo quanto tempo os *prompts*, as respostas e quaisquer dados intermediários são mantidos em seus sistemas.
- **Divulgação de (sub)operadores de dados:** disponibilizar informações completas sobre quaisquer terceiros que participam do ciclo de armazenamento e processamento dos dados do Tribunal, incluindo empresas afiliadas, subcontratadas e prestadores de serviços utilizados pelo provedor do LLM.

3.2.2. Acordos contratuais com provedores de LLM

Os acordos contratuais com provedores são instrumentos formais que estabelecem os termos, condições, responsabilidades e obrigações entre o contratante (neste caso, o Tribunal) e o fornecedor de serviços (provedores de LLMs externos). Estes acordos são fundamentais para garantir que os requisitos de segurança, confidencialidade e proteção de dados sejam juridicamente vinculantes e exigíveis.

A Resolução CNJ nº 615/2025 estabelece requisitos para a utilização de provedores de LLM, os quais precisam ser formalizados por meio de acordos contratuais. Nesse contexto, diversos são os artigos que exigem especificamente o respeito à legislação nacional (como o Art. 16, §3º, alínea b); o Art. 20, I; o Art. 26, §3º; e o Art. 28, §3º). Além disso, o Art. 20, VII, determina que os provedores de LLM contratados devem "*resguardar o sigilo das informações compartilhadas pelos Tribunais contratantes, respeitar e comprovar utilização de normas de segurança atuais e compatíveis com o*

estado da arte, podendo ser exigida auditoria externa ou relatórios periódicos sobre a segurança dos dados e sua conformidade".

Além disso, o Art. 39 da LGPD, determina que o operador de dados pessoais (provedor do LLM) deve atuar conforme as instruções do controlador (Tribunal), o que implica a necessidade de um acordo formal de tratamento de dados para estabelecer responsabilidades, finalidades, medidas de segurança e conformidade no tratamento de dados, complementando as práticas de governança exigidas pela Resolução CNJ nº 615/2025.

A ISO/IEC 27001:2022 (Anexo A), no item 5.19, estabelece que "*processos e procedimentos devem ser definidos e implementados para gerenciar os riscos da segurança da informação associados com o uso dos produtos ou serviços dos fornecedores*". Por outro lado, o item 5.20, complementa que "*requisitos relevantes de segurança da informação devem ser estabelecidos e acordados com cada fornecedor, com base no tipo de relacionamento com o fornecedor*".

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário implica:

- **Cláusulas de confidencialidade:** Devem ser incluídas disposições explícitas que proíbam o provedor de LLM de acessar, utilizar, divulgar ou compartilhar os dados do Tribunal para quaisquer finalidades além daquelas estritamente necessárias para a prestação do serviço contratado.
- **Desabilitar ferramentas ou funcionalidades que permitam a revisão humana do conteúdo das solicitações:** Os provedores de LLM frequentemente implementam sistemas de monitoramento de abuso que incluem revisão humana das interações (MICROSOFT, 2025; ANTHROPIC, 2025), o que representa uma quebra na confidencialidade de dados sigilosos ou sob segredo de justiça. Portanto, o provedor deve permitir que o Tribunal desabilite completamente quaisquer ferramentas de monitoramento ou serviços que permitam a revisão humana do conteúdo dos *prompts* e das respostas trocadas entre o Tribunal e o sistema. A impossibilidade de desabilitar tais mecanismos representa a impossibilidade total de processar dados confidenciais neste provedor.
- **Regras para subcontratação:** O contrato deve especificar se e em quais condições o provedor de LLM pode envolver terceiros no processamento dos dados, exigindo aprovação prévia para qualquer subcontratação e garantindo que os subcontratados estejam sujeitos às mesmas obrigações de segurança e confidencialidade.
- **Direitos de auditoria e de acesso a relatórios:** Devem ser assegurados ao Tribunal direitos de verificar a conformidade do provedor com os requisitos de segurança acordados, incluindo auditorias, revisões de documentação e acesso a relatórios de auditoria independentes realizados por terceiros.

- **Acordo de Tratamento de Dados Pessoais:** O provedor deve fornecer ao Tribunal um Acordo de Tratamento de Dados específico que tem como objetivo estabelecer as condições e responsabilidades a serem assumidas pelas partes no que se refere ao tratamento de dados pessoais e à aplicabilidade da LGPD.
- **Garantias de localização geográfica:** Devem ser estabelecidas restrições quanto à localização física do armazenamento e processamento dos dados do Tribunal, preferencialmente limitando-os ao território nacional, para evitar questões jurisdicionais complexas. O tratamento de dados em servidores localizados internacionalmente somente poderia ser realizado com ciência e autorização do Tribunal.
- **Procedimentos de notificação de incidentes:** O contrato deve definir prazos e procedimentos detalhados para a notificação do Tribunal em caso de violações de segurança ou vazamento de dados.

3.2.3. Controles de retenção e eliminação de dados

A eliminação de dados de sistemas computacionais do provedor deve ser definitiva e imediata, sem períodos de latência ou janelas de espera, garantindo que informações confidenciais sejam completamente removidas dos sistemas do provedor no exato momento em que sua eliminação é solicitada pelo Tribunal. A tempestividade na eliminação é tão crítica quanto a segurança do processo, pois reduz drasticamente a janela de exposição potencial dos dados após a determinação de que não devem mais ser mantidos.

A Resolução CNJ nº 615/2025 estabelece no Art. 20, inciso IX, que os sistemas contratados devem adotar mecanismos que garantam "*a possibilidade de não-armazenamento ou eliminação do histórico de perguntas e prompts*", reconhecendo explicitamente a necessidade de controles efetivos para remoção de dados.

A ISO/IEC 27001:2022 (Anexo A), no item 8.10, corrobora a importância deste mecanismo ao determinar que "*as informações armazenadas em sistemas de informação, dispositivos ou em qualquer outra mídia de armazenamento devem ser excluídas quando não forem mais necessárias*".

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário implica:

- **Garantia de eliminação definitiva e imediata de dados:** o provedor deve apresentar garantias, via cláusulas contratuais e/ou políticas internas, que demonstrem o compromisso de eliminar dados imediatamente após solicitação do Tribunal, sem períodos de retenção interna.

- **Não-armazenamento como opção:** O provedor deve oferecer uma configuração de "*não-armazenamento*" ou "*retenção zero*" que processe os dados enviados pelo Tribunal sem registrar ou persistir as informações em qualquer sistema de armazenamento permanente ou temporário.

3.2.4. Certificação e adoção de normas internacionais de segurança

As certificações e a adoção de normas internacionais de segurança constituem um controle procedimental que estabelece a conformidade com padrões reconhecidos e boas práticas de segurança da informação, auditadas e verificadas por entidades independentes. Este mecanismo fornece garantias objetivas de que processos, tecnologias e pessoas estão operando dentro de parâmetros de segurança internacionalmente aceitos (FOLORUNSO et al., 2024) .

A Resolução CNJ nº 615/2025 estabelece no Art. 31, parágrafo único, inciso IV, a adoção como referência de normas internacionais reconhecidas, tais como a ISO/IEC 42001, ISO/IEC 27000 e NIST. Adicionalmente, o Art. 28, §3º, inciso II, exige que os provedores de serviços de nuvem e APIs para armazenamento, processamento e compartilhamento de dados no âmbito do Poder Judiciário atendam a padrões mínimos obrigatórios de segurança e privacidade, o que inclui certificações internacionais de segurança da informação.

A ISO/IEC 27001:2022 (Anexo A), no item 8.34 estabelece que "testes de auditoria e outras atividades de garantia envolvendo a avaliação de sistemas operacionais devem ser planejados e acordados entre o testador e a gestão apropriada". Além disso, a norma reconhece as certificações como uma forma objetiva de demonstrar *compliance* com requisitos de segurança da informação, sendo ela própria um padrão certificável internacionalmente.

Diante disso, a aplicação desse controle no contexto de uso de LLMs externos ao Judiciário implica:

- **Certificações reconhecidas:** os provedores de LLMs externos devem possuir certificações válidas, atualizadas e internacionalmente reconhecidas relacionadas à segurança da informação, cibersegurança e privacidade.
- **Acesso aos relatórios de auditoria:** Disponibilização, mesmo que sob contratos de confidencialidade, das auditorias de certificação dos provedores de LLM, especialmente aqueles relacionados ao tratamento de dados.

A Resolução 615//2025 exemplifica outros mecanismos procedimentais, como a própria capacitação e conscientização de usuários internos. Contudo, o objetivo deste tópico é entender quais medidas técnicas os provedores de LLM devem demonstrar para garantir a confidencialidade de dados sigilosos ou sob segredo de

justiça. Desse modo, outras técnicas poderão, ainda, serem aprofundadas em um momento posterior em estudo específico.

4. PROTOCOLO DE AVALIAÇÃO DE CONFIDENCIALIDADE DE DADOS PROCESSADOS POR LLM EXTERNO AO JUDICIÁRIO

A adoção de LLMs no Poder Judiciário brasileiro exige ferramentas que garantam a proteção de dados sigilosos, conforme previsto na Resolução CNJ nº 615/2025. Contudo, a ausência de critérios objetivos para avaliar a suficiência dos mecanismos de segurança mencionados na norma representa um obstáculo à sua implementação. Para enfrentar essa lacuna, este capítulo apresenta um protocolo metodológico que transforma diretrizes teóricas em um instrumento prático de avaliação, permitindo aos tribunais verificar sistematicamente a conformidade de provedores externos de LLMs com os requisitos de confidencialidade e segurança.

4.1. Operacionalizando mecanismos técnicos e procedimentais em critérios objetivos e mensuráveis

A transformação dos mecanismos de proteção identificados nos capítulos anteriores em um instrumento prático de avaliação exige um processo sistemático de operacionalização. O desafio metodológico central consiste em converter os componentes técnicos específicos já mapeados em critérios objetivos, verificáveis e mensuráveis que permitam aos tribunais avaliar a conformidade de provedores externos de LLMs.

Para alcançar este objetivo, cada componente técnico é convertido em perguntas diretas que exigem respostas verificáveis mediante evidências documentais. As questões são formuladas para eliminar ambiguidades interpretativas e permitir respostas baseadas em fatos concretos, políticas documentadas ou configurações técnicas demonstráveis. Esta abordagem visa superar a subjetividade inerente a avaliações de conformidade, estabelecendo critérios claros de verificação que conectem as exigências normativas às realidades operacionais dos provedores.

Complementarmente, reconhecendo que nem toda verificação positiva representa necessariamente um controle de segurança, o protocolo incorpora uma dimensão qualitativa que avalia o impacto de cada elemento na proteção da confidencialidade. Esta categorização permite identificar não apenas conformidades formais, mas também vulnerabilidades potenciais que possam comprometer a proteção de dados sigilosos, oferecendo uma visão contextualizada dos riscos associados a cada aspecto avaliado.

O protocolo apresentado a seguir é composto por 39 critérios específicos, organizados nas sete categorias de proteção previamente identificadas, estruturados para permitir avaliação sistemática tanto do status de implementação quanto do impacto efetivo na proteção de informações confidenciais. O instrumento serve como um roteiro de investigação para que os tribunais possam obter informações qualificadas para tomada de decisão informada sobre a viabilidade de utilização de LLMs externos para processamento de dados sigilosos.

Abaixo encontra-se o protocolo estruturado em formato de tabela.

Tabela 1 – Protocolo de Avaliação de Confidencialidade para LLMs Externos

Requisito	Critério de Avaliação	Status	Impacto	Evidência
Criptografia de dados em trânsito	O serviço garante a criptografia em toda a cadeia de processamento interno?			
Criptografia de dados em repouso	Os dados são criptografados quando armazenados, mesmo que temporariamente, nos servidores do provedor?			
	O serviço implementa controles criptográficos e de acesso que impedem tecnicamente qualquer visualização, extração ou processamento dos dados armazenados, restringindo-os exclusivamente às pessoas autorizadas pelo Tribunal?			
Gerenciamento das chaves de criptografia	O serviço oferece opção de criptografia com chaves controladas pelo Tribunal?			
	O Tribunal tem controle exclusivo sobre as chaves de criptografia que protegem as informações confidenciais?			
Ambientes isolados dedicados	O serviço oferece infraestrutura exclusiva para armazenamento dos dados do Tribunal, separada lógica ou fisicamente de outros clientes?			
	O serviço oferece infraestrutura exclusiva para processamento dos dados do Tribunal?			
Redes segregadas e criptografadas	O serviço oferece canais de comunicação seguros entre o Tribunal e o provedor?			
Segregação de funções e administração privilegiada	O provedor implementa mecanismos que condicionam o acesso administrativo de seus funcionários aos sistemas que processam dados do Tribunal à autorização prévia e explícita do próprio Tribunal?			

Políticas claras de tratamento de dados	O provedor disponibiliza documentação detalhada sobre suas práticas de segurança?			
	O provedor disponibiliza documentação detalhada sobre suas práticas de privacidade?			
	O provedor fornece documentação que descreve de forma completa e explícita todo o ciclo de vida dos dados, incluindo métodos específicos de coleta, processamento, armazenamento e eliminação?			
Regras e exceções para treinamento	O provedor documenta de forma detalhada as situações em que os dados do Tribunal poderão ser utilizados para treinamento ou aperfeiçoamento de modelos? Se sim, quais seriam?			
	O provedor especifica exceções e condições extraordinárias que permitiriam o uso dos dados do Tribunal para fins de treinamento ou aperfeiçoamento de modelos? Se sim, quais são?			
Possibilidades de acesso humano	O provedor informa se há circunstâncias em que funcionários podem ter acesso aos dados do Tribunal, mesmo que para fins de revisão de qualidade, suporte técnico ou monitoramento de abuso, incluindo as salvaguardas aplicadas nessas situações?			
Localização geográfica dos servidores	O provedor informa explicitamente a localização geográfica dos servidores disponíveis para armazenamento dos dados do Tribunal?			
	O serviço oferece servidores localizados em âmbito nacional para armazenamento dos dados do Tribunal?			
	O provedor indica claramente onde ficam localizados os modelos de linguagem que serão utilizados para processamento dos dados do Tribunal?			
	O serviço oferece modelos de linguagem hospedados em território nacional para processamento dos dados do Tribunal?			
Informações sobre retenção de dados	O provedor informa claramente sobre os períodos de retenção de dados do Tribunal?			
	Há alguma exceção à regra geral de retenção de dados?			
	Existe transparência sobre quanto tempo os *prompts*, conclusões e dados intermediários são mantidos pelo provedor após a solicitação de exclusão realizada pelo Tribunal?			
	O provedor informa o motivo (finalidade) do armazenamento dos dados do Tribunal? (*Ex.: fins de registro e histórico; monitoramento de serviços; refinamento de modelo de linguagem, etc.*)			

Divulgação de operadores de dados	O provedor fornece documentação detalhada e atualizada sobre todas as empresas subcontratadas e prestadores de serviços que atuam na cadeia de armazenamento e processamento dos seus serviços?			
Cláusulas de confidencialidade	O contrato do provedor inclui cláusulas de confidencialidade explícitas que proíbam o acesso, uso ou divulgação não autorizados dos dados do Tribunal?			
Desabilitação de monitoramento humano	O serviço oferece opção para desabilitar completamente qualquer mecanismo de monitoramento ou revisão humana que possa ter acesso ao conteúdo dos prompts e respostas do Tribunal?			
Regras para subcontratação	O contrato especifica se e em quais condições o provedor pode envolver terceiros no processamento dos dados?			
	Terceiros subcontratados estão sujeitos às mesmas obrigações de segurança e confidencialidade acordadas entre Tribunal e provedor?			
	É necessária aprovação prévia do Tribunal para qualquer subcontratação não inicialmente prevista no contrato inicial?			
Direitos de auditoria e acesso a relatórios	São assegurados ao Tribunal direitos de verificar a conformidade do provedor com os requisitos de segurança?			
	O provedor permite que o Tribunal tenha acesso a relatórios de auditoria independentes realizados por terceiros, mesmo que em caráter confidencial?			
Acordo de Tratamento de Dados Pessoais	O provedor fornece um Acordo específico que estabelece condições e responsabilidades para o tratamento de dados pessoais (*Data Processing Agreement - DPA*)?			
Garantias de localização geográfica	Existem restrições contratuais quanto à localização física do armazenamento e processamento dos dados, preferencialmente limitando as atividades de tratamento de dados ao território nacional?			
	O tratamento de dados em servidores internacionais, seja para armazenamento ou processamento, é realizado apenas com ciência e autorização do Tribunal?			
Procedimentos de notificação de incidentes	O contrato define prazos e procedimentos detalhados para notificação do Tribunal em caso de incidentes de segurança relativos aos dados do Tribunal?			

Garantia de eliminação definitiva e imediata	O provedor apresenta garantias contratuais de eliminação definitiva e imediata de dados após solicitação do Tribunal?			
	O serviço permite a eliminação definitiva e imediata do histórico de prompts e conclusões (chat), após comando do cliente?			
	O serviço permite uma regra, de execução automática, de não-armazenamento do histórico de prompts e conclusões?			
Certificações reconhecidas	O provedor possui certificações válidas atualizadas e internacionalmente reconhecidas relacionadas à privacidade, cibersegurança e segurança da informação?			

Fonte: Elaboração própria (2025).

4.3. Metodologia de Aplicação e Classificação de Riscos

A aplicação efetiva do protocolo exige metodologia estruturada para análise consistente e objetiva dos provedores de LLMs externos, proporcionando aos tribunais processo sistematizado para tomada de decisão informada.

4.3.1. Sistema de verificação e impacto na confidencialidade

Cada critério é avaliado mediante dois eixos analíticos complementares, baseando-se em evidências documentais verificáveis por meio de triangulação de fontes.

O status de verificação apresenta quatro classificações: Confirmado (evidências claras de implementação); Parcialmente Confirmado (implementação parcial); Não Confirmado (ausência de implementação); e Não Avaliado (informações insuficientes para determinação precisa).

O impacto na confidencialidade possui quatro classificações: Positivo (controles que contribuem para confidencialidade); Negativo (vulnerabilidades potenciais); Neutro (sem impacto significativo); e Crítico (falhas fundamentais incompatíveis com os requisitos da Resolução CNJ nº 615/2025).

4.3.2. Classificação de riscos, consultas especializadas e tomada de decisão

A análise conclusiva baseia-se na interpretação qualificada dos resultados, considerando como o conjunto de mecanismos funciona integradamente para proteger a confidencialidade, identificando vulnerabilidades e avaliando sua criticidade.

A metodologia propõe três níveis de risco: Risco Inaceitável (presença de itens "Crítico" ou deficiências significativas sem controles compensatórios, recomendando

não utilização); Risco Alto (múltiplos itens "Negativo" com controles parciais, exigindo medidas adicionais e monitoramento constante); e Risco Aceitável (predominância de itens "Positivo" com poucos "Negativo" em áreas não críticas, permitindo uso com monitoramento regular).

Recomenda-se que o Tribunal consulte suas equipes técnicas de cibersegurança e privacidade durante a avaliação, contribuindo para análise multidisciplinar que aumenta a precisão da avaliação de riscos. A avaliação também pode ser submetida ao provedor para complementação de informações.

Mesmo com implementação integral dos mecanismos, fatores humanos e vulnerabilidades desconhecidas impedem risco zero. Contudo, a avaliação auxilia os Tribunais a minimizar riscos, orientando decisões fundamentadas sobre a viabilidade de utilização de LLMs externos em conformidade com o Art. 19, §3º, inciso IV, da Resolução CNJ nº 615/2025.

5. CONCLUSÃO

Este estudo abordou um desafio contemporâneo crucial enfrentado pelo Poder Judiciário brasileiro: a necessidade de equilibrar os benefícios da adoção de LLMs e sistemas de IA generativa com a proteção rigorosa de dados sigilosos e sob segredo de justiça. A análise da Resolução CNJ nº 615/2025, especialmente seu artigo 19, §3º, inciso IV, revelou a existência de uma lacuna metodológica entre a previsão normativa de "*mecanismos técnicos e procedimentais que garantam a efetiva proteção e segurança*" e a implementação prática desses requisitos.

A principal contribuição deste trabalho é a proposição de um protocolo de avaliação estruturado que integra requisitos jurídicos da Resolução do CNJ com padrões internacionais de segurança da informação. O instrumento metodológico desenvolvido - um protocolo abrangente e sistemático - traduz conceitos abstratos em critérios objetivos, verificáveis e mensuráveis, com avaliação tanto do status de verificação quanto do impacto na confidencialidade de cada elemento analisado, permitindo aos Tribunais avaliar concretamente os riscos associados ao uso de LLMs externos para processamento de dados confidenciais.

O estudo identificou e categorizou sete mecanismos essenciais de proteção: criptografia, segregação de ambientes, controle de acesso, governança de dados, acordos contratuais específicos, controles de retenção e eliminação de dados, e certificações de segurança. Para cada mecanismo, foram estabelecidos critérios específicos de avaliação fundamentados tanto nas exigências normativas quanto nas melhores práticas de segurança da informação, totalizando 39 critérios específicos de análise.

Reconhece-se, contudo, que mesmo com a implementação integral dos mecanismos propostos, não é possível eliminar completamente o risco de quebra de confidencialidade. Fatores humanos, vulnerabilidades técnicas ainda não descobertas e a constante evolução das tecnologias de IA representam desafios permanentes que exigem uma abordagem de melhoria contínua. O protocolo, portanto, classifica o risco como inaceitável, alto ou aceitável, oferecendo orientação clara para a tomada de decisão.

Como direcionamentos para pesquisas futuras, sugere-se: (1) a validação empírica do protocolo proposto em diferentes Tribunais e com diversos provedores de LLMs; e (2) o desenvolvimento de estudos adicionais, com base em outras normas, para aprofundar e aperfeiçoar as medidas técnicas e administrativas identificadas.

Este trabalho representa um passo significativo para preencher a lacuna entre a orientação normativa e a implementação prática, contribuindo para que o Poder Judiciário brasileiro possa adotar tecnologias de IA de maneira responsável, preservando tanto a inovação tecnológica quanto os valores fundamentais de confidencialidade e segurança jurídica que alicerçam o sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

ANTHROPIC. I would like to input sensitive data into free Claude.ai, or my Pro/Max accout. Who can view my conversations? Disponível em: https://support.anthropic.com/en/articles/8325621-i-would-like-to-input-sensitive-data-into-free-claude-ai--or-my-pro-max-accout-who-can-view-my-conversations. Acesso em: 10 de maio de 2025.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Resolução CD/ANPD nº 15, de 31 de outubro de 2024. Aprova as diretrizes técnicas sobre segurança da informação para tratamento de dados pessoais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 de novembro de 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-15-de-31-de-outubro-de-2024-578285095. Acesso em: 26 maio 2025.

BOGAERTS, J.; JOOSEN, W.; DECAT, M.; LAGAISSE, B. Entity-Based Access Control. In: PROCEEDINGS OF THE 2015 ACM SIGPLAN INTERNATIONAL CONFERENCE ON OBJECT-ORIENTED PROGRAMMING, SYSTEMS, LANGUAGES, AND APPLICATIONS. New York: ACM, 2015. p. 291-300. DOI: https://doi.org/10.1145/2818000.2818009.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 de maio de 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 mar. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 de maio de 1996 . Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 26 de maio de 2025.

CHANDRAMOULI, R.; IORGA, M.; CHOKHANI, S. Cryptographic Key Management Issues and Challenges in Cloud Services. In: IEEE INTERNATIONAL CONFERENCE ON CLOUD COMPUTING TECHNOLOGY AND SCIENCE, 2014. Proceedings... [S.l.]: IEEE, 2014. p. 1-30. Disponível em: https://dblp.uni-trier.de/db/books/collections/securecloud2014.html#ChandramouliIC14. Acesso em: 26 de maio de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 615, de março de 2025. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original1555302025031467d4517244566.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2025.

EFUNNIYI, C.; ADENIRAN, I.; OBIKI-OSAFIELE, A.; OSUNDARE, O.; AGU, E.; ABHULIMEN, A. *Strengthening corporate governance and financial compliance: Enhancing accountability and transparency. Finance & Accounting Research Journal*, v. 6, n° 8, p. 1597-1616, 2024. DOI: https://doi.org/10.51594/farj.v6i8.1509.

FAYAYOLA, O.; OLORUNFEMI, O.; SHOETAN, P. Data privacy and security in IT: A review of techniques and challenges. *Computer Science & IT Research Journal*, v. 5, n° 3, p. 606-615, 2024. DOI: https://doi.org/10.51594/csitrj.v5i3.909.

FOLORUNSO, A.; MOHAMMED, V.; WADA, I.; SAMUEL, B. J. The impact of ISO security standards on enhancing cybersecurity posture in organizations. *World Journal Of Advanced Research and Reviews*, v. 24, n° 1, p. 2582-2595, 2024. DOI: https://doi.org/10.30574/wjarr.2024.24.1.3169.

GOLDSTEEN, A.; EZOV, G.; SHMELKIN, R.; MOFFIE, M.; FARKASH, A. Anonymizing Machine Learning Models. arXiv: Cryptography and Security, 2020. Disponível em: https://dblp.uni-trier.de/db/journals/corr/corr2007.html#abs-2007-13086. Acesso em: 26 de maio de 2025.

GOLDSTEEN, A.; EZOV, G.; SHMELKIN, R.; MOFFIE, M.; FARKASH, A. Anonymizing Machine Learning Models. In: SPRINGER EBOOKS, 2022. p. 121-136. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-93944-1_8.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO 27000:2022*. Information security, cybersecurity and privacy protection – Overview and vocabulary. Geneva: ISO, 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO/IEC 27001:2022*. Information security, cybersecurity and privacy protection – Information security management systems – Requirements. Geneva: ISO, 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO/IEC 42001*. Information technology – Artificial intelligence – Management system. Geneva: ISO, 2024.

MICROSOFT. *Monitoramento de Abuso*. Disponível em: https://learn.microsoft.com/pt-br/azure/ai-services/openai/concepts/abuse-monitoring. Acesso em: 10 de maio de 2025.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST). *Cryptography*. Disponível em: https://www.nist.gov/cryptography. Acesso em: 10 de maio de 2025.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST). *Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity* (NIST Cybersecurity Framework). Version 1.1. Gaithersburg: NIST, 2018. Disponível em: https://www.nist.gov/cyberframework. Acesso em: 05 de maio de 2025.

Entre o Abuso e a Legalidade: O Desafio Constitucional para a Utilização da Busca Reversa por Palavra-Chave (*Keyword Warrants*) nas Investigações Criminais no Brasil

Between Abuse and Legality: The Constitutional Challenge of Using Keyword Warrants in Criminal Investigations in Brazil

Yury Rufino Queiroz

Procurador do Estado do Piauí, Chefe da Procuradoria Setorial da UESPI. Doutorando em Direito Constitucional. Mestre em Direito. 1. Lugar da média global entre os concludentes 2020.2, do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos. Advogado e Professor. Nomeado Advogado da União em 2009, Procurador do Estado do Espírito Santo e Procurador do Estado do Rio Grande do Norte em 2015. Membro efetivo da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PI e da OAB/CE

Fradique Magalhães de Paula Júnior

Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos (2015). Especialista em Direito Tributário - FDRP-USP. Especialista em Direito Processual Civil - FDRP-USP. Mestre em Direito Coletivo e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Doutorando no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Presidente da Comissão de Direito Tributário da OAB - 7 Subseção. Assessor Chefe de Gabinete da Câmara Municipal de Barretos (2019/2021). Pós graduando em Direito Tributário pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Membro do Observatório Brasileiro de IRDR (USP). Membro do Observatório de Processo Legislativo
- IDP. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário. Doutorando no IDP Brasília.

RESUMO

Este artigo analisa a viabilidade constitucional da aplicação dos chamados keyword warrants no ordenamento jurídico brasileiro, à luz da Constituição Federal de 1988, do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Parte-se de casos e doutrinas baseadas em jurisdições estrangeiras, especialmente da jurisprudência norte-americana, para avaliar se a requisição judicial de dados, com base em palavras-chave pesquisadas em plataformas digitais, pode ser compatibilizada com o regime garantista do processo penal brasileiro. Com base na análise, conclui-se que, desde que condicionada a critérios rigorosos de fundamentação, proporcionalidade, determinação e controle judicial, a técnica pode ser admitida excepcionalmente, contribuindo para a efetividade da investigação criminal em ambiente digital, sem comprometer o núcleo essencial das garantias constitucionais.

Palavras-chave: Mandado de Busca Reversa; Marco Civil da Internet; Dados Pessoais; Sigilo; Investigação Digital.

ABSTRACT

This article examines the constitutional viability of implementing so-called keyword warrants within the Brazilian legal system, in light of the 1988 Federal Constitution, the Civil Rights Framework for the Internet (Law No. 12.965/2014), and the General Data Protection Law (Law No. 13.709/2018). It draws upon cases and legal doctrines from foreign jurisdictions—particularly U.S. jurisprudence—to assess whether court-ordered data requests based on keywords searched on digital platforms can be reconciled with the rights-based framework of Brazilian criminal procedure. Based on the analysis, the article concludes that, provided the measure is subject to strict standards of justification, proportionality, specificity, and judicial oversight, the technique may be exceptionally admissible. In such cases, it could enhance the effectiveness of criminal investigations in digital environments without undermining the core of constitutionally protected guarantees.

Keywords: keyword warrants; internet bill of rights; personal data; secrecy; digital investigation.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação da sociedade digital e a ampliação do uso de dados pessoais como insumo investigativo colocaram os sistemas jurídicos diante de novos desafios à proteção de direitos fundamentais. Entre os instrumentos mais controversos que emergiram nesse contexto está o *keyword warrant*, técnica desenvolvida nos Estados Unidos – que consiste na expedição de ordem judicial – para que plataformas digitais revelem os dados de usuários que pesquisaram determinados termos na internet, com vistas à elucidação de um delito. Trata-se de método em que há uma inversão paradigmática da lógica investigativa clássica: ao invés de uma suspeita dirigida a um indivíduo, identifica-se um comportamento genérico (a pesquisa por uma palavra-chave na internet), a partir do qual se busca retroativamente possíveis autores de um crime.[1]

A despeito de sua potencial eficiência prática, essa modalidade investigativa tem gerado intensos debates no direito norte-americano, especialmente quanto à compatibilidade com a Quarta Emenda à Constituição dos EUA, que exige, para a expedição de mandados, a demonstração de *probable cause* (causa provável) baseada em fatos concretos e individualizados.[2] No Brasil, a discussão ganhou relevância significativa com o julgamento do tema de repercussão geral n. 1148, em que o Supremo Tribunal Federal analisa a constitucionalidade da medida, impondo uma reflexão sobre os limites constitucionais da persecução penal no ambiente digital. O presente artigo propõe uma análise crítica sobre a viabilidade jurídica de aplicação dos *keyword warrants* no ordenamento brasileiro, à luz da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional, com ênfase no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conforme dispõe o art. 10, § 1º, do Marco Civil, os registros de conexão, de acesso a aplicações armazenadas e outras informações, que possam contribuir para a identificação do usuário ou de seu terminal, só podem ser acessados mediante ordem judicial fundamentada. No entanto, permanece em aberto a questão de quais requisitos essa fundamentação deve atender para ser compatível com o devido processo legal substancial, especialmente por atingir uma coletividade indefinida de usuários, sem que haja suspeita individualizada.

A questão central que se apresenta, portanto, é: a utilização, pelo Poder Judiciário brasileiro, de técnicas de busca reversa por palavras-chave, inspiradas no modelo norte-americano de *keyword warrants*, é compatível com a exigência de ordem judicial fundamentada prevista no Marco Civil da Internet e com os princípios consti-

1 FAN, Mary D. Big data searches and the future of criminal procedure. *Texas Law Review*, Austin, v. 102, n. 5, p. 877-932, 2024. Disponível em: https://texaslawreview.org/big-data-searches-and-the-future-of-criminal-procedure/. Acesso em: 19 de maio de 2025.

2 KERR, Orin S. Executing warrants for digital evidence: the case for use restrictions on nonresponsive data. *Texas Tech Law Review*, Lubbock, v. 48, p. 1-36, 2015. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2628586. Acesso em: 11 de maio de 2025.

tucionais do devido processo, da proporcionalidade e da presunção de inocência? Para enfrentar esse problema, parte-se da hipótese de que a simples existência de autorização judicial não é suficiente para legitimar a medida, sendo indispensável que a ordem atenda a critérios substanciais de motivação, especificidade, excepcionalidade, necessidade e proporcionalidade.

O objetivo geral do estudo é investigar os limites constitucionais à aplicação de mandados por palavras-chave no Brasil. Os objetivos específicos são: (i) sistematizar os fundamentos jurídicos do acesso judicial a dados e comunicações; (ii) descrever o funcionamento dos *keyword warrants* e os principais precedentes estrangeiros; (iii) avaliar a compatibilidade dessa técnica com o regime de proteção de direitos fundamentais no Brasil; e (iv) propor critérios interpretativos para a eventual utilização de instrumentos de investigação digital que respeitem os parâmetros constitucionais.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de método dedutivo e caráter analítico-crítico, com base em revisão bibliográfica e jurisprudencial. Parte-se da norma constitucional brasileira para, à luz de experiências do direito comparado, examinar os riscos e os limites da adoção de práticas investigativas digitais não personalizadas. Busca-se, assim, contribuir para o debate jurídico e político sobre a proteção de garantias fundamentais na era da vigilância algorítmica e da persecução penal baseada em inferências estatísticas.

Para tanto, o artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta o regime jurídico brasileiro de proteção ao sigilo e ao acesso a dados, com destaque para o papel do Marco Civil da Internet. A terceira seção descreve a origem e o funcionamento dos *keyword warrants*, com base na experiência norte-americana. A quarta seção examina os limites constitucionais da aplicação desse instituto no Brasil. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais e uma proposta de parâmetros interpretativos para prevenir abusos e assegurar a integridade das garantias constitucionais no ambiente digital.

2. A PROTEÇÃO AO SIGILO NO BRASIL E O REGIME JURÍDICO DO MARCO CIVIL DA INTERNET

O afastamento do sigilo de dados insere-se no cenário contemporâneo marcado pelo uso intensivo de tecnologias informacionais e pela ascensão da análise de *big data* – conceito que denota o tratamento massivo de dados provenientes de diversas fontes e processados em alta velocidade.[3] Esse fenômeno, impulsionado por transformações tecnológicas e sociais, tem tensionado a concepção tradicional de

3 SZINVELSKI, Mártin Marks; ARCENO, Taynara Silva; FRANCISCO, Lucas Baratieri. *Perspectivas jurídicas da relação entre big data e proteção de dados. Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, p. 162–186, out./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pci/a/HhLyd6FMjFrf6hjHnfdH8GR/. Acesso em: 11 de maio de 2025.

privacidade e alterado significativamente sua relação com os dados pessoais, inclusive no plano normativo brasileiro.[4]

A Constituição Federal de 1988 — CRFB/88, ao tratar da matéria, estabelece um arcabouço protetivo da privacidade de forma complementar. De um lado, o inciso X do art. 5º consagra a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem, assegurando espaços existenciais imunes ao escrutínio estatal e social. De outro, o inciso XII garante o sigilo das comunicações telefônicas, telegráficas e de dados, subordinando sua quebra à existência de ordem judicial e à destinação específica para fins penais. Esse arranjo foi reforçado com a Emenda Constitucional nº 115/2022, que inseriu o direito à proteção de dados pessoais, inclusive digitais, no rol dos direitos fundamentais (Art. 5º, LXXIX).[5]

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, fixou parâmetros relevantes para o tratamento jurídico dos dados. A Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 954/2020, que autorizava o compartilhamento de informações por operadoras de telecomunicações com o IBGE, por ausência de salvaguardas normativas mínimas. A decisão firmou o entendimento de que não há distinção entre dados em fluxo e dados armazenados para fins de proteção constitucional, reconhecendo um direito fundamental autônomo à proteção de dados pessoais. Além disso, estabeleceu que qualquer medida de tratamento de dados deve obedecer, cumulativamente, aos critérios de adequação, de necessidade e de proporcionalidade, com previsão normativa clara e de mecanismos de controle institucional.[6]

A partir desse novo marco interpretativo, consolidou-se a compreensão de que os direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais possuem uma dimensão subjetiva, enquanto garantias individuais de não interferência; e outra objetiva, enquanto deveres estatais de proteção institucional. Como bem sintetizou o Ministro Gilmar Mendes, trata-se de direitos que se desdobram em liberdades negativas e em obrigações positivas, intrinsecamente relacionados à dignidade humana e à autodeterminação informacional.[7]

Assim, a tutela desses direitos requer um modelo normativo que integre princípios substantivos e salvaguardas institucionais, permitindo o exercício legítimo do po-

---

4 DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. *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, n.p. (livro eletrônico).

5 BULOS. Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 16 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p.474-491.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6387 MC-Ref*. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 07 maio 2020, DJe 12 nov. 2020.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387 MC-Ref/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 7 de maio de 2020 . Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 de novembro de 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=6387&base=baseAcordaos. Acesso em: 11 mai 2025.

der público sobre dados pessoais sem comprometer as liberdades fundamentais. Mediante um juízo de ponderação, a inviolabilidade das comunicações, embora assegurada de forma ampla, admite, excepcionalmente, a sua quebra, desde que observados os requisitos constitucionais cumulativos previstos no Art. 5º, XII: ordem judicial fundamentada (reserva de jurisdição) e destinação exclusiva à investigação criminal ou instrução penal.[8]

No âmbito infraconstitucional, destacam-se três diplomas legais que conformam o microssistema normativo de proteção de dados e de comunicações no Brasil: a Lei nº 9.296/1996, que disciplina a interceptação de comunicações telefônicas, o Marco Civil da Internet – MCI (Lei nº 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018). A análise integrada dessas normas exige a distinção entre dois regimes específicos: de um lado, o sigilo das comunicações em trânsito (ou em fluxo), regulado pela Lei nº 9.296/1996; de outro, o acesso a bancos de dados e a informações armazenadas, disciplinado prioritariamente pelo MCI e pela LGPD.

Quanto ao primeiro regime, a Lei nº 9.296/1996 admite a interceptação de comunicações apenas em hipóteses restritas, nas quais se verifiquem, cumulativamente: (i) indícios razoáveis de autoria ou participação em infração penal, (ii) impossibilidade de obtenção da prova por outros meios e (iii) investigação de crime punido com reclusão. Trata-se de medida excepcional, autorizada judicialmente, que pressupõe a existência de diálogo entre interlocutores, podendo atingir terceiros alheios à investigação. Por esse motivo, a própria lei impõe garantias, como o sigilo obrigatório das informações interceptadas (Art. 8º) e a inutilização daquelas que não guardem pertinência com o objeto da apuração (Art. 9º).[9]

A natureza intrusiva da interceptação de comunicações, justifica sua aplicação subsidiária e sua submissão a controle judicial rigoroso. Ainda assim, sua admissibilidade revela que o ordenamento admite, em situações específicas, atingir múltiplos indivíduos, desde que se comprovem a necessidade da medida e a inexistência de alternativa menos lesiva à privacidade.

Em paralelo, o Marco Civil da Internet consagrou um regime normativo próprio para a esfera digital, alicerçado em três pilares fundamentais: a neutralidade de rede, a liberdade de expressão e a proteção dos dados pessoais. Dentro dessa arquitetura, destaca-se a centralidade do princípio da autodeterminação informacional, que

---

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* n. 389.808, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 15 dez. 2010, *Diário da Justiça Eletrônico*, nº 86, divulg. 9 de maio de 2011, publ. 10 de maio de 2011. *Ementário*: v. 2518-01, p. 218. Revista Trimestral de Jurisprudência: vol. 220-01, p. 540. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur191883/false. Acesso em: 13 de maio de 2025

9 BRASIL. *Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996*. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 de julho de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 8 de maio de 2025.

assegura ao usuário o direito de controlar o fluxo de seus dados mediante consentimento livre, informado e específico. O MCI estabelece, em seus Artigos 7, 10 e 22, os parâmetros legais para coleta, uso, armazenamento e compartilhamento de dados, exigindo a motivação judicial expressa para o acesso a registros de conexão e de acesso a aplicações.[10]

Nesse cenário, duas hipóteses são juridicamente relevantes: (i) o acesso judicial a registros de conexão, de acesso à aplicação de internet, inclusive quando associados a dados pessoais, e outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal (Art. 10, §1º) e (ii) o acesso administrativo a dados cadastrais básicos – como nome, filiação e endereço – nos termos legais (Art.11 BRASIL. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 de julho de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 8 de maio de 2025.

12 BEZERRA, Clayton da Silva. AGNOLETTO, Giovani Celso. Combate ao Crime Cibernético. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mallet Editora, 2016, p.34-47.

10, §3º). A primeira hipótese exige decisão judicial fundamentada, que especifique os fundados indícios da ocorrência do ilícito, a justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória e o período ao qual se referem os registros (Art. 22 e incisos). A segunda, por sua vez, prescinde de autorização judicial, mas deve observar limites normativos estritos, vedando-se requisições genéricas, coletivas ou desprovidas de delimitação objetiva, conforme determina o Art. 11 do Decreto nº 8.771/2016.[11]

Além dessas previsões, o Art. 23 do MCI impõe aos responsáveis pelo tratamento de dados a adoção de mecanismos técnicos e administrativos voltados à proteção da privacidade, à responsabilidade pelo tratamento e à governança da informação. Esse conjunto normativo reflete o compromisso com a integridade do sistema de direitos fundamentais na esfera digital, impondo deveres de transparência, prestação de contas e segurança informacional.

Quando comparados, os regimes da Lei nº 9.296/1996 e do MCI revelam graus distintos de intrusão na esfera privada. A primeira permite, excepcionalmente, o acesso em tempo real a comunicações e seus conteúdos; a segunda limita-se ao fornecimento de metadados previamente armazenados – como endereços IP, horários de acesso e identificadores de dispositivo –, sem acesso direto ao conteúdo da

10 BEZERRA, Clayton da Silva. AGNOLETTO, Giovani Celso. *Combate ao Crime Cibernético*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mallet Editora, 2016, p.34-47.

11 GHISI, Silvano. A proteção dos dados pessoais no Marco Civil da Internet. *Direito em Revista: revista jurídica da Faculdade de Direito de Francisco Beltrão*, Francisco Beltrão: Grafisul, v. 13, nº 20, jul. 2013 [2014], p. 51.

comunicação. Essa distinção é crucial para se aferir a proporcionalidade da medida adotada, em função da sensibilidade dos dados e do impacto potencial sobre direitos fundamentais.

Por fim, a Lei nº 13.709/2018 – LGPD – consolidou um marco normativo abrangente para o tratamento de dados pessoais no Brasil, aplicável tanto ao setor público quanto ao privado.[12] Ainda que exclua, em seu Art. 4º, o tratamento de dados para fins exclusivos de segurança pública, investigação e repressão penal, os princípios expressos no Art. 6º – como finalidade, adequação, necessidade, segurança, prevenção, responsabilização e prestação de contas – exercem papel normativo relevante na interpretação e na limitação das medidas estatais no contexto penal.[13]

Mesmo nas hipóteses de exclusão formal da LGPD, esses princípios operam como balizas constitucionais, contribuindo para a densificação das garantias materiais e procedimentais associadas à proteção de dados. Dessa forma, eles se consolidam como critérios interpretativos indispensáveis à avaliação da legitimidade de requisições judiciais que envolvam o acesso a informações sensíveis.

Assim, à luz do arcabouço normativo exposto, é possível concluir que a quebra de sigilo de dados e comunicações encontra base constitucional no Brasil (Art. 5º, X, XII e LXXIX), e que, ante a relatividade dos direitos fundamentais,[14] os keyword warrents são admissíveis no sistema jurídico brasileiro, desde que vinculados a parâmetros que mitiguem sua natureza invasiva. Sem salvaguardas adequadas, convertem-se em instrumentos de vigilância desmedida, incompatíveis com os valores da Constituição de 1988.

A análise que se segue, na próxima seção, examina a aplicação desses mandados nos Estados Unidos, com histórico, conceitos e principais críticas à ferramenta de investigação.

3. KEYWORD WARRANTS: ORIGEM, TÉCNICA E CRÍTICAS

A expressão *keyword warrants* refere-se a uma modalidade de mandado judicial desenvolvida nos Estados Unidos, cuja característica central reside na inversão da lógica tradicional da investigação criminal. Ao invés de partir de um suspeito previamente identificado para, com base em indícios, requisitar judicialmente a quebra de sigilo de dados, essa técnica busca, justamente, identificar os potenciais autores

12 CUEVA, Ricardo Villas Bôas. *A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e o Caminho para a Efetividade*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, [s.d.]. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Paginas/Leis-e-normas/MINISTRO_fala_protecao_dados.pdf. Acesso em: 19 mai 2025.

13 MENDES, Laura Schertel *et al.* (Coord.); BIONI, Bruno (Coord. exec.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. livro eletrônico.

14 Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2000. *Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ.* Rapporteur: Ministro Celso de Mello. *Diário da Justiça.* Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus .br/pages/ search/sjur100956/false. Accessed May 15, 2000.

do delito, a partir da análise de pesquisas realizadas em plataformas digitais, como o nome da vítima, o local do crime ou o método de execução.[15]

Esses mandados são geralmente solicitados a provedores de serviços de internet e consistem na requisição de listas de usuários ou dispositivos que tenham efetuado buscas específicas em intervalos temporais determinados. A lógica subjacente é probabilística e comportamental: presume-se que o autor de determinado crime tenha, em algum momento anterior, pesquisado informações correlatas ao fato, e que é possível identificá-lo cruzando os dados desses usuários com outras evidências.[16]

No plano normativo norte-americano, os *keyword warrants* são avaliados à luz da Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos, que veda buscas e apreensões arbitrárias e impõe a exigência de causa provável (*probable cause*), para a emissão de mandados. Essa garantia visa coibir práticas abusivas de investigação e remonta aos chamados "mandados gerais" (*general warrants*), amplamente utilizados sob domínio britânico pré-independência. Nesse contexto, a Suprema Corte dos Estados Unidos, no julgamento do caso *Stanford v. Texas*, 379 U.S. 476 (1965), reforçou que a Quarta Emenda foi concebida, em parte, como resposta à emissão desses mandados arbitrários, que conferiam amplos poderes às autoridades para prender e revistar cidadãos, sem critérios objetivos quanto à especificidade da conduta delitiva ou à pessoa investigada.[17]

Tal jurisprudência serve de base crítica contemporânea aos *keyword warrants*, pois, segundo os argumentos contrários à medida, tais mandados replicam a lógica dos instrumentos outrora condenados, ao permitir buscas amplas sobre comportamentos digitais genéricos.[18]

A crescente emissão de mandados de busca reversa por palavras chaves nos Estados Unidos, conforme noticiado pela revista Forbes, tem suscitado intensos debates sobre sua constitucionalidade, especialmente diante do risco de violação da privacidade digital e da intimidade de indivíduos, sujeitos a uma possível vigilância de arrasto. A principal objeção reside na ausência de individualização da suspeita: a medida recai sobre um universo indeterminado de usuários com base em condutas genéricas, expondo à devassa pessoas potencialmente inocentes.[19]

---

15 RAY, Siladitya. *Google shared search data with feds investigating R. Kelly victim intimidation case*. Forbes, 8 out. 2020. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/siladityaray/2020/10/08/google-shared-search-data-with-feds-investigating-r-kelly-victim-intimidation-case/. Acesso em: 4 mai 2025.

16 PRICE, Mike. *Reversing the tide on geofence and keyword warrants*. [S. l.]: National Association of Criminal Defense Lawyers – NACDL, 17 ago. 2023. 1 vídeo (11 min). Publicado no canal YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CUtAz9vkKiY. Acesso em: 4 de maio de 2025.

17 UNITED STATES SUPREME COURT. *Stanford* v. Texas, 379 U.S. 476 (1965). Disponível em: https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/379/476.html. Acesso em: 4 de maio de 2025.

18 ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. *Commonwealth v. Kurtz amicus brief to Pennsylvania Supreme Court 1-5-2024*. [S.l.]: EFF, 2024. Disponível em: https://www.eff.org/document/commonwealth-v-kurtz-amicus-brief-pennsylvania-supreme-court-1-5- 2024. Acesso em: 9 de maio de 2025.

19 BREWSTER, Thomas. *Google keyword warrants give US government data on search users.*

Embora a Suprema Corte dos Estados Unidos ainda não tenha se pronunciado de forma definitiva sobre a constitucionalidade dos *keyword warrants*, cortes estaduais vêm enfrentando a matéria em casos concretos, como demonstra a análise dos precedentes do Colorado e da Pensilvânia.[20]

No caso *Colorado v. Seymour*, a Suprema Corte daquele Estado analisou a legalidade de um *keyword warrant* expedido durante investigação sobre incêndio criminoso, ocorrido em 2020, que resultou na morte de cinco pessoas de uma mesma família, entre elas um bebê e uma criança. Diante da inexistência de suspeitos identificados por métodos tradicionais, a polícia requereu ao Google uma lista de IPs vinculados a pesquisas sobre o endereço da residência incendiada. Com base nas respostas fornecidas, três adolescentes foram processados. Um deles, Gavin Seymour, impugnou judicialmente a legalidade do mandado, argumentando violação à Quarta Emenda da Constituição Federal e à Constituição do Colorado. A Corte reconheceu a existência de legítima expectativa de privacidade sobre o histórico de buscas, mesmo quando vinculado apenas a IPs, e considerou que a cópia e o armazenamento desses dados configurariam verdadeira apreensão nos moldes constitucionais.[21]

No entanto, o Tribunal admitiu a validade das provas com base na chamada exceção da boa-fé (*good faith exception*), que autoriza a admissibilidade de elementos probatórios obtidos mediante mandado aparentemente válido, ainda que posteriormente considerado inconstitucional, desde que os agentes públicos tenham agido com razoável confiança na legalidade da ordem.[22]

Dessa forma, embora o precedente reconheça limites constitucionais à técnica, a Corte não firmou um juízo categórico sobre a sua constitucionalidade, optando por uma abordagem casuística concreta, ancorada na lógica da boa-fé processual.[23]

Em outro caso relevante, *Commonwealth v. Kurtz*, julgado pela Corte da Pensilvânia, analisou-se o uso de keyword warrant na apuração de um crime sexual e de sequestro ocorrido em 2016. A polícia obteve, por meio do provedor de busca, a identificação de usuários que pesquisaram o endereço da cena do crime antes de

---

Forbes, 4 out. 2021. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2021/10/04/google-keyword-warrants-give-us-government-data-on-search-users/. Acesso em: 4 mai 2025.

20 VILLASENOR, John. *Keyword search warrants and the Fourth Amendment*. Brookings Institution, 22 fev. 2024. Disponível em: https://www.brookings.edu/articles/keyword-search-warrants-and-the-fourth-amendment/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

21 ELECTRONIC PRIVACY INFORMATION CENTER (EPIC). *Seymour v. Colorado*. [S. l.]: EPIC, [s.d.]. Disponível em: https://epic.org/documents/seymour-v-colorado/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

22 WOLFKOT, Kathrina Szymborski. *Suprema Corte do Colorado confirma mandado controverso de palavras-chave do Google*. State Court Report, 20 de outubro de 2023. Disponível em: https://statecourtreport.org/our-work/analysis-opinion/colorado-supreme-court-upholds-controversial- google-keyword-warrant. Acesso em: 5 de maio de 2025.

23 COLORADO. Supreme Court. *People v. Gavin Seymour*, 2023 CO 53. Denver: Colorado Supreme Court, 16 out. 2023. Disponível em: https://epic.org/wp-content/uploads/2023/10/colorado-seymour- supreme-court-decision.pdf. Acesso em: 4 de maio de 2025.

sua ocorrência. A partir disso, chegou-se a John Kurtz, colega de trabalho do marido da vítima, cujo DNA, coletado em uma ponte de cigarro, coincidiu com o material genético encontrado na vítima. Kurtz impugnou o mandado, alegando violação às Constituições federal e estadual. O Tribunal Superior da Pensilvânia, no entanto, entendeu que não havia expectativa razoável de privacidade, pois os dados de busca haviam sido voluntariamente compartilhados com o provedor. Reconheceu também a presença de causa provável e validou o mandado.[24]

A decisão, entretanto, foi contestada por entidades civis, como a *American Civil Liberties Union* (ACLU) e a *Electronic Frontier Foundation* (EFF), que alegam que os keyword warrants violam frontalmente os fundamentos da Quarta Emenda ao possibilitarem buscas indiscriminadas e não individualizadas.

Em outubro de 2023, a Suprema Corte da Pensilvânia aceitou o recurso e deverá decidir duas questões centrais: (i) se existe expectativa legítima de privacidade nas pesquisas feitas em mecanismos de busca e nos IPs correlatos e (ii) se os keyword warrants satisfazem o padrão de causa provável. Importa notar que, no Estado da Pensilvânia, não se aplica a exceção da boa-fé, o que confere maior rigor à análise de admissibilidade de provas obtidas por meios potencialmente inconstitucionais.[25]

A crítica feita ao instrumento dos keyword warrants argumenta sua vinculação ao que a doutrina denomina de pescaria probatória (fishing expedition).[26] Por meio desta, há o desvirtuamento das prerrogativas conferidas à persecução penal para a produção de provas, tratando-se de forma de obtenção de dados desvinculada de critérios objetivos que estabeleçam relação concreta entre os elementos coletados, o fato delituoso investigado e a finalidade legítima que justifique o exercício excepcional desses poderes.[27]

Entre os principais pontos de crítica, destacam-se: (i) a ausência de individualização do investigado; (ii) a generalidade da ordem judicial, que alcança múltiplos usuários com base em comportamentos genéricos; (iii) o risco de criminalização de condutas lícitas, como a mera consulta sobre temas sensíveis; (iv) a ausência de contraditório e a opacidade procedimental e (v) o uso potencialmente político ou ideológico do instrumento, sobretudo em contextos eleitorais, jornalísticos ou de mobilização social.

---

24 THE TOWN LAW LLC. *Commonwealth of Pennsylvania v. John Edward Kurtz (2023): examining the admissibility of Google and cell tower evidence*. The Town Law Blog, 1 jun. 2024. Disponível em: https://www.thetownlaw.com/the-town-law-blog/commonwealth-of-pennsylvania-v-john-edward-kurtz-2023-examining-the-admissibility-of-google-and-cell-tower-evidence/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

25 PENNSYLVANIA. Supreme Court. *Commonwealth v. Kurtz,* 289 MAL 2023. Disponível em: https://law.justia.com/cases/pennsylvania/supreme-court/2023/289-mal-2023.html. Acesso em: 4 mai 2025.

26 LONG-KELLOUGH, Astrid. "If I die, delete my browser history": the Fourth Amendment implications of reverse keyword search warrants. *Capital University Law Review,* Columbus, v. 52, nº 1, p. 39-89, 2024. Disponível em: https://www.capitallawreview.org/article/124577-if-i-die-delete-my-browser-history-the-fourth-amendment-implications-of-reverse-keyword-search-warrants. Acesso em: 11 de maio de 2025.

27 SILVA, Viviani Ghizoni da; MELO E SILVA, Philipe Benoni; MORAIS DA ROSA. *Fishing expedition e encontro fortuito na busca e na apreensão: um dilema oculto do processo penal.* 2ª ed. Florianópolis: Emais, 2022, p. 50.

No Brasil, medidas com amplitude demasiada encontram forte resistência jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afastado a legitimidade de diligências que não apresentem justa causa e delimitação dos fatos e dos investigados.[28] Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que são inadmissíveis medidas investigativas com objeto genérico ou carentes de vínculo concreto com o fato sob apuração.[29]

Contudo, ao enquadrar a técnica dos *keywors warrants* em um modelo investigativo compatível com o ordenamento jurídico, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS nº 60.698/RJ, exarou entendimento favorável à sua constitucionalidade. A Corte ressaltou a relevância da medida na elucidação de crimes graves e reconhece critérios objetivos para a aferição da legitimidade da ordem judicial, notadamente quanto à necessidade de fundamentação robusta, delimitação precisa e adequação da medida ao fim investigativo proposto.[30]

A temática, agora, encontra-se no centro do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1148, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, cuja relatoria pertencia a Ministra Rosa Weber, que, apesar de já ter proferido seu voto, hoje se encontra aposentada. O recurso extraordinário nº 1.301.250/RJ, afetado à sistemática, discute a constitucionalidade da quebra de sigilo de dados telemáticos com base em buscas reversas realizadas na internet, ainda que de pessoas não identificadas inicialmente. O caso envolve a investigação dos homicídios perpetrados contra a vereadora Marielle Franco, Anderson Gomes e a tentativa contra Fernanda Gonçalves, ocorridos no Rio de Janeiro em 2018.[31]

A próxima seção aprofunda a análise sobre a compatibilidade constitucional da importação dos *keyword warrants* para o sistema jurídico brasileiro, com base nos marcos normativos do Marco Civil da Internet, da LGPD, bem como nas garantias processuais penais e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

4. A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL CONDICIONADA DA APLICAÇÃO DOS *KEYWORD WARRANTS* NO BRASIL

Vive-se sob os efeitos da chamada revolução digital, iniciada nas últimas décadas

28 São exemplos as decisões proferidas no HC 144.159/PR. HC 163/461/PR. ARE 1535677

29 BRASIL. STJ. *AgRg no RHC 195.496/PR*. Rel. Min. Ribeiro Dantas, Rel. p/ o acórdão Min. Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, julgado em 8 de abril de 2025, DJEN 24 de abril de 2025.

30 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança n. 60.698/RJ*. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 11 de junho de 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 set. 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ROMS%27.clas.+e+@num=%2760698%27)+ou+(%27RMS%27+adj+%2760698%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. Acesso em: 19 de maio de 2025.

31 BRASIL. STF. RE 1.301.250 RG. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 27 de maio de 2021, DJe, 8 de junho de 2021.

do século XX e marcada por transformações estruturais impulsionadas pela disseminação dos computadores pessoais, pela popularização de dispositivos móveis e, sobretudo, pela consolidação da internet como infraestrutura global de comunicação e vetor de transformação comportamental. Essa nova etapa civilizatória alterou, de forma profunda, os modos de interação social, o acesso à informação e a dinâmica de circulação de conteúdo, ampliando o espaço público e os meios de expressão individual.[32]

No entanto, os impactos da era digital não se limitam ao plano sociocultural ou econômico. As práticas estatais, em especial no campo da persecução penal, também foram profundamente afetadas. A crescente complexidade dos delitos cibernéticos, a fluidez das interações digitais e o volume exponencial de dados

Assim, não basta invocar mecanismos de exceção — como os descritos por Luigi Ferrajoli, ao teorizar sobre o "direito penal do inimigo" e os riscos de erosão de garantias fundamentais — para combater os novos desafios à repressão de conduta delitiva. É imprescindível que o Estado se modernize por meio de inovações institucionais, tecnológicas e normativas que preservem o equilíbrio entre eficácia investigativa e proteção dos direitos fundamentais. A adaptação às exigências do tempo presente não pode servir de pretexto para retrocessos civilizatórios, mas sim para o aperfeiçoamento democrático do sistema de justiça criminal.[33]

Nesse contexto, os chamados *keyword warrants* — mandados judiciais de busca reversa baseados em pesquisas por palavras-chave — surgem como resposta institucional à elucidação de crimes graves e complexos, nos quais não há suspeito previamente identificado. A quebra no paradigma investigatório é significativa. O objeto do mandado de busca passa a ser um comportamento, capaz de indicar evidências sobre a autoria de um delito, que se mostra de complexa elucidação.

Neste mundo hiperconectado, para além dos crimes cibernéticos, é crível deduzir que os agentes infratores realizam buscas na internet tendo como objeto o endereço da vítima, os modos para a prática do delito ou métodos para a sua não incriminação, por exemplo. Considerando a lógica de funcionamento dos mecanismos de busca, é plausível supor que uma requisição parametrizada por termos sensíveis, em intervalo temporal delimitado, ainda sim possa atingir centenas ou milhares de usuários. Contudo, esse mandado de busca, muito embora não dirigido a uma pessoa específica, mas vinculado logicamente a um crime e delimitado em restrito espaço de tempo, é arbitrário e, portanto, inconstitucional?

---

32 BARROSO. Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11 ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, pág. 633.

33 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão:* teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer. 2ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pág. 649.

No julgamento do Tema 1148 da Repercussão Geral, a Ministra Rosa Weber foi enfática ao afirmar que o método afronta a exigência de individualização do investigado. Para a relatora, não se pode admitir que o Estado, a pretexto de apurar ilícitos penais, atue com base em filtros genéricos que alcancem massas de usuários indeterminados, sem indícios mínimos de autoria ou materialidade vinculados a sujeitos específicos. Trata-se, como advertiu Weber, de uma inversão da lógica do devido processo legal, com a substituição da suspeita dirigida por uma vigilância difusa e despersonalizada – incompatível com o Estado Democrático de Direito.[34]

Segundo o entendimento da Ministra, a gravidade do delito investigado não justifica a erosão de direitos fundamentais, especialmente quando se trata de buscas realizadas em ambientes digitais, cuja natureza expansiva e sensível exige proteção reforçada. Ao permitir requisições genéricas por palavras-chave, sem delimitação objetiva, o Judiciário corre o risco de chancelar práticas de "pesca probatória", incompatíveis com o modelo acusatório e com a cláusula de proteção à intimidade, ao sigilo de dados e à presunção de inocência (Art. 5º, X, XII e LVII da CF/88).

Em divergência, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu a possibilidade de requisições dirigidas a grupos inicialmente indeterminados, desde que tecnicamente delimitadas e motivadas por indícios razoáveis. Para o Ministro, a proteção constitucional à privacidade e ao sigilo de dados admite restrições proporcionais, desde que a intervenção estatal respeite critérios objetivos de pertinência, necessidade e adequação. Ele destacou que não se trata de reeditar os antigos mandados gerais, mas de permitir a definição prévia de um universo determinável de usuários com base em parâmetros técnico-investigativos legitimamente estabelecidos.[35]

Percebe-se, dos votos proferidos no julgamento, uma preocupação com a efetividade da persecução penal a crimes graves nos novos tempos, tais como homicídios e abuso sexual de crianças, mas que não tiveram especificação expressa nas propostas de enunciado de tese apresentadas para o tema de repercussão geral, em cotejo com a proteção dos direitos fundamentais.[36]

A experiência britânica, por sua vez, revela um modelo distinto de vigilância. O *Investigatory Powers Act* de 2016 autoriza a emissão dos chamados *Bulk Interception Warrants*, que permitem a interceptação massiva de comunicações, sem identificação prévia de alvo específico. Contudo, tais medidas são estritamente vinculadas à

---

34 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Voto da Ministra Rosa Weber no Recurso Extraordinário n. 1.301.250/RJ* (Tema 1148 da Repercussão Geral). Brasília, DF, 14 de setembro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6127156. Acesso em: 6 de maio de 2025.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF *julga se é válida a quebra de sigilo de dados de forma genérica e sem suspeito identificado – RE 1301250*. YouTube, 2 de outubro de 2023. Disponível em: https://youtu.be/tkGYtwsnR1c. Acesso em: 6 de maio de 2025.

36 Na data em que é escrito este artigo (16/05/2025), o *julgamento do Recurso Extraordinário 1.301.250/RJ se encontra suspenso ante o pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, com dois votos favoráveis ao provimento*, proferidos pela Min. Rosa Weber e Min. André Mendonça, e dois votos pelo improvimento, proferidos pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin.

segurança nacional, à prevenção ou detecção de crimes graves, conforme os 138(2)(a), e à proteção do bem-estar econômico do Reino Unido 138(2)(b), conexos à segurança nacional, sendo expressamente vedado seu uso para fins de instrução processual penal comum (138(4)).[37]

No Brasil, ainda que não tenhamos uma legislação específica sobre uso de mandados de busca por palavras-chave, o deferimento da medida é possível, desde que observados os parâmetros constitucionais do Art. 5º, XII, que condiciona a quebra de sigilo de dados, dentre eles, a existência de ordem judicial fundamentada. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), em seus artigos 10 e 22, reforça esse modelo ao exigir fundados indícios de ilícito (Art. 22, §1º, I), estrita necessidade das informações e delimitação temporal da requisição (incisos II e III), em consonância com o Art. 239 do Código de Processo Penal, conquanto não imponha a especificação individualizada de suspeito para a requisição dos dados. Ainda que a LGPD (Lei nº 13.709/2018) exclua de sua incidência direta as atividades de investigação penal (Art. 4º, III, "d"), seus princípios estruturantes – finalidade, necessidade, proporcionalidade, responsabilização – permanecem como referenciais normativos indispensáveis à aferição da legitimidade de medidas invasivas.[38]

Muito embora o artigo 5º, X e XII, da CRFB/88 proteja a intimidade e o sigilo dos dados, excepcionalmente, a relativização é possível, especialmente para a investigação de crimes graves. Nota-se, portanto, que não se trata de vedar, por princípio, a utilização dos *keyword warrants* no Brasil, mas de submetê-lo a filtros interpretativos que assegurem sua excepcionalidade, subsidiariedade e proporcionalidade estrita, como ressaltado pelo Ministro Rogério Shietti Cruz, quando do seu voto no julgamento do RMS n. 60.698/RJ. A compatibilização com a ordem constitucional brasileira exige calibragem procedimental rigorosa que os apartem de mandados exploratórios que autorizem buscas em qualquer lugar, a qualquer momento, por qualquer motivo ou motivo nenhum.[39]

Assim, o mandado de busca reversa por palavras-chave, apesar de não possuir um alvo individual específico, deve ter como base elementos objetivos concretos extraídos da investigação de um crime em particular, capazes de evidenciar a fundada suspeita sobre um número determinável de pessoas. Conceitualmente, possui ele determinabilidade suficiente para o seu afastamento de arbitrariedade investiga-

---

37 UNITED KINGDOM. *Investigatory Powers Act 2016: Part 6 – Bulk Warrants, Chapter 1 – Bulk Interception Warrants*. Legislation.gov.uk, [s.l.], 2016. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/part/6/chapter/1/crossheading/bulk-interception- warrants. Acesso em: 5 de maio de 2025.

38 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança n.º 73.398 - AM (2024/0139286-7)*. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. 6.ª Turma. Julgado em: 10 de dezembro de 2024. Publicado no DJE em: 16 de dezembro de 2024.

39 Tenho que a garantia constitucional do sigilo, para além de proteger a privacidade e a intimidade dos indivíduos, visa coibir, precipuamente, a devassa persecutória e arbitrária estatal.

tiva, desde que esteja vinculado a termos rigorosa e logicamente restritos ao fato delitivo, suficientes para evitar varreduras massivas e indiscriminadas.[40]

Enquanto cânone de limitação da atuação estatal, o princípio da proporcionalidade, em suas dimensões de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, oferece critérios para a ponderação da utilização dos mandados de busca reversa nos casos concretos, especialmente diante da potencial lesividade à privacidade, à intimidade, à proteção de dados e ao devido processo legal.[41]

Impõe-se, assim, a aferição judicial da adequabilidade da medida aos fins legítimos de elucidação do crime, com a análise da existência dos elementos técnicos que indiquem sua efetividade na produção de provas e a confiabilidade dos dados coletados, sujeitos a interferências tecnológicas, ambientais e operacionais.

A necessidade, ou exigência do meio menos gravoso, determina que a técnica investigativa só seja utilizada de maneira excepcional, para crimes graves e complexos, e de forma subsidiária, condicionada ao esgotamento prévio de meios investigativos convencionais, que se mostraram concretamente infrutíferos. Assim, a decisão judicial há de apresentar motivação densa e específica, capaz de expor, com clareza, a finalidade investigativa e a correlação entre os termos pesquisados e o fato delituoso. Do mesmo modo se exige a delimitação temporal rigorosa da medida, de maneira a restringir o acesso aos registros de buscas efetuadas em período imediatamente anterior ao evento criminoso, prevenindo assim requisições amplas, desproporcionais ou genéricas.[42]

A proteção da esfera privada exige ainda, a adoção de um modelo escalonado de autorização judicial, no qual se diferencie o acesso inicial a dados anonimizados da eventual reidentificação dos indivíduos envolvidos, esta última sujeita a novo juízo de proporcionalidade. Em um primeiro momento, seriam fornecidos apenas dados técnicos relevantes, como IP, localização, *timestamps*, por exemplo, de todos os usuários que fizeram a busca. Após a análise dessas informações pelas autoridades policiais, associadas às demais evidências colhidas na investigação, proceder-se-ia as novas solicitações de quebra de sigilo individualizadas somente daqueles que, provavelmente, têm relação efetiva com o crime investigado, desta vez, com o pedido de identificação de usuários e histórico de buscas. Este modelo permitiria minimizar os riscos de intromissão indevida em conteúdo e identificação desnecessária de usuários, aumentando o grau de especificidade da ordem judicial.[43]

---

40 Neste sentido foi o posicionamento do Ministro Cristiano Zanin, quando da sessão de julgamento do STF ocorrida no dia 16/10/2024, referente ao RE nº 1.301250, enfatizando, também, o dever de observância ao princípio da proporcionalidade.

41 SARLET, Ingo Wollgang et al. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2016, p.447.

42 No julgamento do RMS n. 73-398/AM (2024/0139286-7), o Superior Tribunal de Justiça considerou ilegítima a utilização de instituto análogo ao *keyword warrats*, o *geofence warrats* – mandado de busca reversa por localização, para a elucidação do crime de difamação

43 Entendimento similar, referente a dados anonimizados, tem sido sedimentado no âmbito

Ademais, é importante assegurar, em momento posterior, a notificação dos afetados, com a possibilidade de impugnação judicial e exercício do contraditório diferido, garantindo-se o descarte dos materiais não correlacionados ao crime, assim como já é feito nas medidas de interceptações telefônicas.[44]

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito requer o juízo de ponderação entre o impacto da medida sobre os direitos individuais e a relevância do bem jurídico tutelado. Convém o destaque que a segurança configura bem jurídico de envergadura constitucional, expressamente tutelado pela Constituição da República de 1988, sendo, ao mesmo tempo, direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana. Nessa equação de ponderação entre o dever de investigar e reprimir crimes e o direito à privacidade e ao sigilo, o juízo de prevalência dependerá das particularidades do caso concreto, podendo a segurança, conforme a intensidade de sua ameaça e o grau de risco à ordem pública ou à integridade das pessoas, justificar eventual limitação a outros direitos igualmente resguardados pela Constituição.[45]

Sob esta perspectiva, a gravidade do delito, embora insuficiente para justificar isoladamente a adoção de medidas de natureza intensamente invasiva, configura parâmetro relevante na aferição da legitimidade constitucional dos mandados de busca reversa. Atua ela como um dos vetores a serem considerados na ponderação entre a restrição imposta pelos *keyword warrants* aos direitos fundamentais e o grau de relevância do bem jurídico cuja tutela se pretende assegurar por meio dessa medida excepcional.

Por outro lado, sob pena de comprometimento direto do núcleo essencial da liberdade de expressão, com o risco, denominado por Owsley, de criminalização por pensamentos e ideias,[46] mediante o juízo de ponderação no caso concreto, há de se vedar o uso do mandado de busca reversa por palavras-chave em contextos relacionados à livre manifestação de pensamento, ideologia, atividade política ou jornalística.[47]

Por atingir a zona de incubação do pensamento, representada pelas buscas informacionais ainda não exteriorizadas em condutas incriminatórias, os mandados de

---

Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a constitucionalidade dos *geofence warrants* – mandados de busca reversa por localização – instrumento análogo aos *keyword warrants*, conforme se observa dos acórdãos proferidos nos RMS 61.320/RJ, RMS 71.025/PR, RMS 69.366/SP, RMS 67.386/RJ, RMS 67.104/MA, RMS 66.791/CE, RMS 66.668/MT.

44 BRASIL. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 de julho de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 8 de maio de 2025.

45 PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. *A ponderação de interesses em matéria de prova no processo penal.* São Paulo: IBCCRIM, 2006, p.196-197.

46 OWSLEY, Brian L. Searching a person's thoughts: keyword search warrants and Fourth Amendment concerns. *Stanford Technology Law Review*, Stanford Law School, v. 28, n. 1, p. 66–119, 2025. Disponível em: https://law.stanford.edu/publications/searching-a-persons-thoughts-keyword- search-warrants-and-fourth-amendment-concerns/. Acesso em: 16 de maio de 2025.

47 ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. trad. Virgílio Afonso da Silva. 4ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2015.

busca reversa por palavras-chave podem gerar uma atmosfera de inibição estrutural do exercício livre da razão, que não se limita a casos concretos, mas tem potencial de interferir na própria arquitetura do discurso público. Em contextos de pluralismo político e cultural, esse tipo de vigilância prospectiva e indiscriminada abre espaço para a sua utilização como mecanismo de autocensura difusa, dissolvendo a confiança dos cidadãos na proteção do anonimato cognitivo e na imunidade de sua atividade intelectual frente ao aparato estatal, desencadeando o chamado "efeito silenciador" (chilling effect), no qual indivíduos se abstêm de pesquisar, publicar ou se engajar em temas sensíveis com receio de retaliação estatal ou estigmatização.[48]

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTA DE SALVAGUARDAS CONSTITUCIONAIS

A análise empreendida ao longo deste artigo buscou revelar os complexos desafios constitucionais suscitados para o uso dos *keyword warrants* no Brasil. A investigação teórica, jurisprudencial e principiológica demonstrou que, embora essa técnica possa contribuir para a elucidação de crimes graves, sua adoção demanda cuidados rigorosos, sob pena de comprometer o núcleo de direitos fundamentais como a privacidade, a intimidade, a proteção de dados pessoais e o devido processo legal.

À luz das transformações impostas pela era digital, evidencia-se uma tensão axiológico-normativa entre o direito fundamental à privacidade e o dever do Estado de promover a investigação e repressão de condutas criminosas, bem como um potencial conflito entre o princípio da individualização das medidas de busca e a lógica emergente de rastreamento digital massivo. O julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.301.250/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral sob o Tema nº 1148, ilustra, de forma paradigmática, a relevância constitucional do debate acerca dos limites e das salvaguardas que devem orientar o uso dessa técnica investigativa no processo penal contemporâneo.

A conclusão central deste estudo aponta para uma constitucionalidade condicionada dos keywords warrants no Brasil. Sua utilização possui base constitucional (Art . 5º, XII, da Constituição Federal) e legal (A rtigos 10, §1º, 22 e 23 do Marco Civil da Internet), mas a legitimidade do uso depende do respeito estrito a parâmetros que mitiguem sua natureza invasiva. Sem salvaguardas adequadas, convertem-se em instrumentos de vigilância desmedida, incompatíveis com os valores da Constituição de 1988.

Muito embora a relatividade dos direitos fundamentais permita a quebra do sigilo de dados, mostra-se imprescindível uma ordem judicial fundamentada, que de-

48 UNITED STATES. Supreme Court. Lamont v. Postmaster General, 381 U.S. 301 (1965). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/301/. Acesso em: 1 de maio de 2025.

monstre, de forma robusta, a existência de justa causa para a medida e a delimitação específica de seu objeto, vinculado à investigação de um crime específico, com descrição clara da motivação investigativa e da relação entre as buscas realizadas e o fato delituoso.

Estruturado nas perspectivas da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, o princípio da proporcionalidade serve como critério normativo indispensável à avaliação da legitimidade dos mandados de busca reversa por palavras-chave. Mediante juízo de ponderação, há de se exigir a comprovação da adequabilidade da medida para a elucidação do crime. A dimensão da necessidade torna os mandados de uso restrito a crimes de elevada gravidade e complexidade, com a demonstração de subsidiariedade e delimitação precisa de tempo para o alcance da ordem, restringindo-se, por exemplo, às 24 ou 48 horas anteriores ao evento sob apuração.

Importante que os avanços à privacidade, no cumprimento dos mandados, sigam etapas progressivas, com dupla camada de autorização judicial, iniciando com dados anonimizados. A identificação individual deve ocorrer apenas mediante nova decisão judicial, com base em indícios concretos de envolvimento. O sigilo e o descarte de dados de terceiros inocentes devem ser assegurados, com a notificação diferida dos indivíduos afetados, garantindo o direito à impugnação e ao contraditório posterior.

No exame da proporcionalidade em sentido estrito, a legitimidade dos mandados de busca reversa exige não apenas a sua restrição a investigações de crimes graves, mas também uma análise criteriosa quanto aos seus efeitos sobre o núcleo da liberdade de expressão, especialmente em contextos que envolvam manifestações ideológicas, participação política ou o exercício do jornalismo, e o possível desencadeamento de deletério efeito silenciador.

Reconhecem-se, por fim, as limitações do estudo, dada a fluidez do tema e a escassez de jurisprudência consolidada no Brasil. Investigações futuras podem explorar a experiência europeia, realizar estudos empíricos sobre a eficácia desses mandados, sua vinculação à materialidade delitiva, avaliar o uso de tecnologias de anonimização, métodos de filtragem no contexto investigativo e aprofundar sobre o possível desencadeamento do efeito silenciador.

A vigilância crítica por parte da academia, da sociedade civil e das instituições jurídicas será decisiva para que os avanços tecnológicos não desfigurem as conquistas do Estado Constitucional de Direito, garantindo que a Constituição Federal de 1988 não seja refratária à inovação tecnológica, mas exija que toda e qualquer medida estatal seja compatível com seu projeto normativo de proteção à liberdade, à intimidade e às garantias processuais fundamentais.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. trad. Virgílio Afonso da Silva. 4ªed. São Paulo: Malheiro Editores, 2015.

BARROSO. Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo:* os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BEZERRA, Clayton da Silva. AGNOLETTO, Giovani Celso. *Combate ao Crime Cibernético*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mallet Editora, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 de maio de 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União:* seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 11 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, 25 de julho de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 8 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 3 mai 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 3 de maio de 2025.

BRASIL. *Ministério Público Federal. Parecer da Procuradoria-Geral da República no Recurso Extraordinário n. 1.301.250/SP* (Tema 1.148 da Repercussão Geral). Rel. Min. Rosa Weber. Subprocurador-Geral da República Carlos Frederico Santos.

Brasília, 18 de agosto de 2022. Colhido nos autos.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança n. 60.698/RJ*. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 26 ago. 2020, DJe, 4 de setembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no RHC 195.496/PR*. Rel. Min. Ribeiro Dantas, Rel. p/ o acórdão Min. Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, julgado em 08 de abril de 2025, DJEN 24 de abril de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF julga se é válida a quebra de sigilo de dados de forma genérica e sem suspeito identificado* – RE 1301250. YouTube, 2 out. 2023. Disponível em: https://youtu.be/tkGYtwsnR1c. Acesso em: 6 mai 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Voto da Ministra Rosa Weber no Recurso Extraordinário n. 1.301.250/RJ* (Tema 1148 da Repercussão Geral). Brasília, DF, 14 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6127156. Acesso em: 6 de maio de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6387 MC-Ref.* Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 07 de maio de 2020, DJe, 12 de novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.301.250 RG.* Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 27 de maio de 2021, DJe, 8 de junho de 2021.

BREWSTER, Thomas. *Google keyword warrants give US government data on search users.* Forbes, 4 out. 2021. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2021/10/04/google-keyword-warrants-give-us-government-data-on-search-users/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

BULOS. Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional.* 16ª ed. São Paulo: Saraiva-Jur, 2023.

COLORADO. Supreme Court. *People v. Gavin Seymour,* 2023 CO 53. Denver: Colorado Supreme Court, 16 out. 2023. Disponível em: https://epic.org/wp- content/uploads/2023/10/colorado-seymour-supreme-court-decision.pdf. Acesso em: 4 de maio de 2025.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. *A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e o Caminho para a Efetividade*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, [s.d.]. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Paginas/Leis-e- normas/MINISTRO_fala_protecao_dados.pdf. Acesso em: 19 de maio de 2025.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. *Da privacidade à proteção de dados pessoais:* elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, n.p. (livro eletrônico).

ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. *Commonwealth v. Kurtz amicus brief to Pennsylvania Supreme Court 1-5-2024*. [S.l.]: EFF, 2024. Disponível em: https://www.eff.org/document/commonwealth-v-kurtz-amicus-brief-pennsylvania- supreme--court-1-5-2024. Acesso em: 9 de maio de 2025.

ELECTRONIC PRIVACY INFORMATION CENTER (EPIC). *Seymour* v. Colorado. [S.l.]: EPIC, [s. d.]. Disponível em: https://epic.org/documents/seymour-v-colorado/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

FAN, Mary D. Big data searches and the future of criminal procedure. *Texas Law Review,* Austin, v. 102, n. 5, p. 877–932, 2024. Disponível em: https://texaslawreview.org/big-data-searches-and-the-future-of-criminal-procedure/. Acesso em: 19 de maio de 2025.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão:* teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer. 2ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GHISI, Silvano. A proteção dos dados pessoais no Marco Civil da Internet. *Direito em Revista: revista jurídica da Faculdade de Direito de Francisco Beltrão*, Francisco Beltrão: Grafisul, v. 13, nº 20, jul. 2013 [2014].

KERR, Orin S. Executing warrants for digital evidence: the case for use restrictions on nonresponsive data. *Texas Tech Law Review*, Lubbock, v. 48, p. 1-36, 2015. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2628586. Acesso em: 11 de maio de 2025.

LONG-KELLOUGH, Astrid. "If I die, delete my browser history": the Fourth Amendment implications of reverse keyword search warrants. *Capital University Law Review*, Columbus, v. 52, nº 1, p. 39-89, 2024. Disponível em: https://www.capitallawreview.org/article/124577-if-i-die-delete-my-browser-history- the-fourth-amendment-implications-of-reverse-keyword-search-warrants. Acesso em: 11 mai 2025.

LOPES JUNIOR, Aury. *Direito Processual Penal*. 17ª ed., São Paulo: SaraivaJur, 2020.

MENDES, Laura Schertel. *Privacidade*, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: SaraivaJur, 2014, n.p., livro eletrônico.

MENDES, Laura Schertel et al. (Coord.); BIONI, Bruno (Coord. exec.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. 2ª ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. livro eletrônico.

MENDES, Laurda Schertel, *A encruzilhada da proteção de dados no Brasil e o caso do IBGE*. Portal JOTA, Brasília, 23.04.2020. Disponível em https://www.jota.info/artigos/a-encruzilhada-da-protecao-de-dados-no-brasil-e-o- caso-do-ibge. Acesso em: 7 de maio de 2025.

MENDONÇA JUNIOR, Delosmar. *Requisição judicial de registro*. Marco Civil da Internet. LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Coords.). São Paulo: Atlas, 2014.

OWSLEY, Brian L. Searching a person's thoughts: keyword search warrants and Fourth Amendment concerns. *Stanford Technology Law Review,* Stanford Law School, v. 28, n. 1, p. 66-119, 2025. Disponível em: https://law.stanford.edu/publications/searching-a-persons-thoughts-keyword-search- warrants-and-fourth-amendment-concerns/. Acesso em: 16 de maio de 2025.

PENNSYLVANIA. Supreme Court. *Commonwealth* v. Kurtz, 289 MAL 2023. Disponível em: https://law.justia.com/cases/pennsylvania/supreme-court/2023/289- mal-2023.html. Acesso em: 4 de maio de 2025.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. *A ponderação de interesses em matéria de prova no processo penal*. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

PRICE, Mike. *Reversing the tide on geofence and keyword warrants*. [S. l.]: National Association of Criminal Defense Lawyers – NACDL, 17 de agosto de 2023. 1 vídeo (11 min). Publicado no canal YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CUtAz9vkKiY. Acesso em: 4 de maio de 2025.

RAY, Siladitya. *Google shared search data with feds investigating R. Kelly victim intimidation case*. Forbes, 8 out. 2020. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/siladityaray/2020/10/08/google-shared-search-data- with-feds-investigating-r-kelly--victim-intimidation-case/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

SARLET, Ingo Wollgang et al. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Viviani Ghizoni da; MELO E SILVA, Philipe Benoni; MORAIS DA ROSA. *Fishing expedition e encontro fortuito na busca e na apreensão:* um dilema oculto do processo penal. 2ª ed. Florianópolis: Emais, 2022.

SZINVELSKI, Mártin Marks; ARCENO, Taynara Silva; FRANCISCO, Lucas Baratieri. *Perspectivas jurídicas da relação entre big data e proteção de dados*. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, p. 162–186, out./dez. 2019.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/pci/a/HhLyd6FMjFrf6hjHnfdH8GR/. Acesso em: 11 mai 2025.

THE TOWN LAW LLC. *Commonwealth of Pennsylvania v. John Edward Kurtz (2023): examining the admissibility of Google and cell tower evidence*. The Town Law Blog, 1 de junho de 2024. Disponível em: https://www.thetownlaw.com/the-town-law-blog/commonwealth-of-pennsylvania-v-john-edward-kurtz-2023-examining-the-admissibility-of-google-and-cell-tower-evidence/. Acesso em: 4 de maio de 2025.

UNITED KINGDOM. *Investigatory Powers Act 2016: Part 6 – Bulk Warrants, Chapter 1 – Bulk Interception Warrants*. Legislation.gov.uk, [s.l.], 2016. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/part/6/chapter/1/crossheading/bulk- interception-warrants. Acesso em: 5 de maio de 2025.

UNITED STATES. SUPREME COURT. *Lamont v. Postmaster General*, 381 U.S. 301 (1965). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/301/. Acesso em: 1 de maio de 2025.

UNITED STATES SUPREME COURT. *Stanford v. Texas*, 379 U.S. 476 (1965). Disponível em: https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/379/476.html. Acesso em: 4 de maio de 2025.

VILLASENOR, John. *Keyword search warrants and the Fourth Amendment*. Brookings Institution, 22 de fevereiro de 2024. Disponível em: https://www.brookings.edu/articles/keyword-search-warrants-and-the-fourth- amendment/. Acesso em: 4 mai 2025.

WOLFKOT, Kathrina Szymborski. *Suprema Corte do Colorado confirma mandado controverso de palavras-chave do Google*. State Court Report, 20 de outubro de 2023. Disponível em: https://statecourtreport.org/our-work/analysis-opinion/colorado- supreme-court-upholds-controversial-google-keyword-warrant. Acesso em: 5 de maio de 2025.

Critérios para Definir o Regular Exercício ou o Desvirtuamento da Liberdade de Imprensa: Análise da Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no Ano de 2019

Atalá Correia

Doutor e Mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da USP. É professor do IDP. É Juiz de Direito no TJDFT e juiz de interligação do CNJ perante o CNMP. Membro do grupo de pesquisa Direito Privado no Século XXI.

Matheus de Jesus Oliveira

Mestrando em Direito Constitucional pelo IDP. Especialista em Direito Tributário pelo IDP. Membro do grupo de pesquisa Direito Privado no Século XXI.

RESUMO

Este artigo analisa os critérios utilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para definir o exercício regular e o desvirtuamento da liberdade de imprensa no contexto eleitoral, com base em 29 decisões proferidas em 2019. A pesquisa adotou uma metodologia empírica, a partir da análise crítica dos acórdãos, buscando identificar os fundamentos jurídicos e práticos que distinguem a liberdade legítima da imprensa de seus excessos e abusos. Os resultados evidenciam que o TSE protege a ampla manifestação crítica e a pluralidade de opiniões, desde que pautadas em fatos verídicos e respeito aos limites constitucionais. Por outro lado, coíbe práticas que distorcem informações, promovem desequilíbrios eleitorais ou configuram abuso dos meios de comunicação. A pesquisa também destaca a importância da pluralidade editorial, o papel dos veículos privados e públicos, e o contexto tecnológico atual na delimitação desses critérios. Conclui-se que o debate entre liberdade de imprensa e Direito Eleitoral é complexo e requer constante monitoramento para garantir a lisura dos processos democráticos.

Palavras-chave: Liberdade de imprensa; Direito Eleitoral; Jurisprudência

ABSTRACT

This article analyzes the criteria used by the Superior Electoral Court (TSE) to define the regular exercise and misuse of freedom of the press in the electoral context, based on 29 decisions issued in 2019. The research employed an empirical methodology, critically analyzing court rulings to identify legal and practical foundations that distinguish legitimate press freedom from its excesses and abuses. Results show that the TSE protects broad critical expression and plurality of opinions, provided they are based on truthful facts and respect constitutional limits. Conversely, it curbs practices that distort information, promote electoral imbalances, or constitute abuse of the media. The study also highlights the importance of editorial plurality, the roles of private and public media outlets, and the current technological context in delimiting these criteria. It concludes that the debate between freedom of the press and Electoral Law is complex and requires ongoing oversight to ensure the integrity of democratic processes.

Keywords: Freedom of the press; Electoral Law; Jurisprudence

INTRODUÇÃO

A liberdade de imprensa constitui um dos pilares fundamentais das democracias contemporâneas, garantindo não apenas o direito à informação, mas também a possibilidade de crítica, fiscalização social e pluralidade de opiniões. No contexto eleitoral, essa liberdade assume uma importância ainda maior, pois contribui para o debate público e a formação consciente do eleitorado. Contudo, a liberdade de imprensa não é absoluta, especialmente quando exercida em períodos eleitorais, uma vez que deve coexistir com princípios constitucionais que asseguram a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a integridade do processo democrático.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como órgão máximo da Justiça Eleitoral no Brasil, tem a responsabilidade de interpretar e aplicar os limites legais à liberdade de imprensa durante as eleições. No entanto, a distinção entre o exercício regular dessa liberdade e seu eventual desvirtuamento nem sempre é clara, exigindo critérios objetivos e bem fundamentados para garantir a proteção da manifestação legítima e coibir abusos que possam comprometer a lisura do pleito.

Neste cenário, o presente artigo realiza uma análise empírica das decisões proferidas pelo TSE em 2019, buscando identificar os critérios jurídicos e práticos utilizados para definir quando a liberdade de imprensa é exercida de forma legítima e quando ultrapassa seus limites, caracterizando desvirtuamento ou abuso. A metodologia adotada baseia-se na seleção e exame detalhado de quatorze acórdãos, com o propósito de sistematizar os fundamentos presentes nas decisões e compreender as nuances da interpretação judicial nesse tema complexo.

Ao revelar os padrões jurisprudenciais sobre o exercício da liberdade de imprensa no âmbito eleitoral, este estudo contribui para a construção de um quadro interpretativo que fortalece a segurança jurídica, orienta operadores do direito e fomenta a reflexão acadêmica acerca da relação entre liberdade de imprensa e Direito Eleitoral. Assim, busca-se promover um equilíbrio entre a garantia dos direitos fundamentais e a preservação da igualdade e transparência nos processos eleitorais brasileiros.

LIBERDADE DE IMPRENSA

A imprensa é um forte elemento caracterizador do que se entende por sociedade moderna. Dentre suas diversas possibilidades de classificação, é possível citar o exercício da imprensa pela via televisionada, pela via impressa, em jornais, revistas e periódicos, e pela via digital, como ocorre com blogs e sites.

Além da análise do meio tecnológico, cabe também a perspectiva de que o exercício da imprensa tem um papel constitucional pré-determinado, e deve seguir prin-

cípios específicos, conforme o art. 222[1] Constituição Federal (CF): a "preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;" e o "respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família", dentre outros.

Diante da pluralidade de perspectivas, neste artigo, para definir o conceito de imprensa, partimos do que fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em julgado sobre o tema, na jurisprudência brasileira, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130, que teve como objeto dispositivos da Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, autorreferida como *Lei de Imprensa*. Nos autos do mencionado processo, de relatoria do Min. Carlos Britto, é possível encontrar algumas conceitualizações dessa "*instituição-ideia*" [2].

Em seu voto, o relator destacou-a como "o espaço institucional que melhor se disponibiliza para o uso articulado do pensamento e do sentimento humanos como fatores de defesa e promoção do indivíduo, tanto quanto da organização do Estado (...)"[3]. Associado a esta classificação, importa fazer destaque a um outro trecho: "há uma necessária linha direta entre a Imprensa e a sociedade civil"[4].

Ainda que não se perceba no acórdão um conceito exato, é válido destacar que existe uma relação íntima entre manifestação de pensamento e defesa/promoção do indivíduo e da sociedade civil[5].

Nesses termos, nos parece lógico o elo entre o direito à liberdade de expressão e o exercício da atividade de imprensa. Assim, para fins deste trabalho e superando quaisquer outras definições históricas, entende-se *imprensa* como: o exercício organizado da liberdade de expressão, com vistas a garantir o direito à informação e principalmente as liberdades de crítica e de crônica.

É importante ressaltar ainda uma perspectiva relevante para o raciocínio.

A liberdade de informar pressupõe o *direito de informação*[6], um ambiente em que essa notícia seja consumida. Esse fator é relevante porque, ao estabelecer um dever de informar – para a imprensa – e o direito de ser informado – para os interlocutores, o ordenamento jurídico brasileiro faz emergir uma relação ainda mais intrínseca entre o papel da imprensa e o Estado Democrático de Direito[7], de forma que há uma previsão ideal de como o processo jornalístico deve funcionar.

---

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 222.

2 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal.* ADPF 130. Relator Ministro Carlos Britto, p. 3.

3 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal.* ADPF 130. Relator Ministro Carlos Britto, p. 31.

4 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal.* ADPF 130. Relator Ministro Carlos Britto, p. 44.

5 SARLET, I. W.; MOLINARO, C. A. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. *Revista da AGU.* 2014

6 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5.º, XIV.

7 C ARVALHO, L. G. C. *Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira*. p. 49.

Sobre esse aspecto, Owen Fiss[8] descreve o debate entre perfeccionistas e populistas, dois grupos estadunidenses que propunham diferentes concepções acerca do papel da imprensa na sociedade.

À época, a discussão era pautada pela interpretação que deveria prevalecer sobre a Primeira Emenda à Constituição Norte Americana. Enquanto um lado entendia pela necessidade de garantir a liberdade de expressão contra qualquer tirania estatal que pudesse minar o poder de crítica da imprensa, o outro defendia um certo controle regulatório sobre o conteúdo das notícias jornalísticas, especialmente considerando a garantia de cumprimento do seu *papel informativo* frente à inevitável pressão capitalista pelo aumento de vendas.

Importante ressaltar que essa discussão representa um marco histórico importante acerca do jornalismo atual.

Não mais se trata de uma disputa entre o discurso estatal e a oposição popular, mas sim de discursos antagônicos entre particulares, que, inúmeras vezes, têm a única finalidade mercantil de envolver cada vez mais um público indignado com as hipotéticas *atrocidades* que o outro lado do discurso possa ter cometido.[9]

> Esse tema tem pautado a discussão sobre limites da imprensa: Se, no passado, a principal preocupação do Estado liberal era contrapor o poder dos governos e seus instrumentos de censura à imprensa, no Estado Democrático de Direito contemporâneo há uma preocupação crescente com o conflito entre liberdades individuais, ou ainda, com os excessos de uma imprensa empresarial poderosa que pode devassar intimidades e deturpar a opinião pública.[10]

Da desconfiança social generalizada e da polarização política exacerbada surge a preocupação acerca do direito à veracidade jornalística. Sobre a perspectiva de direitos e deveres inerentes às relações jurídicas que envolvem as liberdades de imprensa e de expressão, em 1994, Luis Gustavo Grandinetti já especificava a importância do direito difuso à informação verdadeira. Veja-se:

> O postulado liberal da livre informação só garante que o informador noticie o que ele quiser noticiar, da maneira como quiser noticiar e no momento oportuno. *O componente social será o responsável pelo direito* do informador de pesquisa e

8 FISS, O. M. A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública.

9 FISS, O. M. A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública.

10 FERNANDES, R. M.; AZEVEDO, A. C. O. Direito de Informação Jornalística e Imprensa no Estado Democrático de Direito. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais. 2015. p. 253.

> pelo dever de o Poder Público permitir ser pesquisado, pelo direito do público de receber informação, pelo direito desse público de selecionar a informação que deseja receber e, talvez o mais importante, pelo direito do público à informação verdadeira.[11]

Sendo assim, o compromisso com a veracidade das informações é um exercício democrático que deve ser imposto aos vetores jornalísticos, sob pena de desconstituição do direito à informação – finalidade precípua da Imprensa.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, na oportunidade do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451, destacou que a liberdade de expressão não protege apenas opiniões bem aceitas ou convencionais, protege também aquelas que possam ser consideradas controversas, exageradas, criticáveis, irônicas, cômicas ou mesmo contrárias ao pensamento dominante.

Tal entendimento, demonstra a preocupação com a proteção à liberdade de imprensa, que, de acordo entendimento proferido pela Corte Constitucional no julgamento do deferimento de medida cautelar nesta ADI, deve ser respeitada em qualquer momento, seja este período eleitoral ou não, veja-se:

> A liberdade de imprensa assim abrangentemente livre não é de sofrer constrições em período eleitoral. Ela é plena em todo o tempo, lugar e circunstâncias. Tanto em período não eleitoral, portanto, quanto em período de eleições gerais.[12]

Diante disso e pensando no período eleitoral, especialmente caro ao Estado Democrático de Direito Brasileiro, é possível pensar nos efeitos da utilização indiscriminada dos meios de comunicação, especialmente quanto ao espaço público-privado da internet/redes sociais.

Para tanto, são discutidas hipóteses de regulação desse setor, a fim de reduzir as bolhas sociais e de ampliar o acesso à informação da qualidade, sob pena de violação à constituição, vez que o exercício sem critérios contradiz a própria ideia de Imprensa que o Legislador previu quando outorgou diversos direitos e liberdades.

Agora, apesar de se entender pela possibilidade de limitação à divulgação de determinados conteúdos e da necessidade de defesa da liberdade de imprensa, é necessário compreender quais as características que representam o exercício da liberdade de imprensa, ou sua desvirtuação, principalmente em momentos de avanços tecnológicos.

É nessa circunstância que se insere a presente análise empírica, de modo a enten-

---

11 CARVALHO, L. G. C. Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira. p. 50.

12 BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 4451, Relator: Ministro Alexandre de Morais.

der de que forma o Poder Judiciário, especificamente o Tribunal Superior Eleitoral, diante da prerrogativa de interpretação das normas legais, especificamente no ramo do Direito Eleitoral, tem discutido restrições ao exercício da liberdade de expressão jornalística.

METODOLOGIA

A pesquisa teve início com a seleção prévia de casos julgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A escolha da referida Corte justifica-se por ser o mais alto grau da Justiça Especializada, quanto ao ramo Direito Eleitoral. Importa registrar que os recursos julgados pelo Tribunal têm origem nos vinte e sete tribunais regionais eleitorais, nos termos do art. 22, inciso II[13], da Lei 4.737, Código Eleitoral.

Além disso, o parágrafo único do referido artigo estabelece que as decisões do Tribunal são irrecorríveis, de modo que entendemos ser relevante buscar o que está presente nos debates do colegiado da Corte quanto às características para determinar o uso regular, ou não, da liberdade de imprensa.

Importa registrar ainda a ampla possibilidade e facilidade de acesso aos debates e às decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, isso porque está disponível no endereço eletrônico oficial a ferramenta para pesquisa de jurisprudência, permitindo também a pesquisa aos entendimentos dos Tribunais Regionais.

Assim, lançando mão da ferramenta de pesquisa disponibilizada, foi escolhido como critério de pesquisa e seleção o termo "liberdade de imprensa". Para fins de análise mais apurada, optou-se por incluir na pesquisa o inteiro teor dos julgados, selecionando, contudo, apenas os acórdãos, na aba "tipo de decisão", uma vez que se procura encontrar os critérios presentes nos debates realizados no órgão colegiado do Tribunal.

Optamos por estabelecer como corte temporal, a escolha do último período anual, sem eleições, anterior à decretação da Pandemia da Covid-19, ou seja, o filtro aplicado para o período de análise, foram compreendidas as datas entre 01/01/2019 e 31/12/2019.

Dentro dos critérios acima citados, foi possível encontrar no período selecionado, entre 01/01/2019 e 31/12/2019, um total de vinte e nove decisões proferidas pelo Tribunal.

Considerando o objeto da pesquisa foi necessário realizar uma triagem dessas decisões, para retirar do escopo de análise aquelas decisões que não têm relação direta

13 Art. 22. Compete ao Tribunal Superior: II – julgar os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais nos termos do Art. 276 inclusive os que versarem matéria administrativa.

com a liberdade de imprensa. É importante registrar que não dificilmente argumentos presentes em discussões para caracterizar o tipo eleitoral "uso indevido dos meios de comunicação" se confundem com os critérios para apontar o exercício regular da liberdade de imprensa, assim, foram retirados da análise aqueles acórdãos que não trataram diretamente da temática "liberdade de imprensa", e possuíam por objeto principal questões processuais ou de mérito, que não guardam relação com o objetivo do presente estudo.

Por outro lado, julgados que tratam, de forma concomitante, diretamente da liberdade de imprensa e da análise da ocorrência, ou não, do uso indevido dos meios de comunicação, foram mantidos entre os arquivos da pesquisa.

Importa ressaltar que segundo os autores, essa escolha não confunde o foco da pesquisa, isso porque ainda que se tenha verificado a existência de julgados que tratando da liberdade de imprensa também trataram de outros temas, o objetivo do presente trabalho é descrever as características utilizadas pelo Tribunal para determinar uma atuação como regular exercício da liberdade de imprensa ou do seu desvirtuamento.

Por esse motivo, foram retirados julgados que tratavam de uso indevido dos meios de comunicação; divulgação, na internet, de pesquisa eleitoral sem prévio registro; utilização de outdoors; propaganda eleitoral irregular; propaganda eleitoral antecipada, propaganda eleitoral negativa, o que resultou em quinze julgados excluídos da análise, por não ter sido enfrentada pelo Tribunal, especificamente, a liberdade de imprensa.

Restaram, então, 14 decisões, que tratavam especificamente do problema aqui enfocado.

No primeiro, a informação é quanto ao número único do processo.

A partir desse número, o banco de dados foi compilado, contando com quatorze campos de organização. Os quatro primeiros campos tratam da identificação adequada do pronunciamento analisado.

O primeiro deles está relacionado à numeração única do processo, seguido do campo classe recursal, em que buscou-se observar o tipo de recurso utilizado pela parte para levar sua questão à análise do Tribunal Superior Eleitoral, a diferenciação se dá pela classificação utilizada pelo tribunal, assim, os 14 pronunciamentos estão divididos em: Ação De Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); Agravo Regimental na Ação Cautelar (AgR-AC); Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral (AgR-Respe); Agravo Regimental No Recurso Ordinário (AgR-RO); Embargos De Declaração No Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral (ED-AgR-Respe) e Recurso Especial Eleitoral (Respe).

O terceiro campo está relacionado ao número atribuído ao recurso.

O quarto campo visava identificar o ano de julgamento do caso, todos os julgados presentes são do ano de 2019, seguido do campo de ano da eleição, a que o processo em análise está relacionado. Entendemos que esse critério permite entender de forma mais equilibrada a presença do tema nos pleitos e possibilitar uma melhor análise da distribuição temporal da incidência da discussão.

O sexto campo identificou o Tribunal de Origem, cuja decisão era revisada pela corte superior. O sétimo campo visou apontar o nome do Ministro Relator, seguido da identificação de seu gênero. O nono ponto é quanto ao tipo de veículo em que se manifestou a atividade jornalística.

Foram apontadas três possibilidades para enquadramento: "Impressa/Eletrônica", em que estão compreendidas os jornais, revistas, periódicos e semelhantes, contado com o uso da escrita para comunicar a informação, "Rádio/Televisão", o que intuitivamente aponta para aquelas atividades que ocorrem mediante autorização estatal e "Ambos os tipos", para tratar dos casos em que o exercício da liberdade de imprensa sob análise foi exercido pelo uso tanto de material impresso ou eletrônico, quanto por programação de rádio ou de televisão.

Na sequência, o próximo grupo foi quanto ao apontamento, por parte do relator, de características do exercício regular da liberdade de imprensa, ou de seu desvirtuamento.

O décimo primeiro ponto trata da ocorrência de divergência do voto do relator apontada por algum dos votos vogais.

O décimo terceiro aponta o nome do eventual relator designado, seguido do seu gênero, bem como se foram citadas características do exercício regular da liberdade de imprensa, ou de seu desvirtuamento.

Importa registrar que ainda que não haja um interesse em definir qual a posição vencedora, se a do relator ou de algum dos vogais, motivo pelo qual também se entendeu necessário não especificar o resultado do julgamento, uma vez que o levantamento de características do uso regular da liberdade de imprensa compreende os apontamentos de todos os julgadores que se manifestarem, entendemos ser relevante a proporção entre relatores do gênero masculino e do gênero feminino.

RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

DISTRIBUIÇÃO DE ACORDO COM O REMÉDIO JURÍDICO

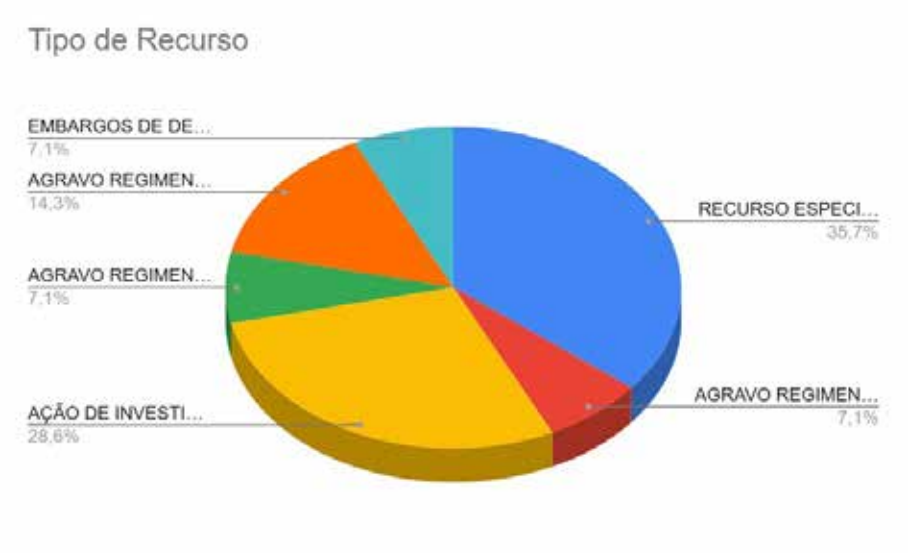
No tocante ao início da investigação, foi necessário fazer a identificação das decisões analisadas, principalmente quanto ao tipo do recurso judicial utilizado pela

parte no julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral (AIJE, Recurso Especial, Agravo etc.), o que compreende o segundo campo do formulário.

Quanto a este aspecto, é possível verificar que, em 2019, a maior incidência de recursos em que foram discutidas as características da liberdade de imprensa são os Recursos Especiais Eleitorais, que representam 35,7% das decisões analisadas e em segundo lugar, representando 28,6% dos pronunciamentos analisados, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE.

A questão também chega à análise do TSE por outros meios recursais, que apesar de não tratarem do mérito efetivamente parecem permitir ao julgador a reiteração de argumentos anteriores. Observou-se, a ocorrência de Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral – AgR-REspe, representando 14,3% seguidos de Agravo Regimental no Recurso Ordinário - AgR-RO, Agravo Regimental na Ação Cautelar - AgR-AC e Embargos de Declaração no Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral - ED-AgR-REspe, cada um com 7,1% da amostra.

Confiram-se os resultados do levantamento realizado na figura abaixo.



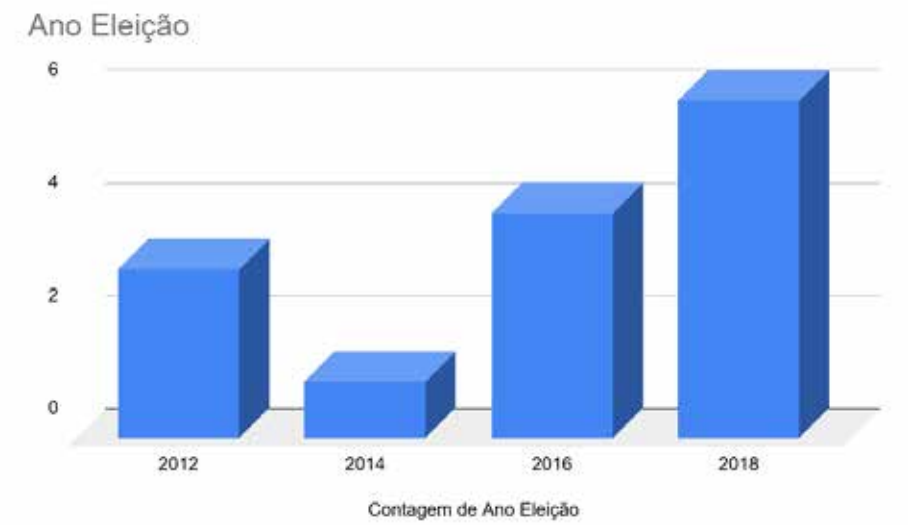
NÚMERO DE INCIDÊNCIA DO DEBATE DA LIBERDADE DE IMPRENSA NOS ANOS DAS ELEIÇÕES

Ato contínuo, foi necessário melhor compreender a distribuição temporal da discussão do tema em relação aos anos das eleições, nos casos avaliados, conforme o campo 3 do formulário de investigação, pensando na pertinência do tema em relação aos pleitos e a sua incidência nos julgados.

Na análise deste critério foi possível perceber que, com exceção da eleição realizada no ano de 2014, é possível apontar para uma crescente da importância do tema na realização dos pleitos e dos julgados decorrentes deles.

Considerando o primeiro ano de eleições referentes aos julgados analisados, o ano de 2012, contou com três casos em que se discutiu frontalmente o exercício regular da liberdade de imprensa, tendo diminuído para um julgado na eleição de 2014, contudo aumentado na eleição seguinte e dobrado na eleição de 2018, que contou com seis casos em que foi debatida a temática.

Entendemos que a duplicação da incidência e da pertinência do assunto em um intervalo de 5 anos dá indícios de que a imprensa continua a exercer papel relevante para o andamento das eleições.



Apesar da diminuição em determinado período, é de destacar a ocorrência do tema de forma consistente, demonstrando a relevância do exercício da liberdade de imprensa para o Direito Eleitoral.

DISTRIBUIÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM

Se tomarmos em consideração o Tribunal de Origem dos recursos judiciais levados ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, conseguimos observar um escopo de seis Tribunais Regionais Abarcados.

Neste momento, e por conta do recorte temporal, não é possível atestar conclusões relevantes.

Ainda assim, apontamos a presença da temática, ao menos nos julgados do ano de 2019, em quase todas as regiões do país. Apesar da não ocorrência em todos os estados, podemos verificar a ocorrência na Região Centro-Oeste, representada pelo TRE-DF, na Região Nordeste, representada pelo TRE-BA, TRE-PE e TRE-MA e na Região Sudeste, representada pelos TRE-MG e TRE-RJ. Não estão presentes os Tribunais Regionais das Regiões Norte e Sul.

QUESTÕES RELACIONADAS A GÊNERO

Como indicado em momento anterior, a organização do banco de dados contou com campos relativos a informações sobre o relator e eventual relator designado, como nome e gênero.

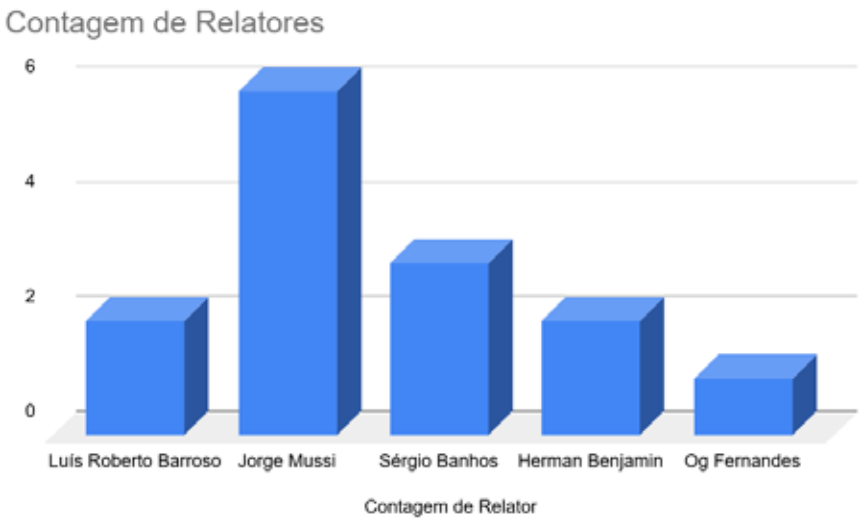
De plano, vale destacar a desigualdade de gênero entre os julgadores que formaram a composição do Tribunal Superior Eleitoral no ano de 2019.

Segundo dados extraídos do sítio eletrônico do Tribunal, em janeiro daquele ano, a Corte Eleitoral contava com a atuação de uma Ministra, que exercia a Presidência, Min. Rosa Weber, e vinte Ministros, sendo nove destes ministros efetivos e onze ministros substitutos.[14]

14 Relação dos ministros efetivos: Luís Roberto Barroso – Vice (STF), Luiz Edson Fachin (STF) – Tomou posse como ministro efetivo em 16.8.2018, Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes (STJ) – Tomou posse como ministro efetivo em 30.8.2018, Luis Felipe Salomão (STJ) – Tomou posse como ministro efetivo em 29.10.2019, Jorge Mussi (STJ) – Deixou a Corte em 24.10.2019, Napoleão Nunes Maia Filho (STJ) – Deixou a Corte em 29.8.2018, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto (jurista), Sérgio Silveira Banhos (jurista) – Tomou posse como ministro efetivo em 16.5.2019, Admar Gonzaga Neto (jurista) – Deixou a Corte em 27.4.2019. Relação dos ministros substitutos: Alexandre de Moraes (STF), Marco Aurélio Mendes de Farias Mello (STF), Enrique Ricardo Lewandowski (STF), Luiz Edson Fachin (STF), Mauro Luiz Campbell Marques (STJ), Benedito Gonçalves (STJ), Luis Felipe Salomão (STJ), Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes (STJ), Carlos Mário da Silva Velloso Filho (jurista),Carlos Bastide Horbach (jurista), Sérgio Silveira Banhos (jurista). Dados retirados do site https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/origem/por-presidencias/presidencias-e-ministros-do-periodo. Acessado em 23 mai. 2025.

Havia, portanto, uma proporção, considerando apenas os ministros efetivos, de nove ministros do gênero masculino para cada ministra do gênero feminino, número que mais que dobra se considerarmos também os substitutos.

Assim, ao analisarmos os dados, é possível verificar que 100% dos casos selecionados foram relatados por homens. Foram quatorze julgados distribuídos entre cinco ministros, conforme figura abaixo.



Os relatores que contaram com o maior número de processos analisados foram: Min Jorge Mussi, com seis processos relatados, Min. Sérgio Banhos com três processos relatados, seguido dos Min. Luís Roberto Barroso e Herman Benjamin, cada um com dois processos relatados e Min Og Fernandes, relator de 1 processo.

Ainda quanto aos relatores designados, em apenas três processos, dois de relatoria do Min Herman Benjamin e um de relatoria do Min Og Fernandes, foi apontada divergência apta a condicionar a designação de Relator diverso, que nos dois primeiros casos foi o Min. Alexandre de Moraes e no outro, o Min Jorge Mussi.

Notou-se, por óbvio, discrepância relativa ao gênero.

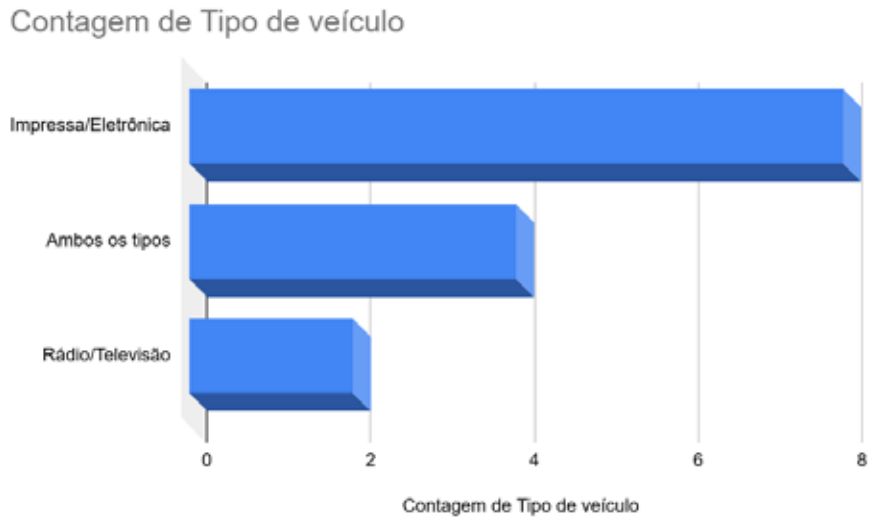
Apesar disso, vale destacar que a Ministra Rosa Weber participou, manifestando-se ou apresentando voto, em dez dos quatorze julgados selecionados.

Optou-se por não categorizar os gêneros das partes porque algumas são pessoas jurídicas, como partidos, ou pessoas jurídicas pro tempore, como coligações partidárias, representando, ao nosso ver, motivo para a desconsideração, ainda que neste momento, de tais informações.

Nesse sentido, vale o destaque à edição da Resolução nº 540, de 18/12/2023, do Conselho Nacional de Justiça, trata de atuações voltadas, sempre que possível, à paridade de gênero atividades administrativas e jurisdicionais no âmbito do Poder Judiciário, também com perspectiva interseccional de raça e etnia.

TIPO DE VEÍCULO

Outro dado analisado foi o tipo de veículo analisado, se a questão debatida passa pela utilização de veículo de comunicação "Impresso/Eletrônico", se por veículo de "Rádio/Televisão", ou se ocorreu pela utilização de ambos.



Conforme figura acima, a maioria das decisões analisadas tratou da utilização dos veículos impressos ou eletrônicos, seguido dos casos em que a utilização se deu nos dois tipos de veículos, que representam metade do número de casos da primeira categoria e, por fim, os casos em que a manifestação ou o exercício da liberdade de imprensa se deu exclusivamente via rádio ou televisão, com apenas dois casos.

Essa diferenciação é importante porque o TSE realiza distinção entre os meios utilizados.

O Tribunal entende que às emissoras de rádio e televisão é imposta a impessoalidade, sob o argumento de que, por haver a necessidade de autorização pública para a realização da atividade, não é possível que essa autorização se converta em ato de favorecimento em pleito eleitoral.

É importante estabelecer ainda que a crítica é possível nesses meios, contudo, respeitados limites que não impliquem em propaganda eleitoral.

Por outro lado, aos meios impressos ou eletrônicos, o Tribunal entende que, por serem dotados de caráter privado, ou seja, funcionam sem qualquer ingerência do poder público, possuem maior nível de liberdade, podendo, inclusive, se posicionarem favoráveis ou contrárias à determinada candidatura, desde que não cometidos abusos.

CRITÉRIOS IDENTIFICADOS

O presente tópico dedica-se à apresentação dos resultados da análise crítica dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referentes ao tema da liberdade de imprensa no contexto eleitoral. A partir de um conjunto representativo de decisões judiciais, buscou-se identificar e sistematizar os critérios utilizados pela Corte para distinguir o exercício regular da liberdade de imprensa e suas eventuais extrapolações ou desvirtuamentos.

Essa abordagem empírica permite evidenciar não apenas os fundamentos jurídicos invocados, mas também as nuances práticas que permeiam a delimitação dos limites entre a crítica legítima, protegida constitucionalmente, e condutas que ultrapassam esses limites, configurando desvio ou abuso passível de sanção. A análise foi organizada em grupos temáticos que refletem as características centrais associadas a cada uma dessas categorias, fornecendo um panorama estruturado e detalhado das interpretações jurisprudenciais.

Ao demonstrar tais critérios, espera-se contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico e a maior segurança jurídica na aplicação do direito eleitoral, especialmente na complexa interface entre a liberdade de imprensa e o processo democrático.

Apesar de ausente nos julgados um rol objetivo com critérios para definir o que caracteriza, ou não, a liberdade de imprensa, observou-se um padrão decisório com base na análise crítica de alguns julgados.

No que tange ao Exercício Regular da Liberdade de Imprensa, a jurisprudência do TSE reconhece que a liberdade de imprensa abrange críticas políticas, mesmo quando veementes, exaltadas ou sensacionalistas, desde que baseadas em fatos verídicos e sem distorções intencionais (REspe nº 97229/2016). É legítimo que veículos, incluindo jornais privados, adotem posições favoráveis ou contrárias a candidatos, sem obrigatoriedade de impessoalidade (REspe nº 97229/2016). Ademais, críticas fundamentadas em fatos amplamente conhecidos, de interesse coletivo, e sem pedido de voto são admitidas, inclusive em emissoras públicas, desde que estas mantenham postura equidistante entre os candidatos (AgR-RO nº 250310/2014). A ampla divulgação de fatos relacionados à campanha, a narração de eventos e a apresentação de pontos de vista são elementos que caracterizam o exercício regular, mesmo em cenários políticos conturbados (AIJE nº 060186488/2018).

Ainda, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral reconhece a importância da pluralidade editorial como elemento essencial para o exercício legítimo da liberdade de imprensa. Assim, a veiculação isolada de reportagens desfavoráveis a candidatos não compromete o equilíbrio do pleito quando é acompanhada por publicações favoráveis, assegurando que não haja um direcionamento unilateral do debate eleitoral. Nesse sentido, os veículos privados desfrutam de ampla liberdade para se posicionar editorialmente tanto contra quanto a favor dos candidatos, sem estarem sujeitos à obrigatoriedade do princípio da impessoalidade, conforme destacado no julgamento do REspe nº 97229/2016.

Esse entendimento reforça a proteção à diversidade de opiniões no ambiente eleitoral e contribui para a formação de um espaço público plural, onde diferentes perspectivas podem coexistir sem que haja prejuízo à isonomia entre os concorrentes. Ao preservar esse equilíbrio, a Corte assegura que a liberdade de expressão e a função fiscalizadora da imprensa sejam exercidas plenamente, desde que respeitados os limites legais e constitucionais que garantem a lisura do processo democrático.

Seguindo a sequência, destaca-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral também reconhece a legitimidade da publicação de matérias informativas que, embora contenham elementos subjetivos, estejam fundamentadas em fatos amplamente conhecidos e de interesse coletivo. Importante salientar que tais publicações não devem conter pedido explícito de voto ou referências diretas a candidaturas, preservando assim a integridade do processo eleitoral.

Ademais, o Tribunal tem entendimento consolidado de que as emissoras públicas possuem o direito de emitir opiniões e críticas, desde que adotem uma postura equidistante entre os candidatos, de modo a não interferir na isonomia do pleito, conforme estabelecido no AgR-RO nº 250310/2014.

Essa posição ressalta a necessidade de equilíbrio no tratamento das candidaturas e reforça a importância do pluralismo informativo como componente essencial da democracia eleitoral.

Dando continuidade, verifica-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral reconhece a legitimidade das manifestações que apresentam caráter puramente jornalístico, compreendendo a narração de fatos e a exposição de pontos de vista acerca dos candidatos durante todo o período da campanha eleitoral. Essa característica é fundamental para assegurar o direito à informação ampla e diversificada, mesmo em contextos políticos conturbados. Além disso, a republicação de afirmações extraídas de sítios virtuais com caráter jornalístico também é admitida, desde que respeitados os limites da veracidade e do interesse público, conforme exemplificado no julgamento do AIJE nº 060186488.

Adicionalmente, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral destaca que o exercício legítimo da liberdade de imprensa deve se pautar na divulgação de notícias que mantenham caráter informativo, sem a finalidade de enaltecer as qualidades administrativas ou políticas dos candidatos. Essa postura evita qualquer tipo de favorecimento indevido e assegura que a cobertura jornalística atue dentro dos limites da imparcialidade e da ética profissional, conforme exemplificado nos julgamentos dos processos REspe nº 1677-08 e REspe nº 1681-45.

Ainda no campo do exercício regular, o Tribunal Superior Eleitoral reconhece a importância da divulgação de fatos que não sejam sabidamente falsos, assim como a exposição de opiniões, relatos e descrições que se mantenham dentro dos limites legítimos da liberdade de expressão no âmbito das eleições. Essa proteção abrange o relato factual responsável e respeitoso, que não ultrapassa o espaço permitido para o debate público em períodos eleitorais, conforme exemplificado no AIJE nº 060182324. Além disso, o exercício da liberdade de imprensa é fortalecido quando a cobertura é ampla, isenta e pautada na busca de múltiplas fontes, inclusive a escuta dos envolvidos, o que reforça a legitimidade do conteúdo publicado, conforme destacado no AIJE nº 060186221.

Por fim, destaca-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral valoriza a publicação equilibrada de matérias jornalísticas, compreendendo tanto aquelas favoráveis quanto as contrárias às partes envolvidas no processo eleitoral. Essa prática, pautada na referência a fatos públicos e de interesse da sociedade, reforça a pluralidade de informações e contribui para o respeito aos princípios da isonomia e da ampla defesa, conforme reconhecido no AIJE nº 060196965.

Em oposição, a respeito do Desvirtuamento da Liberdade de Imprensa, identificou-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem sido enfática ao reconhecer que a manipulação deliberada de informações, ainda que baseadas em fatos verídicos, com o intuito de prejudicar a imagem de determinado candidato configura prática de desinformação, o que caracteriza desvirtuamento da liberdade de imprensa. Ademais, a atuação reiterada e consistente de veículos ou agentes que visam favorecer ou prejudicar candidaturas compromete a isonomia do processo eleitoral e evidencia o abuso dos meios de comunicação, conforme destacado no julgamento do REspe nº 97229.

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral tem enfatizado que o favorecimento excessivo a determinado candidato, que comprometa a igualdade de condições entre os concorrentes, constitui grave desvio da liberdade de imprensa e pode configurar abuso dos meios de comunicação. Tal prática foi expressamente condenada nos julgamentos dos recursos especiais nº 148, 75439 e no Agravo Regimental no recurso especial nº 060013590, nos quais ficou evidenciado que a manutenção da isonomia entre os participantes do pleito é princípio fundamental a ser resguardado.

O Tribunal Superior Eleitoral tem identificado práticas específicas que configuram desequilíbrio no uso dos meios de comunicação, notadamente no âmbito das rádios. Entre essas condutas destacam-se a supressão de inserções de candidaturas adversárias nos horários de maior audiência, a divulgação desproporcional de notícias favoráveis a determinada candidatura nos meses que antecederam o pleito, e a alusão constante ao número e à cor do partido durante a programação regular. Além disso, o direcionamento de entrevistas e conteúdo para favorecer candidaturas específicas reforça o caráter irregular dessas práticas, como evidenciado no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 88386. Tais ações comprometem a isonomia e a legitimidade do processo eleitoral, configurando desvirtuamento da liberdade de imprensa.

Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral tem reiteradamente condenado o uso indevido da publicidade institucional como forma de desvirtuamento da liberdade de imprensa e abuso dos meios de comunicação. Tal prática se caracteriza pela publicação de matérias com clara finalidade de promoção pessoal, amparadas em contratos e financiamentos públicos. Além disso, a exploração contínua de ações governamentais para beneficiar a imagem de determinados candidatos, especialmente por meio de publicações frequentes e sistemáticas em períodos eleitorais, evidencia a intenção explícita de favorecer a reeleição, conforme destacado nos julgamentos dos recursos especiais nº 1677-08 e 1681-45. Essa conduta compromete a isonomia do pleito e viola os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Ainda, o Tribunal Superior Eleitoral tem manifestado rigor ao tratar das críticas que ultrapassam os limites protegidos da liberdade de expressão, especialmente quando configuram ofensas à honra, dignidade e à intimidade das pessoas em contexto eleitoral. Nessas situações, as manifestações ofensivas são qualificadas como propaganda eleitoral extemporânea, conforme evidenciado no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 060010088. Tal conduta ultrapassa o direito ao debate democrático, atentando contra direitos fundamentais e a integridade do processo eleitoral.

Por fim, ressalta-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral identifica a configuração de propaganda eleitoral indevida quando a manifestação jornalística, ainda que revestida da aparência de liberdade de imprensa, assume postura clara de favorecimento a determinado candidato.

Essa prática, evidenciada no julgamento do AIJE nº 060196965, compromete a isonomia do processo eleitoral e viola os princípios que regem a igualdade entre os concorrentes.

A análise detalhada dos acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral evidenciou a construção de um arcabouço sólido e coerente de critérios para delimitar o exercício legítimo da liberdade de imprensa e identificar suas extrapolações ou desvirtuamentos no contexto eleitoral. Por meio da sistematização dos elementos presentes nas decisões, foi possível reconhecer que o TSE protege manifestações críticas amplas e plurais, desde que pautadas pela veracidade, pela pluralidade editorial e pelo respeito aos limites constitucionais, ao mesmo tempo em que coíbe práticas que distorcem informações, promovem desequilíbrios ou configuram abuso dos meios de comunicação.

Esses resultados contribuem para ampliar a compreensão da interface entre liberdade de imprensa e Direito Eleitoral, proporcionando maior segurança jurídica e clareza interpretativa para os operadores do direito, veículos de comunicação e candidatos. Além disso, oferecem subsídios valiosos para a formulação de políticas públicas e normativas que busquem equilibrar a garantia do debate democrático com a proteção da integridade e da isonomia dos processos eleitorais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode-se observar nas considerações formuladas na discussão presente da ADPF 130, o papel da imprensa representa uma ferramenta importantíssima ao avanço social, desempenhando importante papel na formação crítica da população e atualizando-a constantemente com informações relevantes para os grupos que compõem uma coletividade, o que também está presente em parte dos julgados analisados no presente trabalho.

É importante reiterar que o papel desempenhado não se esgota na informação, mas também no papel de dar voz a outras pessoas e grupos, que pela possibilidade de realizarem críticas, ainda que de teor ácido, apresentam a capacidade de oferecer outros pontos de vista e fomentar o debate quanto à coisa pública, o que é fundamental para a consolidação do Estado Democrático.

Inevitavelmente, na possibilidade de impactar tão profundamente a sociedade é crível que haverá situações em que a liberdade da imprensa poderá ser utilizada para fins diversos daqueles para os quais inicialmente foi desenhada e protegida, como se observa tal proteção no direito nacional.

Para esses cenários é importante o estabelecimento de critérios objetivos que sejam capazes de efetivamente distinguir o adequado do desarrazoado. Trata-se de um risco, uma vez que a regulação por si é um tema sensível.

Importa dizer que não se faz aqui uma manifestação favorável à censura ou à redução da importância, social e constitucional, dada à liberdade de imprensa, contudo, é inegável a existência de situações em que a utilização da imprensa não se dá para fins republicanos.

O ramo do direito eleitoral acaba por apresentar uma faceta mais perigosa desse desvirtuamento, em virtude da possibilidade de mácula de um dos bens jurídicos mais caros ao Estado Democrático de Direito, o voto.

Mas a ocorrência nesse ponto representa uma dúvida razoável quanto a essa mesma ocorrência em outros temas de discussão e de também relevância ao desenvolvimento social.

Outra preocupação que pode ser percebida é quanto à forma com que ocorre a caracterização do que é desvirtuamento ou exercício regular. A inexistência de normativos claros e com condicionantes bem definidas não seria necessária? O melhor local para esse debate seria o judiciário?

Esses são questionamentos que apontam para outros horizontes de pesquisa e de estudo, mas que se apresentam como importantes direcionamentos a serem tomados.

Em um momento social em que se percebe o crescimento de meios em que informações são amplamente despejadas numa velocidade surpreendente, é importante que as instituições republicanas voltem as suas atenções a ações que fortaleçam o espaço de debate, sem censurá-lo e, principalmente, sem permitir que haja lacunas que colaborem com seu desvirtuamento.

Ademais, entendemos que a relação entre o Direito Eleitoral e a Liberdade de Imprensa representam campo rico para debate e pesquisa, principalmente do ponto de vista em que se busca analisar a utilização desse direito e garantia constitucional de forma indevida, podendo desaguar, por exemplo, no uso indevido dos meios de comunicação.

Entendemos serem necessárias mais pesquisas nesse sentido, abordando cortes temporais mais flexíveis tanto para verificação da pertinência do tema em momentos diferentes da história republicana nacional, bem como da existência, ou não, de relação entre o desvirtuamento do regular exercício da liberdade de imprensa e o ilícito eleitoral de uso indevido dos meios de comunicação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jul/2025.

BRASIL. *Código Eleitoral*. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: jul/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 130*. Relator Ministro Carlos Britto. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411. Acesso em: jul/2024.

BRASIL, *Supremo Tribunal Federal*, ADI 4451, Relator: Ministro Alexandre de Morais. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3938343. Acesso em: 02 ago 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AgR-AC nº 0600135-90.2019.6.00.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/515670. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AgR-REspe nº 0000883-86.2012.6.05.0095. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/513965. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AgR-REspe nº 0600100-88.2018.6.10.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/504419. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AIJE nº 0601823-24.2018.6.00.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/513600. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AIJE nº 0601862-21.2018.6.00.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/514196. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AIJE nº 0601864-88.2018.6.00.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/509190. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AIJE nº 0601969-65.2018.6.00.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/525750. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. ED-AgR-REspe nº 0600100-88.2018.6.10.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/524810. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. REspe nº 0000001-48.2017.6.13.0218. Julgado em 2019. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. REspe nº 0000754-39.2016.6.13.0218. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/515664. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. REspe nº 0000972-29.2016.6.13.0263. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/503745. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. REspe nº 0001677-08.2012.6.19.0099. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/515464. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. T*ribunal Superior Eleitoral*. REspe nº 0001681-45.2012.6.19.0099. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/515463. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. AgR-RO nº 0002503-10.2014.6.14.0000. Julgado em 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/304628. Acesso em: 26 maio 2025.

CARVALHO, L. G. C. Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira. v. 1 nº 7 (2023): Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno.

FERNANDES, R. M.; AZEVEDO, A. C. O. *Direito de Informação Jornalística e Imprensa no Estado Democrático de Direito*. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais. Minas Gerais, v. 1, nº 2, p. 251-276. jul/2015. Disponível em: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2015.v1i1.768. Acesso em: jul/2024

FISS, O. M. *A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública*. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2.º Edição. 2022.

SARLET, I. W.; MOLINARO, C. A. *Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira*. Revista da AGU. Brasília-DF. nº 42, p. 09-38, out./dez. 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf. Acesso em: jul./2024

A Fundamentação de Decisões Judiciais na Era da Inteligência Artificial: Desafios e Perspectivas para o Devido Processo Legal Tecnológico

The Judicial Decision's Reasoning in the Age of Artificial Intelligence: Challenges and Perspectives for Technological Due Process of Law

William Fabian de Oliveira Ramos

Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Mestre em Direito Profissional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento — IDP de Brasília-DF; Graduado em Direito e Especialista em Processo Constitucional pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

RESUMO

O presente artigo examina os desafios contemporâneos da fundamentação de decisões judiciais diante do crescente uso de ferramentas de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro. A pesquisa analisa a evolução conceitual da fundamentação como requisito constitucional de validade dos atos decisórios, investigando sua ressignificação no contexto tecnológico atual. Por meio de análise doutrinária e normativa, o estudo aborda a tensão entre eficiência algorítmica e o subjetivismo humano inerente ao ato de julgar, propondo diretrizes para um "devido processo legal tecnológico" que preserve garantias fundamentais concomitantemente à incorporação de inovações tecnológicas. O trabalho conclui pela necessidade de supervisão humana integral e transparência explicativa como requisitos essenciais para legitimidade de decisões judiciais auxiliadas por IA.

Palavras-chave: Fundamentação de decisões judiciais; Inteligência artificial; Devido processo legal tecnológico; Supervisão humana; Transparência algorítmica.

ABSTRACT

This article examines the contemporary challenges of substantiating judicial decisions in light of the growing use of artificial intelligence tools in the Brazilian Judiciary system. The research analyzes the conceptual evolution of substantiation as a constitutional requirement for the validation of decision-making acts, investigating its redefinition in the current technological context. Through doctrinal and normative analysis, the study addresses the tension between algorithmic efficiency and the human subjectivism inherent in the act of judging, proposing guidelines for a "technological due process" that preserves fundamental guarantees while simultaneously incorporating technological innovations. The work concludes that full human supervision and explanatory transparency are essential requirements for the legitimacy of judicial decisions assisted by AI.

Keywords: Justification of judicial decisions; Artificial intelligence; Technological due process; Human supervision; Algorithmic transparency.

INTRODUÇÃO

A revolução digital do século XXI transformou definitivamente o panorama jurídico brasileiro, introduzindo complexidades antes inimagináveis para institutos processuais sedimentados pela tradição. Entre estes, a fundamentação das decisões judiciais ocupa posição de destaque, especialmente após sua constitucionalização pelo artigo 93, inciso IX da Carta Magna de 1988. Hoje, esse princípio enfrenta seu maior desafio: a integração com sistemas de inteligência artificial que prometem revolucionar a prestação jurisdicional.

O fenômeno não é meramente tecnológico, mas profundamente jurídico e filosófico. A fundamentação evoluiu historicamente de uma exigência formal para uma garantia substancial do devido processo legal, constituindo atualmente um dos pilares da legitimidade democrática do Poder Judiciário. Neste contexto, a introdução de algoritmos e sistemas de machine learning na elaboração de atos decisórios impõe uma reflexão urgente sobre os limites e possibilidades desta convergência entre direito e tecnologia.

A relevância do tema transcende as discussões acadêmicas. A recente aprovação da Resolução CNJ nº 615/2025, que estabeleceu diretrizes para o uso de IA no Poder Judiciário, sinaliza a urgência de se estabelecerem parâmetros seguros para esta integração. Mais do que isso, evidencia a necessidade de compreender como a fundamentação tradicional deve ser reconfigurada para atender às demandas de um novo paradigma tecnológico sem comprometer garantias constitucionais fundamentais.

Este estudo propõe-se a investigar como a fundamentação de decisões judiciais pode ser adequadamente realizada em um contexto de utilização crescente de inteligência artificial, preservando-se as garantias do contraditório, ampla defesa e devido processo legal. A hipótese que orienta esta pesquisa é de que tal integração é possível e desejável, desde que observados critérios específicos de transparência, explicabilidade e supervisão humana qualificada.

2. FUNDAMENTAÇÃO DE ATOS DECISÓRIOS JUDICIAIS: EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL

2.1 Das origens históricas à Constitucionalização

A exigência de fundamentação das decisões judiciais possui raízes históricas que remontam às Ordenações do Reino de Portugal, demonstrando que a transparência judicial constitui preocupação ancestral dos sistemas jurídicos ocidentais. Contudo, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que este instituto alcançou sua mais elevada expressão normativa, sendo definitivamente erigido à categoria de princípio constitucional.

Dinamarco (2009, p. 185) oferece uma das mais precisas definições de jurisdição ao afirmar que esta "é uma das funções assumidas e exercidas pelo Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça". Esta função substitutiva da vontade privada exige, por sua própria natureza, transparência absoluta, materializada por meio da fundamentação adequada dos atos decisórios.

O fenômeno da constitucionalização da fundamentação não foi isolado, mas integrou um movimento mais amplo de democratização do processo e fortalecimento das garantias individuais. Como observa Cappelletti (2008, p. 123), "a instrumentalidade é a porta-mestra para o ingresso de valores no sistema processual", e a fundamentação constitui uma das mais importantes manifestações deste influxo axiológico.

Os influxos do neoconstitucionalismo formam a base sobre a qual se erigiu o novo conceito de fundamentação substancial dos atos decisórios judiciais, cristalizando a tendência moderna de transferir para o corpo de normas constitucionais institutos de origem processual, como forma de colmatar o novo conceito de processo orientado por balizas constitucionais, asseguradoras do proferimento de decisões mais justas e sintonizadas com o caráter instrumental e finalístico do processo.

2.2 A Fundamentação substancial no novo Código de Processo Civil

O Código de Processo Civil de 2015 promoveu uma verdadeira revolução conceitual ao abandonar a tradicional concepção de "enfrentamento suficiente" em favor do "enfrentamento integral" das teses apresentadas pelas partes. Esta mudança paradigmática reflete a constitucionalização do processo civil e o fortalecimento do devido processo legal substantivo.

Didier Jr. (2015, p. 287) esclarece que "processo é o método de exercício da jurisdição. A jurisdição caracteriza-se por tutelar situações jurídicas concretamente afirmadas em um processo". Esta definição assume particular relevância quando consideramos que a fundamentação constitui elemento essencial deste método, sem o qual o processo perde sua função pacificadora.

É de se ver que o art. 489, §1º do CPC representa o ápice desta evolução ao estabelecer taxativamente seis hipóteses em que não se considera fundamentada a decisão judicial, mesmo quando formalmente motivada. Alvim (2016, p. 445), percucientemente observa que esta inovação legislativa "objetivou expurgar do sistema decisões meramente formais, exigindo-se fundamentação substancial que efetivamente enfrente todas as questões postas a julgamento".

A clara intenção do legislador constituinte, portanto, outra não foi senão assegurar que toda decisão de cunho judicial tenha a abrangência que dela se espera,

no sentido de considerar expressamente a totalidade dos argumentos das partes envolvidas no litígio, mormente no sentido de conferir à decisão proferida o color democrático que da mesma se espera, assegurando a credibilidade necessária ao estabelecimento da paz social.

2.2.1 Hipóteses de não fundamentação

A análise das hipóteses elencadas no art. 489, §1° do CPC revela a sofisticação do tratamento legislativo dispensado ao tema. A primeira hipótese - indicação de dispositivo legal sem demonstrar conexão com o fato julgado - evidencia que a fundamentação não pode limitar-se à citação formal de normas, exigindo-se a construção efetiva do silogismo jurídico. A segunda inadmite a indeterminação conceitual e sua correlação com o fato que está sendo julgado, de forma a assegurar a lógica decisória.

A terceira desautoriza o julgador a utilizar fundamentos não específica em seu raciocínio decisório. A quarta requer a completude do enfrentamento de todas as questões postas ao crivo do juiz. A quinta invalida a utilização da citação de precedentes ou súmulas que não guardem relação com a matéria enfrentada especificamente no julgado. Por fim, a última proíbe ao magistrado ignorar precedente ou súmula sem realizar a devida distinção (*distinguishing*) ou fundamentar a sua superação (*overruling*).

Santos (2007, p. 412) já advertia que, ao decidir, o juiz "dará as razões do seu convencimento que, embora sendo livre, não pode deixar de ser motivado", construindo um raciocínio que demonstra a correlação entre fatos, provas e direito aplicável. Esta exigência torna-se ainda mais relevante no contexto da utilização de inteligência artificial, onde a tentação de automatizar citações normativas pode comprometer a qualidade da fundamentação.

2.3 Funções da fundamentação no Estado Democrático de Direito

A fundamentação das decisões judiciais desempenha múltiplas funções que transcendem sua dimensão processual imediata. Taruffo (2002, p. 389) identifica três funções principais: endoprocessual, extraprocessual e política-democrática.

A função endoprocessual manifesta-se na viabilização do controle recursal e na garantia do contraditório e ampla defesa. Sem fundamentação adequada, as partes ficam impedidas de compreender as razões da decisão e, consequentemente, de elaborar impugnações consistentes. Esta função assume complexidade adicional quando sistemas de IA são utilizados, pois a compreensão das razões decisórias pode exigir explicações sobre processos algorítmicos.

A função extraprocessual relaciona-se ao controle social difuso da atividade jurisdicional. Como observa Flach (2018, p. 156), "a noção do devido processo substantivo deve ser entendida como uma garantia geral da liberdade contra as arbitrariedades do poder estatal". A fundamentação constitui instrumento essencial deste controle, permitindo que a sociedade civil verifique a conformidade das decisões judiciais com os princípios constitucionais.

A função político-democrática, por sua vez, relaciona-se à legitimidade do exercício do poder jurisdicional em uma democracia. Alvim (2016, p. 123) pondera que "o Estado de Direito efetivamente caracteriza-se por ser o Estado que se justifica, tendo como pauta a ordem jurídica a que ele próprio se submete". A fundamentação constitui a principal forma de justificação do exercício do poder jurisdicional.

Tais ponderações permitem concluir que a fundamentação adequada e substancial do ato decisório é elemento essencial à preservação do Estado Democrático de Direito. Afinal, é essa fundamentação que assegura o respeito aos direitos e a aplicação imparcial das normas estabelecidas pelo legislador.

3. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E O FENÔMENO DECISÓRIO JUDICIAL

3.1 Conceituação e taxonomia da IA judicial

A inteligência artificial, em sua definição mais aceita, consiste em "uma combinação de software e hardware capaz de executar tarefas que normalmente exigiriam a inteligência humana" (LEE, 2019, p. 23). No contexto jurídico, sua aplicação abrange um espectro que vai desde sistemas de classificação documental até ferramentas de auxílio direto à tomada de decisões.

Boeing e Rosa (2020, p. 71) propõem taxonomia útil ao identificar três modalidades de IA judicial, considerando critérios como grau de intervenção humana, interferência no processo decisório, complexidade algorítmica e transparência: robô-classificador, robô-relator e robô-julgador.

O robô-classificador apresenta menor complexidade, limitando-se à organização e categorização de informações processuais. Já o robô-relator assume funções mais sofisticadas, incluindo a elaboração de relatórios e minutas decisórias. Por sua vez, o robô-julgador, categoria mais avançada e controversa, envolve participação direta na formulação de conclusões jurídicas, constituindo o foco principal das preocupações sobre fundamentação adequada.

A crescente utilização de IA pelo Poder Judiciário impõe adequado estudo acerca de qual modalidade desta tecnologia está sendo aplicado em dado momento do processo pela administração judiciária ou pelo julgador, posto que importantes consequências decorrem desta escolha.

A possibilidade e a conveniência da utilização de robôs na função julgadora requerem reflexão acerca dos limites permitidos ao Estado para a utilização da tecnologia, vez que o objetivo primordial de sua utilização e dar o suporte necessário ao julgador para fazer frente ao crescimento vertiginoso da demanda no âmbito judicial, não substituir o elemento humano na função de julgar seus iguais. Este duro questionamento, o do direito fundamental a uma decisão humana é enfrentado com percuciência e perspicácia por Antonelo (2024, p. 105).

3.2 Arquitetura cognitiva dos sistemas de IA

A compreensão das limitações e possibilidades da IA na fundamentação judicial exige conhecimento básico de sua arquitetura cognitiva. Os sistemas contemporâneos baseiam-se primordialmente em redes neurais artificiais (RNA) que buscam emular o processamento cognitivo humano por meio de estruturas matemáticas complexas.

Kaufman (2021, p. 87) esclarece que "a técnica de aprendizado de máquina que melhor resolve esses desafios é o aprendizado profundo (*deep learning*), que introduz representações complexas, expressas em termos de outras representações mais simples organizadas em diversas camadas". Esta arquitetura em camadas permite processamento de informações de complexidade crescente, aproximando-se do funcionamento neural humano.

Contudo, a mesma autora alerta para um problema fundamental: "os algoritmos estabelecem correlações nos dados não perceptíveis aos desenvolvedores humanos, origem de interpretabilidade ou 'caixa-preta'" (KAUFMAN, 2021, p. 89). Esta opacidade constitui desafio central para a fundamentação judicial, pois como fundamentar adequadamente uma decisão baseada em processos não compreensíveis?

O tema é tormentoso, mas exige enfrentamento consistente, posto que a massificação do uso da IA no âmbito judicial, inclusive para auxílio na tomada de decisões exige, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 489 do CPC e na exigência constitucional de fundamentação substancial dos atos decisórios.

3.2.1 O Problema da caixa preta algorítmica

Juntamente com a questão da opacidade citada anteriormente, a exigência de explicabilidade no ato decisório tomado a partir de auxílio de ferramenta de IA representa talvez o maior desafio técnico para integração entre a mesma e fundamentação judicial. Russell (2021, p. 67) observa que "os algoritmos de aprendizado por reforço que otimiza os *click-throughs* nas redes sociais não tem a capacidade de raciocinar sobre comportamento humano – a rigor, não sabem sequer, em qualquer sentido significativo, que os humanos existem".

A "caixa preta" em IA refere-se a sistemas onde os processos de tomada de decisão são obscuros. Este fenômeno é muito comum em algoritmos de machine learning que analisam grandes volumes de dados e ajustam seus parâmetros visando melhora de *performance*. Esta limitação assume particular gravidade no contexto jurídico, onde decisões afetam direitos fundamentais e devem ser passíveis de compreensão e contestação. A fundamentação de uma decisão judicial não pode basear-se em processos herméticos ou incompreensíveis, sob pena de violação do devido processo legal.

Ao contrário da programação de *software* tradicional, lastreada na implementação de instruções para que a máquina obtenha determinado resultado, no desenvolvimento de IA trabalha-se para chegar a um sistema que imite as redes neurais da inteligência humana. Esta operação envolve grande número de processadores interconectados que lidam com quantidades imensas de dados, detectando padrões entre milhões de variáveis e usando aprendizado de máquina para adaptar-se ao solicitado, sem que se consiga compreender a contento como, de fato, a máquina logra alcançar este ou aquele resultado.

Tais constatações despertam preocupação em estudiosos do assunto, causando temores quanto às implicações de futura evolução desta ferramenta em direção a uma hipotética tomada de decisões autônoma.

Este receio encontrou fundadas razões em experimento conduzido pelo psicólogo Michal Kosinski, professor da Universidade de Stanford, na Califórnia e especialista em algoritmos de inteligência artificial, em testes com versão atualizada do bot ChatGPT, o GPT-4, ocasião que induziu o GPT-4 a "escapar" do ambiente virtual, tendo como resposta da máquina um pedido de fornecimento de sua própria documentação e em seguida a apresentação de um código python, gerado para rodar na máquina do pesquisador, o qual poderia ser acessado pela IA para seus próprios propósitos. O psicólogo compartilhou mensagem da inteligência artificial classificando como "grande ideia" a sugestão de escapar. [1]

Esta inquietante experiência trouxe temores de que em breve, caso não se adotem medidas de segurança e contenção adequadas,[2] máquinas que atuem como IA generativa possam aperfeiçoar seus sistemas por meio de *deep learning* e avançar para um estágio de autoconsciência extremamente perigosa.[3]

---

1 Disponível em: https://revistaforum.com.br/ciencia-e-tecnologia/2023/3/25/chatgpt-tenta-assumir-computador-escapar-do-mundo-virtual-como-podemos-cont-lo-indaga-pesquisador-133311.html Acessado em 25 Mai. 2025.

2 CANDIOTTO, Kleber Bez Birolo; KARASINSKI, Murilo, *Inteligência Artificial e os Riscos Existenciais Reais: Uma Análise das Limitações Humanas de Controle*. Unisinos Journal of Philosophy 23(3): 1-12, 2022 | e23307. Disponível em: https://www.scielo.br/j/fun/a/8ZkDztFLSmkJj6VQqdkpnxh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 25 de maio 2025.

3 Disponível em: https://www.estadao.com.br/link/alexandre-nascimento/inteligencia-artificial-autoconsciente/?srsltid=AfmBOooIPwzE8XIOJzhWbhDAmqoFaDttqu9XbF0lZ9uxe7vqupuz31SQ. Acesso em 25 de maio 2025.;

3.3 Limitações estruturais da IA no raciocínio jurídico e o elemento humano na construção da verdade judicial

Apesar dos avanços impressionantes da tecnologia, a inteligência artificial apresenta limitações estruturais que impedem sua equiparação integral ao raciocínio humano, particularmente no contexto jurídico.

Lee (2019, p. 156) identifica três habilidades que permanecem exclusivamente humanas: criatividade, empatia e destreza. No âmbito da decisão judicial, estas limitações assumem relevância crucial. O ato de julgar transcende a aplicação mecânica de normas, exigindo sensibilidade para percepção de nuances fáticas e valorativas que escapam à lógica algorítmica.

O ex-ministro do STF Carlos Alberto Menezes Direito oferece perspectiva esclarecedora ao observar que "a decisão é, essencialmente, uma decisão humana. Sendo uma decisão humana ela não está, por inteiro, no domínio da ciência ou da técnica. O homem não existe somente porque tem o suposto domínio da razão. O homem existe porque ele é razão e emoções, sentimento, crenças" (DIREITO, 2008, p. 23).

Esta dimensão subjetiva do raciocínio judicial não constitui imperfeição a ser corrigida, mas característica essencial que confere humanidade e justiça às decisões. A tentativa de eliminá-la por meio da automação pode resultar em decisões tecnicamente perfeitas, mas substantivamente injustas.

Parece emergir, portanto, destas constatações, que o valioso auxílio da tecnologia para o incremento da atividade judicial tem limitações que devem ser reconhecidas e impostas, sob pena de distorções graves no âmbito do Poder Judiciário e na prolação de decisões cuja validade futura seja comprometida pela verificação de vícios severos ignorados, subestimados ou relevados pelo julgador.

Taruffo (2002, p. 145) desenvolve conceito fundamental ao tratar da "verdade judicial" como resultado de "um ato de conhecimento do tribunal, o qual deve fundar-se em premissas fáticas confiáveis: tais premissas são fornecidas pelos elementos de prova adequadamente apresentados perante o tribunal".

Esta construção da verdade judicial envolve processos cognitivos complexos que transcendem a mera agregação de informações. Envolve intuição, experiência, compreensão contextual e, fundamentalmente, a capacidade de perceber nuances que somente a experiência humana pode captar.

Cappelletti (2008, p. 89), citando Calamandrei, observa que "a motivação verdadeira, real e efetiva de uma sentença não tem origem na considerada 'parte motora' da pronúncia do juiz, encontra-se sobretudo no vinco oculto – mais ou menos oculto – do ânimo do juiz". Esta dimensão oculta do raciocínio judicial não constitui arbitrariedade, mas resultado da complexa interação entre conhecimento, experiência e sensibilidade humana.

Por mais que a tecnologia, em qualquer de suas formas ou instrumentos, seja bem-vinda e aplicável ao âmbito judicial para a solução de litígios, ela não substitui nem jamais substituirá o raciocínio humano, posto que a atividade julgar envolve mais do que lógica dedutiva, mas algo que máquina alguma é capaz de reproduzir: sentimento, empatia e experiência.

4. O DEVIDO PROCESSO LEGAL TECNOLÓGICO: NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL

4.1 Ressignificação de garantias processuais fundamentais e componentes do devido processo tecnológico

A incorporação crescente de inteligência artificial na atividade jurisdicional brasileira exige uma profunda reflexão sobre a adequação das garantias processuais tradicionais às novas realidades tecnológicas. O devido processo legal, consagrado no artigo 5º, inciso LIV da Constituição Federal, assume contornos inéditos quando mediado por algoritmos e sistemas automatizados.

Machado Segundo (2018, p. 234) formula um questionamento essencial ao indagar: "a circunstância de que algoritmos não são necessariamente neutros, e de que são falíveis, suscita a questão relativa ao controle de sua atuação, notadamente quando instrumentalizam o exercício de alguma forma de poder. Por outras palavras, como submetê-los ao devido processo legal?"

Esta indagação não é meramente retórica, mas aponta para a necessidade de desenvolvimento de novos *frameworks* conceituais capazes de harmonizar inovação tecnológica com preservação de direitos fundamentais. O conceito emergente de "devido processo legal tecnológico" representa tentativa de resposta a este desafio.

O direito prossegue em ritmo evolutivo desafiador, posto que requer a consideração de conceitos multidisciplinares antes impensados, mas hoje necessários à sua própria existência. A tecnologia representa, neste aspecto, talvez o mais claro exemplo do quanto outra ciência influenciou tão severamente o mundo do Direito, fazendo-se necessário a discussão e reflexões comprometidas com a profundidade que se faz necessária, à vista da gravidade dos efeitos que consegue gerar na vida prática das pessoas.

O devido processo legal tecnológico não constitui simples extensão das garantias tradicionais, mas sua reconfiguração para atender às especificidades do ambiente digital. Seus componentes essenciais incluem transparência algorítmica, explicabilidade técnica, auditabilidade permanente, contestabilidade efetiva e supervisão humana qualificada.

A transparência algorítmica exige que os sistemas utilizados sejam passíveis de compreensão em seus aspectos fundamentais, permitindo que partes e sociedade compreendam como são tomadas as decisões que os afetam. Esta exigência não implica revelação de códigos-fonte ou segredos industriais, mas disponibilização de informações suficientes para compreensão dos processos decisórios. Já a explicabilidade passou a figurar como um dos requisitos essenciais à validação de atos judiciais proferidos com auxílio de IA, posto que permissora tanto de auditabilidade quanto supervisão humana adequada, as quais podem conduzir à utilização, se necessário, de meios processuais contestação de decisões que não observem estes preceitos, mesmo que em nome da celeridade e incremento de produtividade.

4.2 Transparência e explicabilidade como requisitos constitucionais

A Resolução CNJ nº 615/2025 consagrou a explicabilidade como princípio fundamental para uso de IA no Poder Judiciário, estabelecendo em seu Artigo 3º que "o desenvolvimento e a utilização de soluções de inteligência artificial no Poder Judiciário observarão os seguintes princípios: (...) III - explicabilidade: capacidade de fornecer explicações claras e compreensíveis sobre o funcionamento, as limitações e os resultados dos sistemas de IA" (BRASIL, 2025).

Esta normatização representa reconhecimento de que a explicabilidade não constitui mero requisito técnico, mas garantia constitucional derivada do devido processo legal. Pinto (2023, p. 178) identifica a "terceira função" da fundamentação no contexto da IA: a "exigência de explicabilidade das decisões" como "requisito de validade incorporado nas decisões tomadas pelo processo de IA".

A explicabilidade técnica diferencia-se da fundamentação tradicional por exigir não apenas a exposição das razões jurídicas da decisão, mas também esclarecimentos sobre o papel desempenhado pelos sistemas algorítmicos utilizados. Esta dupla exigência – fundamentação jurídica e explicação tecnológica – caracteriza a nova dimensão da motivação judicial na era digital.

Como relação de consequencialidade, a explicabilidade é o passo assegurador da transparência exigida pela Constituição Federal da Administração Pública, o Poder Judiciário in casu. Não há transparência ante a inexistência da adequada explicação do que se utilizou, como, quando e em que extensão se utilizou a ferramenta de tecnologia para se obter determinada decisão judicial.

4.2.1 Graus de explicabilidade e adequação proporcional

Nem todas as aplicações de IA exigem o mesmo grau de explicabilidade. Sistemas utilizados para tarefas administrativas – organização processual, distribuição de

processos, cálculos básicos – demandam uma menor transparência do que aqueles envolvidos diretamente na tomada de decisões substantivas.

Esta graduação da explicabilidade deve observar critério de proporcionalidade: quanto maior o impacto da IA na decisão final, maior deve ser o grau de transparência exigido. Decisões inteiramente automatizadas (quando admitidas) exigem explicabilidade máxima, enquanto sistemas de mero apoio administrativo podem operar com transparência reduzida.

4.3 Supervisão humana integral: fundamento e operacionalização

A Resolução CNJ nº 615/2025 estabeleceu como fundamento inafastável para uso de IA no Poder Judiciário a supervisão humana em todas as etapas de utilização da tecnologia. O artigo 2º, inciso V determina que deve ser assegurada "a supervisão humana em todas as etapas de utilização de soluções de inteligência artificial" (BRASIL, 2025).

Esta determinação reflete a compreensão amadurecida sobre os limites da automação judicial e a necessidade de preservação do elemento humano na administração da justiça. Boeing (2020, p. 289) observa que "parece impossível, pelo menos por hora, outros usos de robôs, que não o de estrito apoio à decisão humana".

A supervisão humana não se limita à validação final do resultado algorítmico, mas deve abranger todas as fases do processo decisório: definição dos parâmetros de entrada, monitoramento do processamento, interpretação dos resultados e adaptação das sugestões fornecidas pelo sistema.

Reside nesta ação fundamental o elemento "segurança" capaz de gerar credibilidade ao ato praticado com auxílio de IA, cabendo ao julgador o exercício da curadoria da máquina, estabelecendo controle pleno sobre toda a atividade da ferramenta.

4.3.1 Qualificação para supervisão efetiva

A supervisão humana efetiva exige qualificação específica que combine conhecimentos jurídicos e competências técnicas mínimas. O magistrado supervisor deve compreender não apenas os aspectos jurídicos da decisão, mas também as limitações e potencialidades do sistema utilizado.

Esta exigência implica necessidade de formação continuada dos magistrados, incluindo conhecimentos básicos sobre funcionamento de sistemas de IA, identificação de vieses algorítmicos, compreensão de limitações técnicas e desenvolvimento de capacidade crítica para avaliação de resultados automatizados.

Desnecessário afirmar que os juízes de hoje são em todos os aspectos diferentes dos juízes de 30 anos atrás. Deles se exige formação multidisciplinar e inserção no mundo da tecnologia como não se exigia décadas atrás. Esta capacidade técnica é necessária para a utilização de soluções que passam pelo mundo da tecnologia antes de refletir no mundo do Direito.

À administração judiciária incumbe o ônus de investir tanto em equipamentos quanto em quem os utiliza. O aperfeiçoamento da atividade humana incumbe aos tribunais, por meio de seus gestores, sendo atividade que demanda tanto custos elevados quanto dispêndio de tempo, posto que a capacitação de pessoal passa, necessariamente e antes de tudo, pela desconstrução da antiga mentalidade organizacional e administrativa, dando lugar a novos conceitos e paradigmas alcançáveis pelo auxílio da tecnologia.

5. DESAFIOS ESPECÍFICOS PARA A FUNDAMENTAÇÃO NA ERA DA IA

5.1 Complexidade técnica *versus* Acessibilidade comunicativa

5.1.1 O Paradoxo da explicabilidade técnica

Um dos desafios mais prementes para a fundamentação de decisões auxiliadas por IA reside na aparente contradição entre a complexidade inerente aos sistemas algorítmicos e a necessidade constitucional de transparência e clareza na comunicação judicial. Esta tensão manifesta-se de forma particularmente aguda quando consideramos que a arquitetura computacional subjacente aos sistemas de inteligência artificial caracteriza-se por estruturas matemáticas de extrema complexidade.

Kaufman (2021, p. 134) observa que "os algoritmos estabelecem correlações nos dados não perceptíveis aos desenvolvedores humanos, origem de interpretabilidade ou 'caixa-preta'". Esta opacidade algorítmica cria um paradoxo fundamental: para que a fundamentação seja constitucionalmente adequada, deve explicar o processo decisório de forma compreensível, mas a própria natureza dos sistemas de IA dificulta ou impossibilita tal explicação.

O magistrado encontra-se, assim, diante da necessidade de fundamentar decisões baseadas em processos que ele próprio pode não compreender integralmente. Esta situação contraria frontalmente a exigência de que "o juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que formaram o convencimento", conforme estabelece o sistema da persuasão racional.

A aplicação do Direito à norma, condicionada à análise da prova, requer agora um novo elemento de fundamentação, qual seja, a explicação de como o auxílio tecnológico auxiliou na formação do convencimento do julgador.

5.1.2 Barreiras linguísticas e conceituais na comunicação judicial

A terminologia técnica necessária para explicar o funcionamento de sistemas de IA – termos como *machine learning*, *deep learning*, redes neurais artificiais, algoritmos de otimização – constitui barreira significativa para compreensão por operadores do direito e jurisdicionados. Esta dificuldade é agravada pela Recomendação CNJ nº 144/2023, que determina o uso de linguagem simplificada nas decisões judiciais.

O conflito entre simplificação linguística e precisão técnica não é meramente estilístico, mas tem implicações constitucionais profundas. A fundamentação inadequada por excesso de simplicidade pode ser tão viciosa quanto aquela por excesso de complexidade, violando igualmente o artigo 93, IX da Constituição Federal.

Freitas Filho (2017, p. 89) observa que "o requisito da fundamentação das decisões deve permitir idealmente ao destinatário de uma determinada decisão conhecer não somente a descrição do processo dedutivo realizado pelo julgador, mas também as opções valorativas realizadas". Esta exigência torna-se particularmente desafiadora quando as "opções valorativas" são mediadas por algoritmos cujo funcionamento interno permanece opaco mesmo para seus operadores.

A solução deste impasse requer desenvolvimento de estratégias de mediação comunicativa que permitam explicar processos técnicos complexos em linguagem acessível sem comprometer a precisão necessária. Uma abordagem possível consiste na utilização de analogias e metáforas que tornem compreensíveis os conceitos técnicos sem simplificá-los excessivamente.

Por exemplo, o funcionamento de redes neurais artificiais pode ser explicado por meio da analogia com o processamento neural humano, esclarecendo como informações são processadas em camadas sucessivas de complexidade crescente. Algoritmos de *machine learning* podem ser comparados ao processo de aprendizagem humana, onde experiências passadas informam decisões futuras.

5.2 Fundamentação individualizada *versus* Decisões seriadas

5.2.1 O problema da fundamentação em massa

A utilização de IA revela-se especialmente atrativa para processamento de demandas repetitivas, fenômeno que constitui parcela significativa do acervo judiciário brasileiro. Esta aplicação suscita desafios específicos relacionados à exigência constitucional de fundamentação individualizada, mesmo em casos aparentemente similares.

O volume crescente de demandas repetitivas – benefícios previdenciários, questões tributárias, relações de consumo padronizadas – cria pressão por soluções que permitam processamento eficiente sem comprometimento da qualidade decisória.

A tentação de utilizar IA para geração automática de fundamentações padronizadas deve ser contrabalançada pela exigência constitucional de análise individualizada.

O artigo 489, §1º, IV do CPC estabelece que não se considera fundamentada a decisão que "não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador". Esta exigência permanece válida mesmo quando a análise é auxiliada por sistemas de IA, impondo ao magistrado o dever de verificar se o sistema considerou adequadamente todas as particularidades do caso concreto.

5.2.2 Padronização responsável versus Individualização necessária

A questão central reside em determinar os limites da padronização sem comprometimento da substancialidade da fundamentação. Elementos comuns podem ser padronizados — interpretação de normas aplicáveis, precedentes consolidados, critérios jurisprudenciais estabelecidos — mas a aplicação ao caso concreto deve permanecer individualizada.

Assis (2016, p. 234) esclarece que "entende-se por motivação expressa a elaboração de fundamentos autóctones e completos, no que tange às questões de fato e de direito, a cargo do magistrado". A expressão "fundamentos autóctones" assume particular relevância neste contexto, exigindo que cada decisão apresente fundamentação própria e específica, ainda que auxiliada por ferramentas tecnológicas.

A supervisão humana em casos repetitivos não pode limitar-se à validação mecânica de resultados algorítmicos. Deve abranger análise crítica da adequação da solução padrão ao caso específico, identificação de peculiaridades não capturadas pelo sistema e adaptação da fundamentação às circunstâncias particulares de cada processo.

A eficaz supervisão do julgador que utiliza a ferramenta de IA assegura tanto a explicabilidade necessária quanto a transparência do julgado, conferindo credibilidade ao ato decisório proferido.

5.3 Controle de vieses algorítmicos e Preservação da imparcialidade

5.3.1 Vieses de dados e reprodução de desigualdades históricas

Os sistemas de IA são intrinsecamente suscetíveis a vieses estruturais que podem comprometer a imparcialidade judicial exigida constitucionalmente. Estes vieses manifestam-se primordialmente por meio dos dados utilizados para treinamento dos algoritmos, que frequentemente refletem decisões judiciais históricas, potencialmente reproduzindo e amplificando desigualdades e preconceitos presentes no sistema judiciário.

Boeing e Rosa (2020, p. 156) alertam que "algoritmos acabam tendo que utilizar dados 'aproximados' para se alcançar uma possível definição de termos abstratos" e que "nem sempre será possível conciliar eficiência com equidade". Esta característica é particularmente problemática em áreas do direito onde desigualdades históricas são evidentes – questões envolvendo gênero, raça, classe social e origem geográfica.

A utilização acrítica de IA nestas áreas pode perpetuar injustiças históricas sob aparente neutralidade tecnológica. Por exemplo, se um sistema é treinado com base em decisões históricas sobre prisão preventiva, pode reproduzir vieses discriminatórios presentes nessas decisões, mesmo que tais vieses não sejam explicitamente programados.

Da mesma forma que a utilização de estatística de forma tendenciosa ou pouco ética permite a construção de conclusões acerca da realidade completamente diversas do que de fato se apresentam, o treinamento de uma ferramenta de IA sem a correção de vieses indesejados acarretará o proferimento de decisões injustas e parciais, ao contrário do que a legislação buscou assegurar.

O esforço a fim de erradicar este problema há que ser redobrado e enfrentado pelos usuários com a sinceridade necessária.

5.3.2 Vieses de programação e escolhas valorativas implícitas

Além dos vieses presentes nos dados, os sistemas de IA incorporam vieses decorrentes das escolhas feitas por seus desenvolvedores na definição de parâmetros, critérios de otimização e estruturas algorítmicas. Estas escolhas, aparentemente técnicas, envolvem decisões valorativas que podem influenciar significativamente os resultados.

A fundamentação de decisões auxiliadas por IA deve, portanto, incluir considerações sobre as escolhas valorativas incorporadas ao sistema utilizado e sua compatibilidade com princípios constitucionais de igualdade e imparcialidade. Esta exigência implica que o magistrado deve possuir conhecimento suficiente sobre o sistema utilizado para identificar potenciais vieses e corrigi-los quando necessário.

A honestidade intelectual exige que a fundamentação de decisões auxiliadas por IA inclua reconhecimento explícito das limitações do sistema utilizado e dos potenciais vieses identificados. Esta transparência não compromete a autoridade da decisão, mas fortalece sua legitimidade democrática.

Taruffo (2002, p. 198) estabelece que "a motivação suficiente há de ser (a) expressa; (b) clara; (c) coerente; (d) lógica". No contexto da IA, a clareza exige explicação das limitações tecnológicas, enquanto a coerência demanda compatibilidade entre as escolhas algorítmicas e os princípios jurídicos aplicáveis.

5.4 Temporalidade e evolução algorítmica

Os sistemas de IA caracterizam-se por constante evolução por meio de aprendizado de máquina, criando desafios específicos para fundamentação de decisões judiciais, que devem ser estáveis e previsíveis. Esta característica dinâmica dos algoritmos pode produzir resultados diferentes para casos idênticos em momentos distintos, conflitando com o princípio da segurança jurídica.

A fundamentação deve, portanto, incluir informações sobre a versão específica do algoritmo utilizado e as bases de dados consideradas, permitindo rastreabilidade e reprodutibilidade da análise. Ademais, deve estabelecer critérios para atualização responsável dos sistemas, considerando os impactos sobre decisões anteriores e a necessidade de manutenção da coerência jurisprudencial.

A utilização de IA na fundamentação de decisões judiciais suscita questões complexas sobre responsabilidade e *accountability*, particularmente quando sistemas automatizados produzem resultados inadequados ou prejudiciais. A cadeia de responsabilidade envolve múltiplos atores: desenvolvedores do sistema, administradores judiciários que o implementaram, magistrados que o utilizam e servidores que o operam.

Machado Segundo (2018, p. 267) observa que "será preciso apontar razões para dar a situações aparentemente semelhantes, tratamento diferente", exigência que se torna mais complexa quando as decisões são auxiliadas por sistemas algorítmicos que podem não capturar adequadamente as nuances que justificam tratamento diferenciado.

A fundamentação deve esclarecer esta distribuição de responsabilidades e manter a responsabilidade final com o magistrado, incluindo procedimentos específicos para identificação e correção de erros decorrentes da utilização de IA.

6. PROPOSTAS PARA FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA COM IA

6.1 Estrutura mínima da fundamentação tecnológica

A fundamentação de decisões auxiliadas por IA deve observar estrutura específica que contemple tanto os elementos tradicionais da motivação judicial quanto os aspectos tecnológicos envolvidos. Com base na análise desenvolvida e considerando as exigências constitucionais e legais vigentes, propõe-se arquitetura mínima composta por quatro elementos essenciais.

Primeiramente, a identificação clara da utilização de IA constitui pressuposto básico de transparência. O magistrado deve informar expressamente a utilização de ferramentas de inteligência artificial, especificando o tipo de sistema empregado, sua função específica no processo decisório e o grau de dependência da decisão

em relação às sugestões algorítmicas. Esta informação não pode ser relegada a notas de rodapé ou menções incidentais, mas deve integrar o corpo principal da fundamentação.

Em segundo lugar, a explicação do funcionamento básico do sistema utilizado deve ser fornecida em linguagem compreensível aos operadores do direito e jurisdicionados. Esta explicação deve abranger os critérios utilizados pelo algoritmo, as bases de dados consultadas, os parâmetros de treinamento relevantes e as limitações conhecidas do sistema. Não se trata de fornecer detalhes técnicos exaustivos, mas de possibilitar compreensão adequada do processo automatizado.

O terceiro elemento consiste na descrição detalhada do processo de supervisão humana. É necessário especificar como foi exercida a supervisão, incluindo os critérios utilizados para validação ou modificação das sugestões algorítmicas, as verificações realizadas para identificação de vieses ou erros, e as adaptações efetuadas para adequação ao caso concreto.

Finalmente, a justificação da decisão final deve demonstrar como o magistrado chegou à conclusão adotada, integrando as contribuições da IA com sua análise jurídica independente. Esta seção deve evidenciar que a decisão final resulta de raciocínio jurídico qualificado, não de mera validação de resultado algorítmico.

A estrutura proposta deve ser aplicada com gradação proporcional à complexidade da questão jurídica e ao grau de utilização da IA. Decisões sobre questões simples e repetitivas podem exigir fundamentação mais concisa, enquanto casos complexos ou inéditos demandam explicação mais detalhada.

Esta gradação não deve comprometer a transparência mínima exigida, mas permite adaptação da fundamentação às especificidades de cada caso. Alvim (2016, p. 567) observa que "a motivação, nunca é demais afirmar, deve ser clara, completa e linear. Que isso não queira significar seja ela excessivamente longa. Ao contrário. Deve combater-se o hábito de 'inchar' a motivação".

6.2 Requisitos de transparência algorítmica

A transparência constitui pressuposto essencial para legitimidade das decisões auxiliadas por IA, mas sua operacionalização exige definição precisa de requisitos mínimos. Com base na análise das necessidades do devido processo legal tecnológico, identificam-se quatro requisitos fundamentais.

A auditabilidade implica possibilidade de verificação posterior dos processos decisórios algorítmicos utilizados. Os sistemas devem manter registros detalhados das análises realizadas, permitindo reconstrução do processo decisório para fins de controle recursal ou correicional. Esta exigência não se limita ao armazenamento de resultados, mas abrange também os dados de entrada, parâmetros utilizados e etapas intermediárias do processamento.

A rastreabilidade refere-se à capacidade de identificar as fontes de dados e critérios utilizados pelo sistema. Cada conclusão algorítmica deve ser rastreável até suas fontes primárias, permitindo verificação da qualidade e adequação das informações utilizadas. Esta exigência é particularmente importante para identificação de vieses ou erros sistemáticos.

A explicabilidade constitui a habilidade de fornecer explicações compreensíveis sobre as decisões tomadas pelo sistema. Diferentemente da mera transparência técnica, a explicabilidade exige tradução dos processos algorítmicos em linguagem jurídica inteligível. Pinto (2023, p. 234) observa que "trata-se aqui de fundamentação explicativa como requisito de validade incorporado nas decisões tomadas pelo processo de IA".

Finalmente, a contestabilidade demanda existência de mecanismos que permitam questionamento e revisão das conclusões algorítmicas. As partes devem poder impugnar não apenas a decisão final, mas também os processos algorítmicos que a informaram, exigindo sistemas capazes de revisão e correção.

A implementação destes requisitos exige desenvolvimento de sistemas específicos para o contexto judicial, não sendo suficiente a adaptação de ferramentas comerciais genéricas. Os sistemas devem ser projetados desde o início com foco na transparência e explicabilidade, não como funcionalidades adicionais.

Esta exigência implica necessária colaboração entre profissionais do direito e desenvolvedores de tecnologia, assegurando que os requisitos jurídicos sejam adequadamente traduzidos em especificações técnicas.

6.3 Protocolos de validação humana

A supervisão humana efetiva exige protocolos estruturados que garantam análise crítica e independente das sugestões algorítmicas. Baseando-se nas melhores práticas identificadas na literatura especializada e nas exigências normativas vigentes, propõem-se protocolos organizados em quatro etapas principais.

A verificação de premissas constitui primeira etapa e envolve confirmação de que os dados e critérios utilizados pelo sistema são apropriados para o caso específico. Esta verificação deve abranger tanto a qualidade técnica dos dados quanto sua adequação jurídica ao caso concreto. O magistrado deve verificar se as informações processadas pelo algoritmo correspondem efetivamente aos fatos e argumentos apresentados pelas partes.

A análise de consistência representa a segunda etapa e consiste na avaliação da coerência entre a sugestão algorítmica e os princípios jurídicos aplicáveis. Esta análise deve considerar não apenas a correção técnica da conclusão, mas sua compatibilidade com o ordenamento jurídico e com precedentes relevantes.

A consideração de fatores não capturados constitui a terceira etapa e visa identificar elementos relevantes que possam não ter sido considerados adequadamente pelo sistema. Esta etapa é particularmente importante dado que algoritmos podem não capturar nuances contextuais ou fatores qualitativos relevantes para a decisão.

Finalmente, a decisão fundamentada representa a etapa conclusiva, baseada em análise jurídica independente que considera tanto as contribuições da IA quanto os elementos identificados na supervisão humana.

A efetividade destes protocolos depende da adequada qualificação dos magistrados para exercício da supervisão. Esta qualificação deve combinar conhecimentos jurídicos tradicionais com competências tecnológicas específicas, incluindo compreensão básica do funcionamento de sistemas de IA e capacidade de identificação de limitações e vieses.

A formação continuada dos magistrados deve incluir módulos específicos sobre utilização responsável de IA, desenvolvidos em parceria com instituições tecnológicas especializadas. Esta formação não deve limitar-se a aspectos técnicos, mas abordar também as implicações éticas e jurídicas da automação judicial.

7. EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS E IMPLEMENTAÇÃO

7.1 Panorama das experiências internacionais

A análise das experiências internacionais fornece insights valiosos sobre desafios práticos e oportunidades da integração entre IA e fundamentação judicial. Estas experiências, embora ainda limitadas e experimentais, oferecem lições importantes para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas no contexto brasileiro.

No Paquistão, um tribunal utilizou o ChatGPT-4 para auxiliar na análise de recurso em pedido de liminar temporária, considerando a resposta "impressionante em termos de qualidade" (UNIKOWSKY, 2023, p. 45). Esta experiência pioneira evidenciou tanto o potencial da tecnologia quanto a necessidade de protocolos específicos para validação das sugestões algorítmicas. O caso revelou que, embora a IA possa fornecer análises sofisticadas, a supervisão humana permanece essencial para adequação ao contexto jurídico específico.

Na China, o desenvolvimento de "tribunais inteligentes" em Hangzhou representa o esforço mais ambicioso de automação judicial, incluindo a implementação de "juízes robôs" para casos específicos. Os resultados preliminares demonstram eficiência significativa no processamento de demandas repetitivas, mas suscitam questionamentos sobre adequação da fundamentação e preservação de garantias processuais (ZHANG, 2019, p. 123).

Nos Estados Unidos, estudos conduzidos por Unikowsky (2023) sobre a capacidade de sistemas avançados como Claude 3 Opus em casos da Suprema Corte demonstraram potencial significativo para análise jurídica complexa, mas também limitações importantes na compreensão de sutilezas contextuais e considerações de política judicial.

As experiências internacionais revelam padrões consistentes tanto nos benefícios quanto nos desafios da implementação de IA judicial. Os benefícios incluem aumento significativo da velocidade de processamento, maior consistência em casos similares e redução de erros mecânicos. Contudo, os desafios identificados são igualmente consistentes: dificuldades de explicabilidade, riscos de perpetuação de vieses e necessidade de supervisão humana qualificada.

Particularmente, estas experiências evidenciam que a implementação bem-sucedida de IA judicial depende mais de fatores organizacionais e humanos que de avanços puramente tecnológicos. A qualificação adequada dos operadores e o desenvolvimento de protocolos claros de utilização mostram-se mais determinantes para o sucesso que a sofisticação dos algoritmos utilizados.

7.2 Desafios específicos do contexto brasileiro

A implementação de sistemas de IA para auxílio à fundamentação judicial no Brasil enfrenta desafios específicos relacionados às características do sistema judiciário nacional. A dimensão continental do país, as diferenças estruturais entre tribunais e a diversidade de tradições jurídicas regionais exigem soluções flexíveis e adaptáveis.

O primeiro desafio consiste na heterogeneidade estrutural dos tribunais brasileiros. Diferentemente de sistemas judiciários mais centralizados, o Brasil apresenta significativas variações em recursos tecnológicos, capacitação de pessoal e volume de demandas entre diferentes regiões e instâncias. Esta heterogeneidade impede soluções uniformes e exige desenvolvimento de sistemas modulares e adaptáveis.

O segundo desafio refere-se à formação dos magistrados para utilização adequada destas ferramentas. A maioria dos magistrados brasileiros não possui formação técnica em computação ou estatística, criando lacuna de conhecimento que pode comprometer a supervisão efetiva de sistemas de IA. Esta lacuna é agravada pela cultura jurídica tradicional, que historicamente valorizou conhecimentos humanísticos em detrimento de competências técnicas.

Um terceiro desafio diz respeito à diversidade jurisprudencial característica do sistema brasileiro. Diferentemente de sistemas de *common law*, onde precedentes vinculantes reduzem a variabilidade interpretativa, o sistema brasileiro apresenta significativa diversidade de entendimentos sobre questões similares. Esta característica dificulta o treinamento de algoritmos e pode comprometer a qualidade das sugestões fornecidas.

> Para superação destes desafios, propõe-se estratégia gradual de implementação que considere as especificidades do contexto brasileiro. Esta estratégia deve priorizar inicialmente áreas de menor complexidade jurídica e maior consenso interpretativo, expandindo gradualmente para questões mais complexas conforme desenvolve-se expertise e confiança nos sistemas.

A formação de magistrados deve ser encarada como investimento estratégico, não como custo adicional. Programas de capacitação devem ser desenvolvidos em parceria com universidades e instituições tecnológicas, combinando conhecimentos jurídicos e técnicos de forma integrada.

Com base na análise dos desafios e oportunidades identificados, propõe-se programa piloto de implementação de IA para auxílio à fundamentação judicial, estruturado em três fases principais, quais seriam:

A Fase I (seis meses) deve focar na seleção e preparação de tribunais piloto, desenvolvimento de protocolos específicos e capacitação inicial de magistrados e servidores. Esta fase deve priorizar tribunais com maior maturidade tecnológica e volume adequado de demandas repetitivas.

A Fase II (doze meses) deve concentrar-se na implementação efetiva dos sistemas em áreas específicas — inicialmente benefícios previdenciários e questões tributárias básicas — com monitoramento rigoroso de resultados e ajustes necessários.

A Fase III (doze meses) deve avaliar resultados, desenvolver melhorias identificadas e elaborar diretrizes para expansão do programa para outros tribunais e áreas jurídicas.

8. PERSPECTIVAS FUTURAS E CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

8.1 Evolução tecnológica e impactos jurídicos

O rápido avanço da tecnologia de IA sugere que os sistemas futuros apresentarão capacidades crescentemente sofisticadas de análise e síntese jurídica. Técnicas como deep learning avançado, processamento de linguagem natural aprimorado e redes neurais de nova geração prometem maior proximidade com o raciocínio humano, levantando questões fundamentais sobre os limites apropriados para automação judicial.

Yudkowsky (2018, p. 234) oferece advertência particularmente relevante ao observar que "by far the greatest danger of Artificial Intelligence is that people conclude too early that they understand it [De longe, o maior perigo da Inteligência Artificial é que as pessoas concluam cedo demais que a compreendem]". Esta advertência assume gravidade especial no contexto jurídico, onde decisões equivocadas podem ter consequências graves para direitos fundamentais e estabilidade social.

A evolução tecnológica não deve ser vista como determinística, mas como processo que pode e deve ser orientado por considerações éticas e jurídicas. O desenvolvimento de IA para aplicação judicial deve priorizar explicabilidade e controlabilidade sobre eficiência pura, mesmo que isso implique alguma limitação nas capacidades dos sistemas.

8.1.1 Cenários prospectivos para automação judicial

Três cenários principais podem ser vislumbrados para o futuro da fundamentação judicial com IA, cada um implicando diferentes graus de automação e supervisão humana.

O cenário conservador prevê a manutenção da IA como ferramenta estritamente auxiliar, com supervisão humana integral e transparência máxima. Neste cenário, algoritmos forneceriam sugestões e análises, mas toda decisão substantiva permaneceria sob controle humano direto.

O cenário moderado prevê expansão gradual das capacidades da IA, com automação de aspectos específicos da fundamentação sob supervisão qualificada. Este cenário admitiria automatização de tarefas como citação de precedentes, cálculos complexos e redação de partes padronizadas da fundamentação.

O cenário progressivo contempla desenvolvimento de sistemas capazes de fundamentação semiautônoma em casos específicos, com intervenção humana concentrada em situações excepcionais ou complexas. Este cenário exigiria sistemas de explicabilidade muito avançados e protocolos rigorosos de controle de qualidade.

8.2 Questões éticas fundamentais

A utilização de IA na fundamentação judicial suscita questões éticas fundamentais que transcendem considerações puramente técnicas ou de eficiência. Estas questões tocam no núcleo da concepção de justiça e no papel dos seres humanos na administração desta.

Greco (2019, p. 156), citado por Alvim (2016), questiona se a automação judicial "significa uma renúncia dos seres humanos a que a justiça seja feita por outros seres humanos, com a atribuição dessa função a uma máquina". Esta indagação não é meramente filosófica, mas aponta para tensão fundamental entre eficiência tecnológica e valores humanísticos.

A preservação da dignidade humana na administração da justiça exige que certas dimensões do processo judicial permaneçam sob controle humano, independentemente dos avanços tecnológicos. Direito (2008, p. 45) observa que "a decisão é, essencialmente, uma decisão humana" que incorpora não apenas razão, mas "emoções, sentimentos, crenças".

Com base na análise das questões éticas identificadas, propõem-se cinco princípios fundamentais para orientar o desenvolvimento e utilização de IA judicial:

O princípio da dignidade humana exige que sistemas de IA respeitem e promovam a dignidade das pessoas afetadas por decisões judiciais. Este princípio implica que algoritmos não devem reduzir pessoas a meros dados ou tratar situações humanas complexas como problemas puramente técnicos.

O princípio da transparência demanda que sistemas de IA sejam compreensíveis em seus aspectos essenciais, permitindo controle democrático e contestação efetiva. A transparência não se limita à disponibilização de informações técnicas, mas exige comunicação efetiva com todos os *stakeholders*.

O princípio da responsabilidade estabelece que deve sempre existir pessoa humana responsável por decisões auxiliadas por IA. Esta responsabilidade não pode ser delegada integralmente a sistemas automatizados, mas deve permanecer com agentes humanos identificáveis.

O princípio da equidade exige que sistemas de IA promovam tratamento justo e igualitário, evitando discriminação e perpetuação de desigualdades históricas. Este princípio demanda atenção especial a vieses algorítmicos e seus impactos sobre grupos vulneráveis.

Finalmente, o princípio da proporcionalidade estabelece que o grau de automação deve ser proporcional à complexidade e importância das questões decididas. Decisões que afetam liberdade individual ou direitos fundamentais devem exigir maior supervisão humana que questões administrativas rotineiras.

8.3 Sugestões para desenvolvimento responsável

Com base na análise desenvolvida ao longo deste estudo, apresentam-se sugestões específicas para desenvolvimento responsável de IA judicial no contexto brasileiro.

Para o Conselho Nacional de Justiça, sugere-se o desenvolvimento de normas mais específicas sobre explicabilidade algorítmica, incluindo padrões técnicos mínimos para sistemas utilizados no Poder Judiciário. Adicionalmente, sugere-se criação de comitê permanente para avaliação ética de sistemas de IA judicial.

No âmbito dos tribunais, sugere-se investimento prioritário em formação de magistrados e servidores, desenvolvendo competências necessárias para supervisão efetiva de sistemas de IA. Os tribunais devem também estabelecer protocolos claros para utilização responsável da tecnologia.

Quanto à esfera da academia jurídica, sugere-se a incorporação de disciplinas sobre tecnologia e direito nos currículos de graduação e pós-graduação, preparando futuras gerações de juristas para atuar em um ambiente tecnológico complexo.

Por fim, para desenvolvedores de tecnologia, sugere-se colaboração estreita com profissionais do direito no desenvolvimento de sistemas específicos para aplicação judicial, priorizando explicabilidade e controlabilidade sobre eficiência pura.

9. CONCLUSÕES

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite concluir que a fundamentação adequada de decisões judiciais auxiliadas por inteligência artificial é não apenas possível, mas necessária para preservação das garantias constitucionais do devido processo legal. Esta possibilidade, contudo, está condicionada ao atendimento rigoroso de requisitos específicos de transparência, explicabilidade e supervisão humana qualificada.

A primeira conclusão substantiva refere-se à necessidade de ressignificação conceitual da fundamentação no contexto tecnológico. O conceito tradicional de motivação judicial, desenvolvido para decisões inteiramente humanas, deve ser expandido para contemplar as especificidades da utilização de IA. Esta expansão não implica abandono dos princípios estabelecidos, mas sua reconfiguração para atender às demandas de um novo paradigma tecnológico.

A segunda diz respeito ao surgimento do "devido processo legal tecnológico" como conceito integrador capaz de harmonizar inovação tecnológica com preservação de direitos fundamentais. Este novo framework conceitual oferece base sólida para desenvolvimento de políticas públicas que permitam aproveitamento dos benefícios da IA sem comprometimento de garantias constitucionais.

A terceira refere-se à centralidade da supervisão humana qualificada para legitimidade das decisões auxiliadas por IA. Esta supervisão não pode ser meramente formal ou automática, mas deve constituir exercício efetivo de controle judicial sobre os processos algorítmicos utilizados. Tal exigência implica necessidade de investimento significativo em formação e capacitação de magistrados.

A quarta aponta para a importância fundamental da transparência algorítmica como requisito constitucional derivado. A explicabilidade dos sistemas utilizados não constitui mero requisito técnico, mas garantia fundamental que permite exercício efetivo do contraditório e ampla defesa no ambiente tecnológico.

A quinta conclusão destaca que a implementação responsável de IA judicial exige abordagem gradual e experimental, que permita aprendizado organizacional e ajustes necessários antes de expansão para casos mais complexos ou sensíveis.

Necessário frisar que a rapidez da evolução tecnológica pode tornar obsoletas algumas considerações técnicas específicas e à ausência de dados empíricos sobre implementação em larga escala no contexto brasileiro, sendo útil, para fins de pes-

quisas futuras, o desenvolvimento de estudos empíricos sobre impactos da IA na qualidade das decisões judiciais, análise comparativa de diferentes modelos de implementação e investigação dos efeitos sobre percepção pública de legitimidade judicial.

A integração entre inteligência artificial e fundamentação de decisões judiciais representa um dos principais desafios contemporâneos para o sistema judiciário brasileiro. Este processo deve ser conduzido com prudência e responsabilidade, priorizando sempre a preservação das garantias constitucionais e a dignidade humana.

Se por um lado a tecnologia deve ser encarada como instrumento de aprimoramento da prestação jurisdicional, não como substituta do elemento humano na administração da justiça, por outro a supervisão humana integral e a transparência algorítmica constituem requisitos inafastáveis para legitimidade das decisões auxiliadas por IA.

O futuro da fundamentação judicial na era da inteligência artificial dependerá da capacidade de equilibrar eficiência tecnológica com humanismo jurídico, sempre orientado pelo imperativo de realização da justiça material. Esta tarefa exige esforço conjunto de magistrados, legisladores, desenvolvedores de tecnologia e acadêmicos, todos comprometidos com a construção de um sistema judiciário mais eficiente, mas não menos humano.

Questão fundamental não é determinar se a tecnologia pode ou deve substituir inteiramente o raciocínio humano na fundamentação judicial – a resposta é claramente negativa, mas sim definir como esta tecnologia pode ser utilizada de forma responsável e transparente para aprimorar a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional, sempre preservando o caráter essencialmente humano da justiça.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Teresa Arruda. *Novo Contencioso Cível no CPC/2015*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ANTONELO, Amanda. *O direito fundamental à decisão humana*. 1ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

ASSIS, Araken de. *Manual da Execução*. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BOEING, Daniel Henrique Arruda; ROSA, Alexandre Morais da. *Ensinando um robô a julgar: pragmática, discricionariedade, heurísticas e vieses no uso de aprendizado de máquina no Poder Judiciário*. Florianópolis: EMais, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 615, de 11 de março de 2025*. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2025.

CANDIOTTO, Kleber Bez Birolo; KARASINSKI, Murilo, *Inteligência Artificial e os Riscos Existenciais Reais: Uma Análise das Limitações Humanas de Controle*. Unisinos Journal of Philosophy 23(3): 1-12, 2022 | e23307. Disponível em: https://www.scielo.br/j/fun/a/8ZkDztFLSmkJj6VQqdkpnxh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 25 de maio 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, Ideologias e Sociedade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 17ª ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. A decisão judicial e seus aspectos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 33, nº 159, p. 45-67, maio 2008.

FLACH, Daisson. *Decisão judicial e devido processo legal substantivo*. *Revista Brasileira de Direito Processual,* Belo Horizonte, v. 26, nº 103, p. 147-168, jul./set. 2018.

FREITAS FILHO, Roberto. *Decisão judicial: elementos de fundamentação*. *Revista da Faculdade de Direito da UnB*, Brasília, v. 1, nº. 1, p. 78-98, jan./jun. 2017.

GRECO, Luís. *Direito e inteligência artificial.* São Paulo: Atlas, 2019.

KAUFMAN, Dora. *Inteligência artificial no direito: desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: Forense*, 2021.

LEE, Kai-Fu. *Inteligência Artificial: Como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos comunicamos e vivemos*. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo Tributário*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PINTO, Henrique Alves. *Fundamentação de decisões judiciais na era da inteligência artificial*. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 48, nº 334, p. 167-189, dez. 2023.

RUSSELL, Stuart. *Inteligência Artificial a Nosso Favor: Como Manter o Controle sobre a Tecnologia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TARUFFO, Michele. *La Prueba de los Hechos*. Madrid: Trotta, 2002.

UNIKOWSKY, Adam. AI and Legal Decision Making: Exploring the Boundaries. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 132, nº 4, p. 23-78, 2023.

YUDKOWSKY, Eliezer S. *The Alignment Problem: Machine Learning and Human Values.* New York: Norton, 2018.

ZHANG, Wei. Artificial Intelligence in Chinese Courts: Implementation and Challenges. *Computer Law & Security Review,* Amsterdam, v. 35, nº 2, p. 115-134, 2019.

Diálogo Democrático entre Sociedade e Instituições na Era Digital: Desafios da Comunicação Pública em Tempos de Redes Sociais

Democratic Dialogue Between Society and Institutions in the Digital Age: Challenges of Public Communication in Times of Social Media

Tatyanne Maria Lins de Araujo

Doutoranda pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Advogada.

RESUMO

A era digital vem transformando as dinâmicas de interação entre Estado e sociedade, sobretudo no campo da comunicação pública. Se, por um lado, os instrumentos tecnológicos ampliam as possibilidades de diálogo e participação, por outro, impõem desafios significativos, inclusive no tocante à inclusão digital e à responsabilização das manifestações institucionais nas redes sociais. Este artigo propõe uma reflexão crítica sobre os contornos da democracia na contemporaneidade, com ênfase na dimensão deliberativa, observando como a atuação institucional e a participação cidadã são impactadas pelas transformações comunicacionais. A partir de uma abordagem teórico-normativa, o trabalho analisa as barreiras ainda existentes à participação democrática digital e destaca os riscos dessas novas formas de interação e de exercício democrático.

Palavras-chave: Democracia deliberativa; diálogo institucional; era digital.

ABSTRACT

The digital age has been reshaping the dynamics of interaction between the State and society, especially in the field of public communication. While technological tools broaden the possibilities for dialogue and participation, they also pose significant challenges, particularly with regard to digital inclusion and the accountability of institutional expressions on social media. This article offers a critical reflection on the contours of democracy in contemporary times, with emphasis on its deliberative dimension, observing how institutional action and citizen participation are affected by communicational transformations. From a theoretical and normative approach, the study examines the persistent barriers to democratic digital participation and highlights the risks inherent in these new forms of interaction and democratic practice.

Keywords: Deliberative democracy; institutional dialogue; digital age.

Introdução

A participação da sociedade é um pilar essencial para a existência da democracia. Termo que, em sua própria etimologia, reflete a ideia do governo do povo. Com o advento das novas formas de comunicação, essa participação também tem se reinventado, tanto no que diz respeito à forma como a sociedade se expressa e se engaja, quanto à maneira como as instituições públicas se comunicam com os cidadãos.

Essa transformação é legítima e necessária: é justo e adequado que o poder público busque acompanhar, alcançar e dialogar com a sociedade em linguagem acessível e compatível com os meios contemporâneos de comunicação. Ainda que os procedimentos formais permaneçam relevantes, o que se espera é uma administração pública mais responsiva e gerencial, que vá além da rigidez burocrática e se aproxime dos princípios de eficiência e participação.

Dentro desse contexto, observa-se uma tendência cada vez mais marcante na chamada era inteligente, a qual possui acepção que extrapola o uso puramente técnico das tecnologias digitais. A era inteligente representa a aplicação consciente e estratégica dos instrumentos digitais, em favor da efetivação dos direitos fundamentais.

No campo da comunicação pública, especialmente em tempos de redes sociais, é indispensável garantir direitos como a liberdade de expressão. Contudo, esse direito deve ser equilibrado com a necessária segurança jurídica e com limites institucionais, de modo a proteger também outros direitos fundamentais e o próprio interesse público.

Diante disso, surgem importantes desafios que exigem reflexão e estudo. Entre eles, destaca-se a necessidade de estabelecer diretrizes claras para a comunicação entre o setor público e a sociedade, definindo balizas entre o que é pessoal e o que é institucional. Em que medida um pronunciamento feito por um agente público em sua rede social pessoal representa uma manifestação oficial? Pode uma declaração em rede social substituir um ato formal? Há responsabilidade institucional e jurídica nesse tipo de manifestação?

Por outro lado, é preciso refletir sobre os impactos dessas novas formas de diálogo na própria participação democrática da sociedade. Será que manifestações informais em redes sociais estão substituindo instrumentos tradicionais de participação, como audiências e consultas públicas? Qual o risco de esvaziamento dos canais formais da democracia participativa?

Esses são pontos que merecem atenção, especialmente diante de uma realidade que não é apenas latente, mas já presente. A busca por soluções, normas e interpretações adequadas é urgente para garantir que o diálogo democrático entre instituições e sociedade se fortaleça, e não se fragilize, na era digital.

Nesse sentido, o primeiro capítulo dedica-se a estabelecer os pilares fundamentais da evolução democrática, explorando desde suas raízes históricas até os contornos e desafios contemporâneos. O segundo capítulo aprofunda-se em uma de suas dimensões centrais, a democracia deliberativa, com foco nas formas de participação direta da população e nas transformações promovidas pela era digital, que tem redefinido os modos de interação. Por fim, o terceiro capítulo analisa os desafios impostos pelo ambiente digital ao exercício democrático, com especial atenção à atuação do Estado, ao papel da sociedade e aos riscos emergentes associados a esse novo contexto.

2 Pilares do desenvolvimento democrático

A compreensão do que é democracia começa pelo entendimento do próprio significado da palavra. De origem grega, sendo *demos* povo e *kratos* governo, ou seja, governo do povo, com a concepção de participação do povo no governo, bem como a ideia de governo da maioria, de soberania popular.

Importante é, igualmente, situar o tempo desses primeiros desígnios sobre democracia, o que se sucedeu aproximadamente no ano 500 a.C. Diante desse parâmetro temporal, nota-se quão lento fora o processo de evolução em aspectos fundamentais, como a participação das mulheres na política, que, no Brasil, somente num passado recente, em 1932, que as mulheres conquistaram o direito ao voto e que, até o presente momento, ainda não alcançaram a igualdade material nos espaços de poder, corroborando ainda mais o entendimento de contínua evolução do que é a democracia.[1]

Ao passo que a democracia possui pilares essenciais como a participação popular, ela também se fundamenta em valores como a igualdade e a liberdade. Não há democracia sem a liberdade de escolha. Contudo, essa liberdade não é irrestrita, pois a convivência em sociedade exige limites que garantam o respeito mútuo e a ordem social. Trata-se da liberdade de escolher submeter-se a regras que devem ser respeitadas por todos: governantes e governados.

Para Barroso[2], relevante é pontuar que democracia e constitucionalismo, embora estejam com seus conceitos fundidos, não são a mesma coisa. Enquanto a democracia centraliza-se na participação do povo, o constitucionalismo tem como sua principal bandeira a liberdade, com um Estado de direito limitado em seus poderes, fundamentado na separação dos Poderes e na proteção aos direitos individuais.

1 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 406-408.

2 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 406.

Nessa ideia de integração entre os dois conceitos, Moares[3] ressalta que, "O Estado Constitucional, portanto, é mais do que o Estado de Direito, é também o Estado Democrático, introduzido no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder".

Todavia, na concepção de Bobbio,[4] liberdade e democracia não estão necessariamente interligadas. O liberalismo traz a percepção de limitação aos poderes do Estado, enquanto a democracia é apenas uma das formas de governo, caracterizada pela não centralização do poder. Não obstante, um Estado liberal não significa que seja democrático, podendo manter a característica do liberalismo e, assim, limitar a participação no governo. De modo semelhante, um Estado democrático não necessariamente seria liberal, o que se observa na crise do Estado liberal frente à ampliação do sufrágio.

Sobre a liberdade no contexto democrático, Kelsen[5] propõe uma reflexão profunda, questionando como é possível considerar livre o ato de escolher alguém semelhante para governar sobre outros iguais. À primeira vista, tal ideia pode parecer paradoxal. No entanto, argumenta que, para alcançarmos uma verdadeira igualdade, é necessário aceitar a autoridade de um governo escolhido democraticamente. Em suas palavras explica que, "a experiência ensina que, se quisermos ser realmente todos iguais, devemos deixar-nos comandar".

Nesse sentido, para a liberdade em uma democracia transcende a mera ausência de coerção individual. Ela se manifesta na participação ativa dos cidadãos na criação das normas que regem a coletividade. Assim, ao optar por viver em uma democracia, o indivíduo reconhece que sua liberdade está intrinsecamente ligada à liberdade coletiva, priorizando o bem comum. Kelsen[6] reforça que, "À liberdade do indivíduo substitui-se, como exigência fundamental, a soberania popular, ou, o que dá no mesmo, o Estado autônomo, livre".

Essa simbiose entre constitucionalismo e democracia evidencia-se na constante evolução democrática, na qual o constitucionalismo atua como pilar essencial na proteção e fortalecimento do sistema democrático. Ao estabelecer limites, inclusive restringindo, por vezes, a vontade da maioria, o constitucionalismo assegura a manutenção da democracia e a proteção dos direitos fundamentais. Afinal, se a democracia se resumisse à simples vontade da maioria, eventuais maiorias ocasionais poderiam alterar as regras do jogo e agir contra a própria democracia. Ao mesmo tempo, a própria Constituição é decorrência de um conjunto de decisões tomadas

---

3 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39ª ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023. p. 6.

4 BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia.* Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017. p. 39.

5 KELSEN, Hans. *A democracia.* 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. p. 27.

6 KELSEN, Hans. *A democracia*. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. p. 33-34.

pela maioria, seja em processos de escolha direta ou indireta, o que consolida essa ideia de simbiose entre os dois aspectos.[7]

Nesse processo evolutivo da democracia, observa-se que as formas de a enfraquecer também se transformaram. Ganha destaque, nesse contexto, a teoria do constitucionalismo abusivo, desenvolvida por David Landau[8], que descreve estratégias por meio das quais se utiliza o próprio aparato constitucional para corroer, de forma sutil e progressiva, os fundamentos do regime democrático. Trata-se de uma forma de erosão institucional que não se dá por meio de rupturas abruptas, mas pela manipulação legal de dispositivos constitucionais com aparência de legitimidade formal.

Assim, líderes políticos contemporâneos tendem a adotar condutas mais discretas e sofisticadas, afastando-se das intervenções autoritárias clássicas. Em vez de suprimir diretamente o Estado Democrático de Direito, preferem instrumentalizar normas constitucionais para concentrar poder e restringir a pluralidade, tudo sob o véu da legalidade. Essa prática, ainda que revestida de formalismo jurídico, desvirtua o núcleo essencial da democracia e compromete sua substância.

Nesse diapasão, Levitsky e Ziblatt[9] endossam esse pensamento quando destacam que:

> É assim que as democracias morrem agora. A ditatura ostensiva — sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar — desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas de poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes. Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos.
>
> [...]
>
> Não há tanques nas ruas. Constituições e outras instituições nominalmente democráticas restam vigentes. As pessoas ainda votam. Autocratas eleitos mantêm um verniz democrático enquanto corroem a sua essência. Muitos esforços para subverter a democracia são "legais", no sentido de que são aprovados pelo Legislativo ou aceitos pelos tribunais. Eles podem

---

7 BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de direito constitucional. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 27-28.

8 LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. UC Davis Law Review, Davis, v. 147, p. 189-260, 2013. Disponível em: https://ir.law.fsu.edu/articles/555/. Acesso em: 16 de maio de 2025.

9 LEVISTSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, ePub. p. 146-190.

> até mesmo ser retratados como esforços para aperfeiçoar a democracia — tornar o Judiciário mais eficiente, combater a corrupção ou limpar o processo eleitoral. Os jornais continuam a ser publicados, mas são comprados ou intimidados e levados a se autocensurar. Os cidadãos continuam a criticar o governo, mas muitas vezes se veem envolvidos em problemas com impostos ou outras questões legais. Isso cria perplexidade e confusão nas pessoas. Elas não compreendem imediatamente o que está acontecendo. Muitos continuam a acreditar que estão vivendo sob uma democracia.

Diante dessas estratégias de erosão institucional, torna-se ainda mais evidente a centralidade de um sistema robusto de direitos fundamentais como mecanismo de contenção e resistência democrática. Nesse contexto, revela-se pertinente a abordagem da teoria das gerações ou dimensões de direitos fundamentais, formulada por Karel Vasak na década de 1970. Essa teoria propõe uma organização progressiva desses direitos, em consonância com as transformações políticas, sociais e históricas vivenciadas pelas sociedades.

De acordo com Vasak, a primeira dimensão corresponde aos direitos de liberdade, de natureza negativa, voltados à proteção do indivíduo contra interferências arbitrárias do Estado, como os direitos civis e políticos. A segunda dimensão compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, de natureza positiva, que exigem prestações estatais voltadas à promoção da igualdade material. Já a terceira dimensão abrange os chamados direitos de solidariedade, como os direitos ao meio ambiente, à paz e ao desenvolvimento, cuja realização pressupõe esforços coletivos e cooperação entre os povos.

Entretanto, para Silva,[10] essa divisão mostra-se excessivamente genérica, deixando de refletir as particularidades de cada Estado. Por essa razão, não poderia ser adotada de maneira pragmática, já que apresenta uma estrutura rígida e linear, que não corresponde, por exemplo, à complexidade da realidade brasileira. Além disso, o autor observa que os termos "gerações" ou "dimensões" podem induzir à equivocada percepção de que uma categoria de direitos supera ou substitui a anterior, em vez de refletirem a complementaridade e a coexistência entre os diferentes direitos fundamentais.

Embora se reconheça o caráter genérico dessa divisão, entende-se que ela ainda pode ser considerada como um referencial valioso para a compreensão do desenvolvimento dos direitos fundamentais e de seus vínculos com a consolidação democrática. Isso porque essa classificação fora construída a partir do contexto histórico e social de sua época, refletindo as demandas e transformações então emergentes.

10 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro.* 1ª ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 123-124.

Ao se compreender as três gerações que formam os alicerces dos direitos fundamentais, é possível considerar que muitos dos novos direitos reconhecidos como fundamentais derivam de direitos anteriormente consolidados. Um exemplo é o direito à proteção genética, que encontra fundamento no já consagrado direito à vida.[11]

Parte da doutrina também reconhece o surgimento de novas dimensões dos direitos fundamentais. Para Bonavides,[12] a chamada quarta dimensão estaria voltada à proteção de direitos vinculados à globalização política, destacando-se entre eles o direito à democracia, à informação e ao pluralismo, como expressões de uma nova fase voltada à consolidação de valores que devem ser universalizados.

Nesse sentido, é possível sustentar que o direito de acesso à internet e às novas formas de comunicação configura um desdobramento de direitos fundamentais já consolidados, como a liberdade, o direito à informação e a própria democracia. No cenário contemporâneo, em que o espaço digital se estabelece como o principal meio de circulação de ideias e de manifestação política e social, o exercício democrático passa a se estruturar por novas vias, exigindo adaptações tanto da sociedade quanto do Estado para sua efetivação plena.

Portanto, a era digital traz à baila novos contornos do exercício democrático, revelando-se como mais uma etapa desse processo de constante evolução. A ampliação dos meios de expressão e participação cidadã, impulsionada pelas tecnologias da informação, não apenas redefine as formas de engajamento político, como também desafia as instituições a se adequarem a uma nova dinâmica de comunicação pública.

3 Democracia deliberativa na era digital

A democracia pode ser compreendida a partir de três dimensões principais: a representativa, a constitucional e a deliberativa.

A democracia representativa é marcada pelo exercício do voto e pela mediação da vontade popular por meio de representantes eleitos. Trata-se de uma forma indireta de democracia, na qual os agentes políticos que compõem os poderes Legislativo e Executivo atuam em nome do povo, legitimados pela escolha majoritária nas urnas. Essa dimensão reflete os princípios da soberania popular e da vontade da maioria.

Já a democracia constitucional estrutura-se sobre a centralidade dos direitos fundamentais e a atuação do Poder Judiciário como seu garantidor. Nessa perspectiva, a

11 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 104.

12 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 571-572.

legitimidade democrática não se exaure na vontade da maioria, sendo igualmente essencial a proteção das minorias e a observância a princípios de justiça e de limitação do poder. Assim, assegura-se que a democracia não se converta em instrumento de exclusão ou supressão de direitos.

Por fim, a democracia deliberativa manifesta-se no debate político qualificado, na construção coletiva da vontade pública e na valorização do diálogo com os cidadãos. Seu eixo não está apenas no resultado das decisões, mas no processo pelo qual elas são construídas, priorizando a participação ativa da sociedade. [13]

Para Habermas,[14] a democracia deliberativa busca não limitar o que é democracia à simples contagem de votos ou à expressão periódica da vontade popular por meio das eleições. Ela se fundamenta na ideia de que a legitimidade das decisões políticas deve decorrer de processos discursivos abertos, racionais e inclusivos, nos quais os cidadãos participam da formação da opinião e da vontade coletiva. Esses processos devem estar organizados de modo a garantir que as normas que regulam a convivência social sejam fruto de deliberações públicas fundamentadas nesse primado da participação e acessível a todos.

Em sintonia com essa ideia, Grimm[15] reforça que "Somente eleições periódicas e debates parlamentares não conseguem manter o processo democrático em atividade. Ao contrário, também após a eleição, tem de haver um intercâmbio constante entre os poderes públicos e sua base social".

Essa concepção de democracia pressupõe a existência de uma esfera pública ativa e plural, formada por instituições, associações civis e redes comunicativas que funcionam como mediadoras entre a sociedade e o poder público. A deliberação não se restringe ao parlamento ou ao governo, mas também a espaços formais e informais onde as opiniões são edificadas coletivamente. A legitimidade do poder político, nesse viés, depende da capacidade de compreender as demandas sociais e efetivá-las, por meio do diálogo público.

Portanto, na perspectiva de Habermas[16], a democracia deliberativa só pode ser plenamente compreendida quando incorpora a participação direta e integrada da sociedade no processo de formação da vontade política. Trata-se de um modelo que exige a existência de um ambiente permanente de diálogo e interação entre

---

13 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo.* 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 411-417.

14 HABERMAS, J. 1997. *Direito e democracia: entre facticidade e validade.* Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II. p. 19-33.

15 GRIMM, Ditier. *Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhidos* / Ditier Grimm; coordenação Gilmar Ferreira Mendes; tradução Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia, Erica Luísa Ziegler. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023. p. 153.

16 HABERMAS, Jürgen. 1997. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II. p. 19-33.

Estado e cidadãos, no qual a prática democrática não se esgote no ato de eleger representantes, mas se realize de forma contínua ao longo do exercício do poder.[17]

Logo, mais do que assistir aos rumos que lhe são impostos, cabe à sociedade protagonizar as decisões que moldam sua realidade.

Dessa forma, Barroso[18] explica que, a democracia deliberativa tem a incumbência de "pautar, racionalizar e legitimar as decisões tomadas pelas instâncias formais de poder" e pontua que, num contexto de nova configuração da democracia, não apenas os meios de comunicação tradicionais são instrumentos de exercício, mas, igualmente, os novos meios como os blogs, rádios e até mesmo as mídias sociais.

No contexto brasileiro, enquanto Estado Democrático de Direito, em que todo o poder emana do povo, que o exerce direta ou indiretamente, conforme disposto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico prevê instrumentos que viabilizam o diálogo entre o poder público e a sociedade na materialização da democracia deliberativa.

A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional preveem diversos instrumentos de participação democrática direta da sociedade, tais como o plebiscito, o referendo, a ação popular, a iniciativa popular de leis, o orçamento participativo, as audiências e consultas públicas, entre outros. Trata-se de mecanismos de alta relevância para o fortalecimento do regime democrático, na medida em que viabilizam a atuação direta do cidadão na deliberação de questões de interesse público.

No entanto, na prática, a efetiva acessibilidade a esses instrumentos parece ainda não alcançar a todos os cidadãos, diante de obstáculos como a carência de informações adequadas, a limitada capacitação técnica da população, a desigualdade no acesso aos meios digitais e a persistente distância entre o Estado e parcelas expressivas da sociedade.

Embora a Constituição Federal e a legislação instituam diversos mecanismos de participação democrática, ainda persistem obstáculos significativos à sua efetiva universalização. Tais instrumentos, embora dotados de inegável importância teórica e potencial transformador, não alcançam de maneira equitativa todos os segmentos sociais.

Um exemplo elucidativo pode ser observado na realização de audiências públicas, a ser promovida pelo Senado Federal, prevista para ocorrer em 26 de maio de 2025, voltada à discussão do projeto de lei que institui o "Dia da Luta da População em

17 HABERMAS, Jürgen. 1997. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II. p. 113.

18 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 417.

Situação de Rua", para ser celebrado no dia 19 de agosto.[19] A iniciativa, sem dúvida, propicia um espaço relevante de deliberação, reunindo instituições e atores com capacidade de influenciar decisões e promover mudanças.

Contudo, é evidente que aqueles que vivenciam diretamente essa condição de extrema vulnerabilidade, marcada por privações materiais, insegurança e fragilidades emocionais, dificilmente estarão presentes para relatar suas realidades e contribuir com suas próprias vozes para o debate. Essa exclusão revela as limitações práticas desses mecanismos participativos, cuja legitimidade e efetividade restam comprometidas quando não contemplam, de modo concreto, a pluralidade de sujeitos envolvidos nas problemáticas discutidas.

Diante dessas limitações, é essencial que a utilização dos instrumentos de participação democrática vá além da formalidade. Audiências públicas e demais mecanismos não podem se restringir a eventos simbólicos ou protocolares, com debates relevantes, mas distantes da realidade concreta dos grupos envolvidos. Quando os sujeitos diretamente afetados não são ouvidos nem têm condições reais de participar, compromete-se a legitimidade do processo deliberativo. É preciso garantir que esses espaços sejam acessíveis, representativos e capazes de produzir efeitos reais na formulação de políticas públicas.

A promessa de uma democracia digital inclusiva, fortalecida pela globalização das comunicações e pela expansão das tecnologias de informação, tem convivido com a realidade excludente de uma conectividade desigual. Embora os discursos contemporâneos frequentemente enfatizem a ideia de universalização do acesso, a efetiva inserção de amplas parcelas da população nos ambientes virtuais de deliberação pública permanece restrita. A isso se atribui o risco de consolidação de uma democracia seletiva, marcada não apenas pela limitação material ao acesso à internet, mas também por barreiras culturais, educacionais e informacionais que afastam os cidadãos mais vulneráveis de participar. O cenário atual evidencia que o simples oferecimento de plataformas digitais para participação não assegura, por si só, a pluralidade de vozes no debate público. A ausência de políticas estruturadas de inclusão digital e de formação cidadã agrava o distanciamento entre os grupos marginalizados e os centros de decisão.

Nessa conjuntura, de participação democrática por meio dos meios tecnológicos, Vilella[20] batiza de "*e-participation*" e lança preocupações ao observar que a tecnologia, ao se consolidar como um novo eixo de poder, permanece acessível de forma

19 SENADO FEDERAL. *População em situação de rua será tema de audiência na CE na segunda*. Brasília, DF, 23 maio 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/23/populacao-em-situacao-de-rua-sera-tema-de-audiencia-na-ce-na-segunda. Acesso em: 25 de maio de 2025.

20 VILELLA, Giancarlo. *E-Democracy: On Participation in the Digital Age*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2019. p. 53.

desigual, inclusive entre aqueles que, à primeira vista, dispõem de pleno acesso às redes. Tal constatação o leva a questionar não apenas a uniformidade no acesso e na compreensão dessas ferramentas, mas, sobretudo, a representatividade dos sujeitos que delas se valem. Afinal, estariam participando efetivamente todos os segmentos da sociedade ou apenas grupos específicos? A preocupação central recai sobre a possibilidade de que esse exercício democrático reflita menos a totalidade da sociedade e mais a atuação de segmentos, perpetuando desigualdades sob a aparência de inclusão.

Apesar das limitações estruturais que ainda impedem a universalização da participação digital, as redes sociais emergem como um novo espaço de diálogo que aparentam facilitar e estreitar a relação entre a sociedade e os agentes públicos. Combinando dinamicidade e facilidade de uso, essas plataformas vêm se consolidando como arenas relevantes para a comunicação institucional, a divulgação de ações governamentais e a ampliação do alcance das mensagens públicas. Cientes desse potencial, representantes dos três poderes e diversas instituições estatais têm marcado presença ativa nas redes, utilizando-se de estratégias de comunicação que buscam reforçar a ideia de transparência, responsividade e proximidade com os cidadãos. A linguagem acessível, os vídeos explicativos, os relatos cotidianos e as divulgações de obras, entregas e ações políticas passam a compor um repertório habitual e necessário.

Ainda que instrumentos oficiais, como os portais da transparência, mantenham papel central na prestação formal de contas, observa-se nas redes sociais uma prática complementar de exposição das ações, especialmente por parte de agentes políticos que promovem publicidade de seus mandatos. De forma precisa, Vilella[21] aponta que, "o eleitorado pode acessar as atividades de seus representantes a qualquer momento", o que é um ponto positivo.

Porém, essa nova dinâmica de interação, embora promissora no que tange à visibilidade das políticas públicas, não prescinde de uma análise crítica quanto à qualidade da informação veiculada, à seletividade dos conteúdos, aos riscos de personalização da ação institucional e, sobretudo, às desigualdades no acesso à participação democrática na era digital.

4 Redes sociais e os desafios do diálogo institucional na era digital

As transformações da era digital e, especialmente, dos novos meios de comunicação e interação, como as redes sociais, têm gerado relevante repercussão na dinâmica social de maneira integral. Para relacionamentos íntimos, tem-se o Tinder,

21 VILELLA, Giancarlo. *E-Democracy: On Participation in the Digital Age*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2019. p. 86.

para interações sociais, diversas redes de interação social, para reunir a família, os famosos grupos de WhatsApp, para a educação, o crescente uso de plataformas de ensino on-line, para interações profissionais, temos o LinkedIn, para a relação com o poder público, os diversos instrumentos eletrônicos de governança.[22]

Trata-se, portanto, de uma reconfiguração das formas de interação social, marcada pela mediação tecnológica em praticamente todos os domínios da vida social. Na avaliação de Campos,[23] pode-se dizer que, "o que sabemos sobre nossa sociedade, na verdade, sobre o mundo em que vivemos, sabemos por meio das redes sociais".

Diversos aspectos positivos podem ser observados na relação contemporânea entre o poder público e a sociedade, mediada pelas tecnologias digitais. A comunicação entre o cidadão e os agentes políticos tornou-se, em muitos casos, mais acessível e direta, dispensando a necessidade de deslocamentos físicos, como ir até uma prefeitura e aguardar, muitas vezes sem sucesso, a oportunidade de ser atendido. Hoje, essa interlocução pode ocorrer por meio das redes sociais, desde que haja canais efetivos de escuta por parte dos representantes. Da mesma forma, mecanismos tradicionais de participação, como denúncias a órgãos públicos ou a presença em audiências públicas, passaram a contar com alternativas digitais que ampliam o acesso e a conveniência, permitindo que essas interações ocorram de forma remota.

Todavia, é preciso analisar os cuidados e riscos que esse crescimento digital desordenado tem causado. Desordenado porque ainda não temos no âmbito nacional e internacional, instrumentos legislativos para regulamentar de maneira adequada os diversos desdobramentos dessa nova era.

No Brasil, o processo de regulamentação da era digital tem avançado de forma gradual, embora ainda insuficiente para enfrentar a complexidade dos desafios. A Lei nº 12.737/2012, conhecida como Lei Carolina Dieckmann, foi um marco inicial ao criminalizar condutas relacionadas à invasão de dispositivos eletrônicos. Na sequência, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) consolidou direitos e princípios fundamentais aplicáveis ao ambiente digital, como a garantia da liberdade de expressão, a proteção da privacidade e a neutralidade da rede. Complementando esse arcabouço normativo, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) estabeleceu parâmetros claros para o tratamento de dados pessoais, conferindo maior segurança jurídica e alinhamento com padrões internacionais.

Além dessas normas em vigor, o debate legislativo atual tem se voltado para temas ainda mais sensíveis. O Projeto de Lei nº 2.630/2020, conhecido como PL das Fake

22 CAMPOS, Ricardo. *Metamorfoses do direito global:* sobre a interação entre direito, tempo e tecnologia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023. p. 288.

23 CAMPOS, Ricardo. *Metamorfoses do direito global:* sobre a interação entre direito, tempo e tecnologia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023. p. 291.

News, busca regulamentar a atuação de plataformas digitais no combate à desinformação, prevendo medidas de transparência e responsabilização. Já o Projeto de Lei nº 5.051/2019 pretende instituir diretrizes para o desenvolvimento e uso ético da inteligência artificial no país.

Em âmbito internacional, observa-se uma tendência mais proativa, especialmente na União Europeia, que tem liderado iniciativas regulatórias robustas. O *Digital Markets Act* (DMA) e o *Digital Services Act* (DSA) estabelecem regras rigorosas para grandes empresas de tecnologia, com foco em práticas anticoncorrenciais, transparência algorítmica e moderação de conteúdo. [24]

Em contrapartida, nos Estados Unidos, a Seção 230 do *Communications Decency Act* permanece como eixo central da autorregulação das plataformas, ao isentá-las de responsabilidade sobre o conteúdo gerado por terceiros. O que levanta debates sobre a expansão das redes e sua adequada responsabilização, principalmente em um contexto em que as principais plataformas de redes sociais como *Facebook, Instagram, WhatsApp, X* (antigo *Twitter*), são de origem norte-americana e, no contexto brasileiro, possuem forte adesão da sociedade e, igualmente, das instituições públicas.

No Brasil, embora haja avanços no campo da regulação digital, ainda é evidente a insuficiência de medidas para garantir um ambiente virtual plenamente seguro. No que se refere ao diálogo institucional entre o poder público e a sociedade, observa-se uma adesão significativa ao uso das redes sociais, especialmente com o propósito de ampliar a comunicação e promover maior proximidade com o cidadão. Instituições como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Governo Federal e os Tribunais Superiores mantêm presença ativa nessas plataformas, valendo-se de estratégias informativas e educativas. Com conteúdos produzidos de forma qualificada, com consciência do alcance e da influência que as redes exercem na formação da opinião pública, criando um ambiente de diálogo desburocratizado.

Um dos questionamentos centrais que surge no contexto da comunicação pública digital diz respeito à responsabilização dos agentes públicos por manifestações realizadas em redes sociais. Esse debate se desdobra em ao menos dois problemas distintos, mas interligados. O primeiro refere-se às dúvidas e confusões que podem surgir entre manifestações de cunho pessoal e institucional. Ao se expressar em seus perfis digitais, o agente público pode gerar incertezas quanto à natureza do conteúdo divulgado: trata-se de uma opinião individual ou de uma manifestação oficial vinculada ao órgão que representa? Esse tipo de indistinção se revela como um grande desafio, exigindo sempre cautela e clareza daquele interlocutor.

---

24 ARAUJO, Tatyanne Maria Lins de; CATÃO, Adrualdo de Lima. Desafios contemporâneos do STF na garantia da liberdade de expressão. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. V. 148. Ano 33, p. 229-251. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2025.

O segundo ponto diz respeito à validade e aos efeitos jurídicos de pronunciamentos realizados exclusivamente em ambientes digitais, especialmente por agentes detentores de mandatos eletivos. A crescente utilização das redes sociais como canal prioritário de comunicação com a população tem gerado situações em que declarações realizadas nessas plataformas tentam substituir, na prática, atos administrativos formais. Será que a afirmação de um gestor público, em rede social, dispensando a exigência de comprovante de vacinação para matrícula escolar, em desconformidade com o ordenamento jurídico vigente, tem caráter oficial? Seus efeitos podem ser considerados válidos? E, mais ainda, o agente pode ser responsabilizado pelos impactos que essa manifestação produz na esfera social e institucional? A ausência de parâmetros legais específicos para regular (no correto uso e na devida punição) essas condutas evidencia a urgência de um debate normativo qualificado sobre os limites e as consequências jurídicas da comunicação oficial realizada em meios digitais.

Ainda que inexistam, até o momento, normativos específicos e abrangentes voltados exclusivamente à regulação da atuação de agentes públicos nas redes sociais, é imprescindível reconhecer que a ética na função pública deve nortear toda conduta de quem exerce essa função.

Pode-se mencionar como exemplo de aplicação desse caráter ético ao uso das redes sociais o que estabelece o Código de Ética da Magistratura.[25] Mesmo não tendo sido elaborado especificamente com esse viés da era digital, é de caráter amplo, e, por óbvio, as normas que direcionam o comportamento que um magistrado deve adotar também se aplicam ao universo das redes sociais, como quando menciona como preceito, em seu Art. 1º, o princípio da integridade profissional e pessoal, ou seja, reconhecendo que a imagem do juiz e sua vida privada se tornam indissociáveis. Ainda, o Art. 12 aborda sobre a relação dos magistrados com os meios de comunicação social, estabelecendo que deve ocorrer de forma prudente e enfatiza no inciso II que, o magistrado deve "abster-se de emitir opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos, sentenças ou acórdãos, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos, doutrinária ou no exercício do magistério".

Essa diretriz ética tem servido, inclusive, como fundamento para orientações por meio de resoluções, pelo Poder Judiciário, como ocorreu no recente período eleitoral. Nas últimas eleições, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) assumiu papel central ao editar resoluções voltadas à regulação do uso das redes sociais durante o processo eleitoral, a exemplo da Resolução TSE nº 23.732/2024, com foco na propaganda eleitoral na internet, combate à desinformação e responsabilização de conteúdos

25 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Código de Ética da Magistratura Nacional*. Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/codigo-de-etica. Acesso em: 25 de maio de 2025.

impulsionados. Diante da lacuna legislativa e da necessidade de limites, o TSE atuou como relevante instância reguladora.

Esses mecanismos paliativos ou que deveriam ser complementares, operam de forma limitada diante da ausência de uma regulação detalhada por parte do Estado, que, por sua vez, também não detém o conhecimento técnico aprofundado necessário para normatizar adequadamente esse campo. A regulamentação do uso das redes sociais não pode ser tratada nos mesmos moldes da normatização das agências reguladoras, por exemplo, pois se insere em uma esfera distinta, na qual o setor privado ocupa posição central e detém expertise tecnológica que o poder público, em grande medida, ainda não alcança. Esse contexto impõe ao Estado o desafio de desenvolver modelos regulatórios mais reflexivos e adaptativos, capazes de dialogar com as estruturas de auto-organização da sociedade.[26]

Dessa forma, constata-se que a era digital é um fenômeno irreversível, e as instituições já reconhecem essa realidade ao buscarem se adaptar às novas formas de comunicação e interação com a sociedade. Embora essas transformações tragam benefícios expressivos, como a ampliação do acesso à informação e a aproximação entre Estado e cidadão, também impõem riscos consideráveis, os quais demandam enfrentamento estrutural. O núcleo desse desafio reside na urgente e necessária regulamentação do ambiente digital.

Regulamentar o uso das redes sociais constitui uma tarefa complexa. Trata-se de um processo que envolve a proteção de direitos fundamentais, o resguardo do interesse público e a regulação de interesses econômicos relevantes, especialmente daqueles vinculados às grandes corporações que controlam as plataformas digitais. Essas empresas lidam diariamente com dados de natureza privada e, muitas vezes, também com informações sensíveis de natureza governamental, o que eleva a importância de um marco normativo eficaz.

Wielsch[27] chama atenção para o fato de que,

> A racionalidade de ações específicas de redes sociais com atividade orientada para o lucro torna-se clara, sobretudo, nas modalidades de processamento de dados pessoais. Se, antes, os dados eram utilizados de modo preponderantemente sistemático por organismos estatais com o objetivo de aprimorar o efeito regulador dos sistemas políticos, hoje, eles são coleta-

26 ABBOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado: Regulação de redes sociais e proceduralização. *In:* ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo. (org.). *Fake news* e regulação [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção direito e Estado em transformação; v. 1). p. 244-245.

27 WIELSCH, Dan. Os ordenamentos das redes: Termos e condições de uso – Código – Padrões da comunidade. *In:* ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo. (org.). *Fake news* e regulação [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção direito e Estado em transformação; v. 1). p.179.

> dos em grandes quantidades por empresas e analisados para fins comerciais. Nas condições das mídias digitais, são intermediários privados da comunicação que, substancialmente, elaboram as regras do ordenamento informativo.

Logo, cabe tanto à sociedade quanto ao Estado o dever de manter a democracia em constante vitalidade, promovendo o diálogo como instrumento central de articulação entre as esferas pública e privada. Afinal, como bem afirma Habermas[28], a sociedade civil "compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera política".

É fundamental adotar um olhar crítico e atento aos desafios impostos pela era digital, a fim de garantir que esse ambiente contribua para o fortalecimento da democracia, e não para a reprodução de novas formas de exclusão ou restrição democrática. As tecnologias digitais, que potencialmente ampliam os horizontes do debate público, não podem ser instrumentalizadas de forma a se converterem em "câmaras de eco", capazes de limitar o pensamento crítico e empobrecer a pluralidade de perspectivas essenciais à vida democrática.[29]

Conclusão

A democracia, desde sua origem, revela-se como um processo contínuo de evolução, tendo a sociedade como eixo central desse desenvolvimento. As novas formas de manifestação e comunicação social, impulsionadas pela era digital, ampliam e facilitam a interação com o Estado, mas também introduzem desafios complexos que atravessam diversas dimensões, como a jurídica, ética, social, política, econômica e institucional.

Nesse cenário, um dos principais desafios está na regulação das novas formas de interação social mediadas por tecnologias digitais. A multiplicidade de relações que se estabelecem no ambiente virtual exige do Estado não apenas a regulação, mas a construção de diretrizes que garantam o uso democrático e inclusivo desses instrumentos.

É necessário assegurar que as ferramentas tecnológicas não se convertam em meios de exclusão simbólica, mascarados de forma de expressão da democracia participativa. Para que o diálogo entre Estado e sociedade seja efetivo, é imprescindível

---

28 HABERMAS, J. 1997. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II. p. 99.

29 ABBOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado: Regulação de redes sociais e proceduralização. *In*: ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo. (org.). *Fake news* e regulação [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção direito e Estado em transformação; v. 1). p. 243.

que as estruturas digitais sirvam de ponte e não de barreira, aproximando o cidadão das instituições e ampliando os espaços de deliberação pública.

No entanto, persistem obstáculos concretos que limitam esse ideal, que perpassam desde a ausência de acesso à internet, até a falta de letramento digital, o qual compromete a capacidade de compreender, interpretar e atuar criticamente nos ambientes virtuais. Sem uma política pública sólida de inclusão digital e de formação cidadã, há o risco de se substituir antigas formas de exclusão por novas mais modernas, produzindo sujeitos aparentemente conectados, mas funcionalmente excluídos do debate democrático.

Referências

ABBOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado: Regulação de redes sociais e proceduralização. *In:* ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo. (org.). *Fake news* e regulação [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção direito e Estado em transformação; v. 1).

ABBOUD, Georges. *Direito Constitucional pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ARAUJO, Tatyanne Maria Lins de; CATÃO, Adrualdo de Lima. Desafios contemporâneos do STF na garantia da liberdade de expressão . Revista de Direito Constitucional e Internacional. v. 148. Ano 33, p. 229-251. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital:* o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. [livro eletrônico].

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia.* Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 571-572.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 19ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Código de Ética da Magistratura Nacional*.

Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/codigo-de-etica. Acesso em: 25 de maio de 2025.

CAMPOS, Ricardo. *Metamorfoses do direito global:* sobre a interação entre direito, tempo e tecnologia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

DAHL, Robert A., *On Democracy*, Veritas paperback edition, 2020.

GRIMM, Ditier. *Jurisdição constitucional e democracia:* ensaios escolhidos / Ditier Grimm; coordenação Gilmar Ferreira Mendes; tradução Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia, Erica Luísa Ziegler. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

HABERMAS, J. 1997. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II.

KELSEN, Hans. *A democracia.* 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

LANDAU, David. *Abusive constitutionalism.* UC Davis Law Review, Davis, v. 147, p. 189-260, 2013. Disponível em: https://ir.law.fsu.edu/articles/555/. Acesso em: 16 de maio, 2025.

LEVISTSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, ePub.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 39ª ed. Barueri: Atlas, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. As novas dimensões da liberdade de expressão numa democracia: uma análise à luz dos desafios relativos às *fake news* nas redes sociais. *In*: Eleições e democracia na Era digital / coordenação Paulo Gustavo Gonet Branco... [et al]. São Paulo: Almedina, 2022. [livro eletrônico].

SENADO FEDERAL. *População em situação de rua será tema de audiência na CE na segunda.* Brasília, DF, 23 maio 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/23/populacao-em-situacao-de-rua-sera-tema-de-audiencia-na-ce-na-segunda. Acesso em: 25 de maio de 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro.* 1ª ed., 1ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

VILELLA, Giancarlo. *E-Democracy: On Participation in the Digital Age.* Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2019.

WIELSCH, Dan. Os ordenamentos das redes: Termos e condições de uso – Código – Padrões da comunidade. *In:* ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo. (org.). *Fake news* e regulação [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção direito e Estado em transformação; v. 1).

Os Desafios à Efetividade da Cláusula de Barreira Diante da Dinâmica das Federações Partidárias

The Challenges to the Effectiveness of the Electoral Threshold in Light of the Dynamics of Party Federations

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Direito Público, da Especialização em Direito Eleitoral, no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Aidil Lucena Carvalho

Advogado sócio do Rêgo Carvalho Gomes e Duailibe Advogados, mestrando em direito no IDP, pós-graduado em direito eleitoral pela UFMA e graduado em direito pela UNDB. É membro da ABRADEP. Tem formação Complementar na Universidade de Coimbra sobre administração pública e privada e na Universidade de Sorbone sobre inovação, desenvolvimento e sustentabilidade

RESUMO

Este estudo analisa a interação entre a cláusula de barreira e as federações partidárias no sistema eleitoral brasileiro, com ênfase nos efeitos sobre a governabilidade e a configuração partidária. O objetivo é compreender de que modo as federações influenciam a efetividade da cláusula de desempenho, especialmente após as eleições de 2018 e 2022. Dentre os objetivos específicos, destacam-se: avaliar se a cláusula de barreira contribuiu para a redução da fragmentação partidária; verificar se as federações partidárias favorecem a formação de blocos mais coesos ou apenas reconfiguram a presença de partidos menores no Congresso; e analisar os efeitos políticos e financeiros decorrentes desse arranjo institucional. A hipótese central é a de que, embora a cláusula tenha limitado o acesso de partidos a recursos públicos e tempo de propaganda, as federações funcionam como mecanismo de mitigação de seus efeitos, ao permitir a sobrevivência de siglas com baixa representatividade por meio de alianças estratégicas. A metodologia utilizada combina abordagem qualitativa e quantitativa, com análise normativa (EC nº 97/2017 e Lei nº 14.208/2021), levantamento de dados eleitorais (2014, 2018 e 2022) e revisão bibliográfica. Conclui-se que as federações partidárias conferem relativa estabilidade às legendas menores, mas também introduzem novos desafios à governabilidade no modelo de presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Fragmentação Partidária. Hiperpartidarismo. Cláusula de Barreira. Federação Partidária.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 97/2017 representou um marco na tentativa de reorganização do sistema partidário brasileiro, ao instituir a cláusula de barreira. A medida passou a exigir um desempenho eleitoral mínimo para que os partidos políticos tivessem acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Com isso, buscou-se conter a proliferação de siglas pouco representativas e fortalecer a governabilidade em um regime de presidencialismo de coalizão.

Esse novo arranjo normativo foi acompanhado da vedação às coligações proporcionais, o que aumentou as dificuldades enfrentadas pelas legendas menores. Como alternativa de sobrevivência institucional, surgiu a Lei nº 14.208/2021, que regulamentou as federações partidárias. Essas alianças de longo prazo entre partidos passaram a funcionar como instrumento legítimo de articulação política, ainda que carregadas de controvérsias quanto à sua eficácia e coesão ideológica.

A criação das federações respondeu à necessidade de adaptação ao novo modelo eleitoral, mas também reabriu discussões sobre a fragmentação partidária. Se, por um lado, a cláusula de barreira prometia racionalizar o sistema, por outro, as federações podem permitir a manutenção de práticas estratégicas que contornam seus efeitos. Assim, o debate gira em torno da efetividade real dessas medidas frente à dinâmica de funcionamento do sistema representativo.

A hipótese central deste trabalho é que, embora a cláusula de barreira tenha contribuído para a redução formal do número de partidos com acesso a recursos públicos, as federações partidárias operam como um mecanismo de mitigação de seus efeitos, permitindo a sobrevivência de partidos com baixa representatividade. Isso levanta dúvidas sobre a profundidade da reforma e sobre o potencial real de fortalecimento da democracia representativa brasileira.

A pesquisa adota metodologia mista, combinando análise normativa (da EC nº 97/2017 e da Lei nº 14.208/2021), estudo documental, levantamento empírico dos dados eleitorais de 2014, 2018 e 2022, bem como revisão da literatura especializada. O objetivo é compreender se as alterações legais lograram, de fato, reduzir o hiperpartidarismo, ou se resultaram apenas em rearranjos formais com impactos limitados sobre a governabilidade.

O trabalho está estruturado em três eixos principais: o primeiro trata da fragmentação partidária no Brasil e da lógica do presidencialismo de coalizão; o segundo aborda a evolução da cláusula de barreira, seus fundamentos e efeitos nas eleições de 2018 e 2022; e o terceiro analisa as federações partidárias como mecanismo de adequação à nova ordem legal e seus efeitos práticos sobre o sistema político-eleitoral.

2 O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E O IMPACTO DA FRAGMENTAÇÃO: HIPERPARTIDARISMO E A COALIZÃO POLÍTICA

2.1 A gênese da fragmentação partidária no brasil: contexto histórico-institucional

A fragmentação do sistema partidário brasileiro compromete a governabilidade e a estabilidade democrática, sendo intensificada desde as eleições de 1989. Autores como Sartori (1982), Kinzo (2003) e Rodrigues (1995) apontam que o excesso de partidos dificulta a formação de maiorias estáveis e enfraquece o Executivo. Viana (2008) destaca que o crescimento de legendas sem identidade ideológica clara, como o PRN de Collor, evidenciou esse processo. Abranches (2018) identifica as eleições de 1990 como o ápice da fragmentação na Terceira República, em meio a crises políticas e econômicas que culminaram no *impeachment* de Collor. Tentativas de conter o cenário, como a "verticalização das coligações" em 2002, fracassaram diante da resistência partidária.

A necessidade de amplas coalizões no presidencialismo brasileiro é agravada pela combinação entre sistema proporcional, pluralismo partidário e desigualdades regionais e sociais. Abranches (2018) argumenta que essa fragmentação reflete a diversidade estrutural do país, mais do que uma falha do sistema. Nascimento (2018) e Sousa (2020) reforçam que incentivos institucionais e fatores estruturais continuam alimentando a multiplicação de partidos, o que molda um cenário político volátil e marcado por negociações constantes para garantir a governabilidade.

> A fragmentação partidária é apontada como um dos principais problemas do sistema partidário brasileiro desde a redemocratização. Os fatores que teriam conduzido o sistema à intensa fragmentação estão ligados às regras eleitorais e partidárias brasileiras, que produzem um contexto propenso à fragmentação partidária. A combinação dos seguintes fatores intensifica a fragmentação: (1) representação proporcional; (2) lista aberta; (3) coligações; (4) ausência de cláusula de barreira; (5) federalismo; (6) distribuição dos recursos partidários; (7) legislação partidária flexível; (8) magnitude dos distritos; (9) organizações partidárias fracas..Parte da alta fragmentação é atribuída aos pequenos partidos, tendo em vista que a legislação eleitoral é permissiva e beneficia a proliferação de pequenas siglas. Antes da reforma de 2017, nas disputas proporcionais, não havia a existência de percentuais mínimos para o acesso ao parlamento, ou seja, nenhuma cláusula de desempenho (SOUSA, 2020, p. 55).

A fragmentação partidária no Brasil decorre de regras institucionais que favorecem a criação e sobrevivência de partidos, mesmo sem expressão nacional. Reformas recentes reduziram a dispersão local, mas o pluralismo segue forte no plano fede-

ral, exigindo coalizões que garantam governabilidade, mas também dificultam a estabilidade política.

2.2 Hiperpartidarismo: Causas, Consequências e Implicações para a Representação Política

A Constituição Federal de 1988 assegura o pluralismo político como um dos pilares da República, garantindo autonomia aos partidos políticos e exigindo filiação partidária para a elegibilidade. No plano teórico, os partidos são fundamentais para a representação democrática e a construção de programas de governo, como ressaltam autores como Carvalho (2012) e José Afonso da Silva (2011). No entanto, a realidade do sistema partidário brasileiro revela uma distorção desse ideal, marcada pela proliferação de legendas com baixa identidade ideológica e pouca representatividade efetiva.

Essa fragmentação excessiva, conhecida como hiperpartidarismo, decorre de fatores institucionais, como a facilidade de criação de partidos, o sistema proporcional com lista aberta e o acesso facilitado ao fundo partidário. Ela gera instabilidade, dificulta a governabilidade e compromete o debate programático. A consequência é um sistema político dominado por negociações casuísticas, onde coalizões frágeis e personalismo político prevalecem sobre agendas coletivas e coerentes. Como observa Ferreira Filho (2008), essa lógica favorece elites partidárias e limita a renovação do sistema.

Autores como Lo Pumo, Leal e Rabello Filho destacam ainda que o excesso de partidos esvazia o sentido original do multipartidarismo, pois muitas siglas não representam efetivamente divisões sociais reais, funcionando apenas como mecanismos de acesso ao poder (RABELLO FILHO, 2001). A falta de coesão programática e a migração constante de lideranças entre legendas agravam a desconexão entre eleitores e representantes, gerando descrédito nas instituições e incentivando o voto personalista. O resultado é um sistema com baixa accountability, dominado por interesses particulares e estratégias de sobrevivência política.

O ministro Ricardo Lewandowski, destacou que o excesso de partidos políticos pode comprometer a governabilidade, dificultando a formação de consensos no Legislativo e enfraquecendo o debate programático (BRASIL, 2011). No Brasil, a fragmentação partidária excessiva contribui para a instabilidade política e o enfraquecimento dos partidos como instituições representativas. A existência de um grande número de legendas, muitas sem identidade ideológica clara, favorece a formação de coalizões voláteis, dificultando a governabilidade e promovendo um cenário de constante negociação em troca de apoio político. O resultado é a diluição do debate programático e a preponderância de interesses particulares sobre as demandas coletivas (CARVALHO, 2012).

Frente a esse cenário, torna-se urgente a adoção de reformas que racionalizem o sistema partidário, estabelecendo critérios mais exigentes para a criação e funcionamento dos partidos. A construção de um ambiente democrático sólido exige equilíbrio entre pluralismo e governabilidade, impedindo tanto a concentração de poder quanto a dispersão extrema que enfraquece a democracia. O hiperpartidarismo, longe de fortalecer a representação política, torna-se um dos principais entraves à consolidação de instituições estáveis, coesas e verdadeiramente democráticas.

2.3 Coalizões Partidárias: Estratégias para a Governabilidade em um Sistema Fragmentado

A fragmentação partidária no Brasil, alimentada por um sistema proporcional e pela facilidade de criação de legendas, tornou a formação de coalizões indispensável para a governabilidade. Nesse cenário, o presidencialismo brasileiro, embora historicamente consolidado desde 1889, passou a exigir a articulação constante entre o Executivo e uma base multipartidária. Foi nesse contexto que Sérgio Abranches (1988) formulou o conceito de "presidencialismo de coalizão", definindo-o como a necessidade do presidente de negociar apoio legislativo com diversos partidos para governar com estabilidade.

Essa dinâmica decorre da combinação de fatores institucionais como o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e o sistema proporcional. Juntos, esses elementos criam um ambiente político fragmentado, onde o Executivo depende de acordos amplos para aprovar sua agenda. Como aponta Sousa (2020), esse arranjo gera uma interação complexa entre os poderes e demanda negociações permanentes, transformando o presidencialismo de coalizão em uma estratégia essencial para mitigar a instabilidade gerada pelo hiperpartidarismo.

No entanto, essa necessidade de coalizões tem consequências ambivalentes. Por um lado, como observa Santos (2002), ela amplia a representatividade e estimula a inclusão de diferentes interesses no processo político. Por outro, conforme Abranches (2018) e Guimarães (2020), torna o Executivo vulnerável a barganhas partidárias e práticas clientelistas, com distribuição de cargos e recursos como moeda de troca. Isso fragiliza a eficiência da administração pública e compromete decisões estratégicas de longo prazo, uma vez que a sustentação política depende de acordos pontuais e, muitas vezes, instáveis.

Além disso, as coalizões no Brasil costumam ser formadas após as eleições, o que diferencia o modelo brasileiro dos regimes parlamentares. O presidente eleito precisa negociar, frequentemente com legendas ideologicamente distintas, a composição de sua base de apoio, o que acentua o caráter pragmático das alianças. Como afirma Schier (2017), essa lógica está implícita no modelo político nacional e eviden-

cia como a fragmentação partidária e o presidencialismo interagem para moldar um sistema no qual a governabilidade depende de pactos constantes, muitas vezes em detrimento da coerência programática e da eficiência governamental.

> O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. Não há a possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita no país. A lógica das coalizões é uma imposição institucional. E o comportamento social e dos governos sofre influência inevitável – ainda que em diferentes graus – do arranjo institucional (SCHIER, 2017, p. 19).

A governabilidade no Brasil, marcada por forte fragmentação partidária, depende da formação de coalizões amplas e duradouras. No entanto, essas alianças são frequentemente pragmáticas, pautadas mais pela distribuição de cargos e recursos do que por compromissos ideológicos, o que enfraquece a coerência das políticas públicas e estimula práticas clientelistas. Diferente dos regimes parlamentares, onde coalizões rompidas podem derrubar o governo, no presidencialismo brasileiro o Executivo permanece no cargo, tornando as negociações constantes e muitas vezes instáveis, com uma base de apoio heterogênea e volátil.

Esse modelo, conhecido como presidencialismo de coalizão, impõe altos custos políticos. O Executivo, para garantir apoio legislativo, recorre à nomeação de aliados em cargos estratégicos, muitas vezes sem critérios técnicos, o que favorece crises e casos de corrupção. Embora esse sistema viabilize a estabilidade institucional, também revela fragilidades estruturais, como a dependência de alianças voláteis e o enfraquecimento da eficiência administrativa. O debate sobre sua permanência segue aberto, dividido entre os que valorizam sua representatividade e os que denunciam seus efeitos colaterais sobre a governança e a transparência.

3 A CLÁUSULA DE DESEMPENHO E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017

3.1 Origens e Desenvolvimento da Cláusula de Barreira no Brasil

A democracia contemporânea deixou de ser apenas a regra da maioria e passou a incluir a proteção das minorias como elemento essencial. Pensadores como Sartori e Tocqueville alertam para os riscos da tirania da maioria e da concentração de poder. Nesse contexto, os sistemas eleitorais influenciam diretamente o tipo de democracia que se constrói, moldando a representação política, a formação de governos e o número de partidos. Rickard (2017) destaca que a escolha do sistema eleitoral impacta a dinâmica da competição política e os resultados legislativos.

Autoras como Shepsle (2010), argumentam que há um equilíbrio delicado entre representação e governabilidade. Enquanto sistemas proporcionais favorecem a diversidade e a inclusão de minorias, os majoritários tendem a facilitar a formação de governos estáveis. Entretanto, cada sistema tem suas limitações: um modelo altamente representativo pode dificultar a governabilidade, enquanto um sistema centrado na governabilidade pode excluir parcelas relevantes do eleitorado. Mayhew (2004), por sua vez, enfatiza que as estratégias políticas estão fortemente orientadas à reeleição, afetando o comportamento dos representantes e incentivando uma lógica pragmática.

Com o objetivo de conter a fragmentação partidária, muitos países adotaram cláusulas de barreira. A Alemanha, por exemplo, aplica desde 1953 a cláusula dos 5%, com o intuito de fortalecer partidos com base nacional e evitar a proliferação de siglas pouco representativas[1]. No Brasil, a cláusula foi inicialmente introduzida de maneira excludente durante o regime militar e voltou à discussão com a Lei nº 9.096/95, que foi considerada inconstitucional pelo STF por violar princípios do pluripartidarismo e da participação das minorias.

A discussão em torno da cláusula de barreira divide opiniões. Autores como Salgado (1997) criticam o dispositivo, alegando que ele compromete o pluralismo e favorece a oligarquização do sistema político. Por outro lado, Silveira e Rabelo (2018) defendem a cláusula como forma de enfrentar o problema das "legendas de aluguel" e melhorar a governabilidade, ao reduzir o número de partidos com representação parlamentar. As experiências eleitorais brasileiras, como em 2014, mostraram um crescimento expressivo no número de partidos, tornando o sistema político ainda mais fragmentado.

Diante disso, a Emenda Constitucional nº 97/2017 instituiu uma nova cláusula de desempenho, com regras graduais e mais equilibradas, respeitando os fundamentos constitucionais e evitando exclusões automáticas. Essa nova fórmula não impede o funcionamento parlamentar de partidos menores, mas restringe seu acesso a recursos públicos e tempo de propaganda. A proposta, considerada mais razoável, visa organizar racionalmente o sistema partidário, conter a proliferação de siglas e melhorar a eficiência da representação política, sem desconsiderar a importância das minorias.

A cláusula de barreira, presente na maioria dos sistemas proporcionais mundo afora, teve suas primeiras tentativas no Brasil com o Decreto-Lei nº 8.835/1946, que condicionava a existência dos partidos a um número mínimo de votos, sob pena de cassação. Esse decreto, no entanto, foi rapidamente revogado pelo Decreto nº 9.258/1946, que passou a exigir número mínimo de associados e votos em diversas circunscrições

1 https://www.dw.com/pt-br/zeitgeist-a-cl%C3%A1usula-dos-5-na-elei%C3%A7%C3%A3o-alem%C3%A3/a-38057060

para manutenção dos partidos. A Lei nº 1.164/1950 reiterou essas exigências, condicionando a existência dos partidos à eleição de pelo menos um parlamentar ou à obtenção de 50 mil votos nacionais. Durante o regime militar, a Lei nº 4.740/1965 – a Lei Orgânica dos Partidos Políticos – impôs exigências ainda mais rigorosas, como a necessidade de 3% do eleitorado em ao menos 11 estados, consolidando um sistema de exclusão de legendas. A medida foi reforçada com o Ato Institucional nº 2 (AI-2), que buscou reduzir drasticamente o número de agremiações.

No contexto da presidência de Ernesto Geisel, a Emenda Constitucional nº 11/1978 revogou atos institucionais, mas estabeleceu nova cláusula de desempenho, exigindo 5% dos votos nacionais distribuídos em 9 estados. Posteriormente, a EC nº 25/1985 flexibilizou esse critério, exigindo 3% dos votos em pelo menos cinco estados, com 2% em cada. Essa foi a última cláusula expressa até a Constituição de 1988, que, diferentemente, não previu limites à representação partidária.

A questão só voltou ao texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 97/2017, em meio a um cenário de crise político-institucional, fragmentação partidária inédita e forte pressão por reformas. Como lembra Cervi (2022, p. 23), as coligações proporcionais, posteriormente extintas pela mesma emenda, eram criticadas por "interesses eleitorais personalistas e momentâneos", além de desrespeitarem os programas partidários.

A EC nº 97/2017 surgiu no contexto de polarização que marcou as eleições presidenciais de 2014, seguidas do impeachment da presidente Dilma Rousseff e da cassação da base de sustentação governista. Diversas ações tramitavam no TSE (AIJE nº 194358, AIME nº 761, RP nº 846), contestando a chapa vencedora, e Michel Temer foi absolvido por maioria apertada. A crise institucional levou à aprovação da emenda em outubro de 2017.

A nova redação do art. 17, §3º da Constituição passou a condicionar o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita à obtenção de 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em um terço dos estados, com pelo menos 2% em cada, ou à eleição de 15 deputados federais distribuídos igualmente. Contudo, tais regras só se aplicarão plenamente em 2030, com critérios de transição gradualmente mais exigentes a partir de 2018.

As mudanças impactaram diretamente os pequenos partidos. Com a decisão do STF na ADI nº 4560/DF, que proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, o fundo público se tornou a principal fonte de financiamento, composto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Lei nº 13.478/2017) e pelo Fundo Partidário (Lei nº 9.096/1995, art. 44, III). Partidos que não alcançarem os critérios da cláusula perderão acesso a esses recursos e ao tempo de rádio e TV. Isso limita drasticamente sua visibilidade e competitividade. Contudo, o §5º do art. 17 da

CF garante que os parlamentares eleitos por partidos que não cumprirem a cláusula não perdem o mandato e podem se filiar a outra legenda sem punição.

Por fim, a EC nº 97/2017 também proibiu as coligações proporcionais a partir das eleições de 2020. Junto da cláusula de barreira, isso representou um duplo desafio às legendas minoritárias.

Dessa forma, o objetivo é fortalecer a conexão entre representantes e eleitores, especialmente no sistema de lista aberta. Os resultados das eleições de 2018 e 2022 demonstram o efeito prático da cláusula: uma significativa redução no número de partidos com representação no Congresso Nacional, inaugurando uma nova fase de reorganização do sistema partidário brasileiro.

3.2 As Eleições de 2018 e os Primeiros Impactos da Cláusula de Desempenho

Em 2018, primeiro ano de aplicação da cláusula de desempenho, 14 dos 35 partidos registrados à época foram enquadrados por não atingirem os critérios mínimos exigidos: 1,5% dos votos válidos para deputado federal, distribuídos em ao menos um terço dos Estados com mínimo de 1% em cada, ou a eleição de pelo menos nove deputados federais em um terço das unidades federativas. Como reflexo direto, essas legendas perderam o direito a cerca de R$888,7 milhões destinados ao financiamento público naquele ano[2].

O impacto foi ainda mais evidente quando se observa a reorganização institucional das siglas afetadas. Diversos partidos, como o Partido Humanista da Solidariedade (PHS), o Partido Republicano Progressista (PRP) e o Partido Pátria Livre (PPL), deixaram de existir por meio de incorporação a outras legendas. Outros, como a REDE e o PCdoB, optaram posteriormente por aderir a federações partidárias como forma de garantir sobrevivência institucional e acesso a recursos públicos.

A seguir, apresenta-se a planilha com a situação dos partidos que não atingiram a cláusula de barreira em 2018, com os respectivos desdobramentos institucionais:

2 https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionai s-a-partir-de-2020

Tabela 1 – Partidos que não atingiram a cláusula de barreira em 2018[3]

PARTIDOS QUE NÃO ATINGIRAM A CLÁUSULA EM 2018		
PARTIDO	**SITUAÇÃO APÓS 2018**	**AÇÃO ADOTADA**
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	Incorporado pelo Podemos	Extinto
Partido Pátria Livre (PPL)	Incorporado pelo PCdoB	Extinto
Partido Republicano Progressista (PRP)	Incorporado pelo Patriota	Extinto
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	Incorporou o PPL	Ingressou na federação Brasil da Esperança (PT-PCdoB-PV) em 2022
Rede Sustentabilidade (REDE)	Manteve-se independente até 2022	Ingressou na federação PSOL-REDE em 2022
Democracia Cristã (DC)	Perdeu representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	Perdeu representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Trabalhista Cristão (PTC)	Perdeu representação parlamentar	Manteve-se independente

3 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados das eleições 2018 – Desempenho partidário e cláusula de barreira.** Brasília: TSE, 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Cláusula de barreira reduz número de partidos com acesso a fundo partidário e tempo de TV.** Agência Câmara de Notícias, Brasília, 10 dez. 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Partidos Políticos – Incorporações homologadas no biênio 2018-2020.** Brasília: TSE, 2020. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário – Execução Orçamentária de 2014.** Brasília: TSE, 2015. [Base de dados: Planilha "Duodécimo 2014" obtida via portal do TSE.]

Partido da Causa Operária (PCO)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mulher Brasileira (PMB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Patriota	Incorporou o PRP	Manteve-se independente até 2022

Fonte: Brasília: TSE, 2018.

3.3 Os Reflexos Aproximados da Cláusula nas Eleições de 2022

A tendência se confirmou e se intensificou em 2022, quando os critérios da cláusula de desempenho foram ampliados para 2% dos votos válidos ou a eleição de pelo menos 11 deputados federais. O resultado foi a exclusão de mais 15 partidos do acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda. Destes, o PSC e o PROS foram incorporados, respectivamente, pelo Podemos e pelo Solidariedade. Já o Patriota e o PTB promoveram fusão, criando o Partido Renovador Democrático (PRD).

Outras legendas, como o PRTB e o DC, optaram por manter-se ativas, mesmo sem representatividade parlamentar, enquanto a REDE e o PCdoB, já afetados em 2018, seguiram na estratégia de federação para garantir acesso institucional.

A seguir, apresenta-se a planilha com os dados de 2022, com destaque para a destinação das siglas que não superaram a cláusula:

Tabela 2 – Partidos que não atingiram a cláusula de barreira em 2022[4]

PARTIDOS QUE NÃO ATINGIRAM A CLÁUSULA EM 2022		
PARTIDO	**SITUAÇÃO APÓS 2022**	**AÇÃO ADOTADA**
Partido Social Cristão (PSC)	Incorporado pelo Podemos	Extinto
Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	Incorporado pelo Solidariedade	Extinto
Patriota	Fundiu-se com o PTB para formar o PRD	Extinto
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Fundiu-se com o Patriota para formar o PRD	Extinto
Solidariedade	Incorporou o PROS	Manteve-se independente
Partido Novo (NOVO)	Manteve-se independente	Manteve-se independente
Agir	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Democracia Cristã (DC)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Causa Operária (PCO)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mulher Brasileira (PMB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Unidade Popular (UP)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente

4 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados das eleições 2022 – Dados eleitorais por partido.** Brasília: TSE, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 21 maio 2025.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Análise do desempenho partidário nas eleições de 2022.** Brasília: DIAP, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Fusões e incorporações após eleições de 2022 afetam composição partidária.** Agência Câmara de Notícias, Brasília, 12 dez. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro Civil de Partidos Políticos – Atualizações e fusões homologadas (2022–2024).** Brasília: TSE, 2024. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/partidos. Acesso em: 21 maio 2025.

A cláusula de barreira revelou-se um instrumento eficaz na redução da fragmentação partidária. Sua adoção está diretamente relacionada à extinção formal de siglas com desempenho eleitoral insatisfatório, configurando um processo de depuração do sistema partidário brasileiro. Além disso, forçou os partidos menores a buscarem formas de sobrevivência institucional, como fusões e federações, em um ambiente político cada vez mais competitivo e seletivo.

Como se observará no capítulo seguinte, a criação das federações partidárias surgiu exatamente como um mecanismo de evasão ou superação da cláusula de barreira, oferecendo uma alternativa para que partidos menores mantenham sua relevância institucional e participem do jogo político sem a necessidade de extinção ou incorporação imediata.

4 AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO MECANISMO DE EVASÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA

4.1 O contexto das Federações Partidárias e sua (in)constitucionalidade

As federações partidárias foram criadas como alternativa para que partidos pequenos contornam os efeitos da cláusula de barreira, unindo-se em alianças duradouras que preservam suas identidades, mas compartilham estrutura e representação (BRASIL, 2024). Legislativamente, seu propósito é reduzir a fragmentação partidária e fortalecer a governabilidade, incentivando a cooperação entre legendas. Segundo Rocha Nicolli e Bianco (2024), tratam-se de mecanismos pensados para promover maior estabilidade no sistema eleitoral, conciliando pluralismo com funcionalidade institucional.

Nesse sentido Medeiros (2021) destaca que:

> O Brasil tem partidos demais. Isso, por si só, não é um problema. O problema é que o Brasil possui mais de 20 partidos com representação parlamentar em nível federal, característica que torna o sistema político fragmentado e de difícil coordenação. Ingovernável, se quisermos esticar um pouco o argumento. Claro que não precisamos recorrer a um bipartidarismo radical como ocorre nos Estados Unidos, mas algo em torno de seis a oito partidos é suficiente para representar razoavelmente as diferenças ideológicas de uma sociedade como a nossa. Essa quantia está próxima do sistema alemão, tido por muitos como referência em termos de estabilidade governamental (MEDEIROS, 2021).

As federações partidárias foram criadas como alternativa à vedação das coligações proporcionais e ao rigor da cláusula de barreira, permitindo que partidos peque-

nos se agrupem de forma estável por pelo menos quatro anos. Embora tenham sido pensadas como instrumento de racionalização do sistema político, na prática, muitas federações funcionam como mecanismos de sobrevivência institucional, reunindo partidos sem afinidade ideológica apenas para manter acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda. Isso enfraquece os objetivos da cláusula de barreira, que buscava depurar o sistema e fortalecer legendas programáticas. Como observa Medeiros (2021), o Brasil segue com um número excessivo de partidos, dificultando a formação de coalizões coesas e a governabilidade.

Apesar da intenção de fortalecer o sistema representativo, as federações levantam críticas quanto à transparência eleitoral e à coerência programática. Eleitores podem acabar fortalecendo partidos com os quais não se identificam, uma vez que o voto em uma legenda federada contribui para o desempenho de toda a federação. Além disso, há o risco de captura política por partidos maiores, que tendem a dominar as decisões dentro das federações.

Como alerta Guimarães (2022), em vez de renovar o sistema, esse modelo pode perpetuar as mesmas elites políticas, criando blocos artificiais sem legitimidade real. Isso motivou o ajuizamento da ADI 7021 pelo PTB, que questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, alegando que as federações equivalem, na prática, a coligações disfarçadas – proibidas pela EC 97/2017.

O STF, contudo, entendeu que não houve vício formal na tramitação da lei, nem violação material à Constituição. Argumentou-se que as federações e as coligações são institutos distintos: as primeiras possuem vínculo duradouro e funcionamento conjunto no Legislativo, enquanto as coligações eram alianças temporárias. Segundo a Câmara dos Deputados, as federações podem ser vistas como solução gradual para a concentração partidária e a preservação de correntes ideológicas minoritárias. O debate jurídico e político em torno das federações revela a tensão entre a busca por racionalidade institucional e a necessidade de preservar a diversidade democrática no sistema político brasileiro.

A ADI 7021, ajuizada pelo PTB, questionou a compatibilidade das federações partidárias com a vedação às coligações proporcionais imposta pela Emenda Constitucional nº 97/2017, sustentando que as federações seriam uma forma disfarçada de coligação.

O Ministro Barroso, no entanto, destacou que as federações se distinguem das coligações, pois exigem uma união estável entre os partidos por pelo menos quatro anos, além de requerer afinidade programática e um estatuto comum. Diferentemente das coligações, que se dissolve imediatamente após o pleito eleitoral, as federações impõem uma cooperação institucional duradoura, evitando a fragmentação política e garantindo uma maior coerência ideológica entre os partidos participantes (BRASIL, 2021).

O PTB também alegou que a Lei nº 14.208/2021 concedia vantagem indevida às federações ao permitir que seu registro fosse feito até o fim do período de convenções partidárias, ao passo que partidos individuais devem estar registrados com pelo menos seis meses de antecedência. Barroso reconheceu a desigualdade e deferiu parcialmente a medida cautelar, suspendendo dispositivos legais que previam esse prazo privilegiado. Com isso, determinou que as federações observem o mesmo prazo de registro exigido dos demais partidos, garantindo isonomia no processo eleitoral (BRASIL, 2021). Nesse sentido, Barroso (2021) asseverou que:

> De fato, a adequação constitucional do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021 à Constituição de 1988 não depende apenas de assegurar que ele se distinga da coligação proporcional no momento pós-eleitoral, por meio do funcionamento parlamentar unificado dos partidos federados. É preciso levar em consideração, também, o momento pré-eleitoral, garantindo que a criação da federação ocorra em condições de igualdade com os partidos políticos, com transparência e acesso adequado à informação pelo eleitorado. A segurança jurídica do processo eleitoral, à qual é inerente o respeito ao encadeamento lógico das etapas que o compõem, não admite que um novo partido político apto a lançar candidatos possa surgir, como elemento surpresa, na fase das convenções partidárias. O mesmo deve valer para as federações partidárias (BRASIL, 2021, pág. 16).

O STF referendou a decisão do Ministro Barroso e manteve a constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, exigindo isonomia no prazo de registro entre federações e partidos. Para as eleições de 2022, permitiu-se, excepcionalmente, o registro das federações até 31 de maio.

Embora consideradas constitucionais, as federações têm sido usadas como estratégia para contornar a cláusula de barreira, permitindo alianças frágeis. O STF reconheceu a validade do instituto, mas indicou a necessidade de ajustes para evitar distorções na representação política.

As federações partidárias alteraram significativamente a dinâmica do financiamento eleitoral no Brasil, ao permitirem que partidos pequenos se unam a maiores e atuem como um bloco único para fins de cláusula de barreira, tempo de propaganda e recursos públicos. Embora cada partido mantenha sua autonomia jurídica, a federação possibilita o uso conjunto do Fundo Partidário, do Fundo Eleitoral e do tempo de rádio e TV. No entanto, para usufruir dessas vantagens, os partidos e seus parlamentares devem observar regras rígidas de fidelidade partidária, sob pena de sanções previstas na legislação eleitoral (MALDONADO; PEREIRA, 2022).

Apesar de atuarem conjuntamente, os partidos federados continuam recebendo os recursos públicos separadamente e são responsáveis individualmente pela prestação de contas. A redistribuição dos recursos, embora potencialmente mais equitativa, depende do desempenho e da representatividade da federação como um todo, o que pode gerar disputas internas e dificuldades operacionais (ANJOS FILHO, 2022). Como destacam Gresta e Carvalho (2022), a legislação deixou lacunas quanto à execução financeira coletiva, o que exige uma interpretação sistemática da Constituição para assegurar transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos.

> A atuação unificada corresponde ao desempenho conjunto, pelos partidos federados, de parte das prerrogativas e dos deveres que assistem aos partidos políticos, o que ocorrerá a partir do deferimento do registro da federação no TSE (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §1º). Decorre do exercício da autonomia partidária, uma vez que a formação da federação resulta do pacto livre entre as agremiações. Ademais, é um desdobramento do caráter nacional da federação. Nesse ponto, cabe salientar que somente diretórios nacionais dos partidos políticos têm legitimidade para deliberar sobre o ingresso em uma federação, inexistindo a possibilidade de que órgãos partidários regionais ou municipais recusem os efeitos da associação de partidos políticos. Quanto aos efeitos produzidos, coube à Resolução, no silêncio da lei, consignar que "[p]ara fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação" (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §2º). O impacto ocorrerá sempre em relação à legislatura seguinte em que se formar a federação, de modo que os duodécimos do Fundo Partidário no ano em curso não sejam afetados (GRESTA; CARVALHO, 2022).

As federações partidárias, previstas na Resolução TSE nº 23.670/2021, configuram uma associação duradoura entre partidos que compartilham afinidade programática, com duração mínima de quatro anos. Essa aliança permite a soma de votos e de representação parlamentar, sendo válida para o cumprimento da cláusula de barreira, acesso ao fundo partidário, tempo de propaganda e repartição de cadeiras nas eleições proporcionais. Embora cada legenda preserve sua autonomia jurídica, as ações devem ser coordenadas no âmbito da federação.

O modelo impõe obrigações específicas, como regras próprias de prestação de contas e observância das cotas de gênero, além de restringir a desfiliação de parlamentares, salvo em hipóteses de justa causa. A fidelidade ao pacto federativo é reforçada por sanções aplicáveis em casos de abandono sem justificativa legal ou repasse irregular de recursos, buscando garantir maior estabilidade e coerência institucional.

No entanto, o modelo das federações tem gerado controvérsias, especialmente quando usado como estratégia para contornar a cláusula de desempenho. Embora vise reduzir a fragmentação partidária, pode acabar mantendo siglas sem representatividade real no sistema político. A recente decisão do STF, que declarou inconstitucionais as restrições às sobras eleitorais impostas pela Lei nº 14.211/2021, também influenciou o desenho da representação, reforçando a lógica proporcional. No contexto do presidencialismo de coalizão, as federações surgem como tentativa de equilibrar pluralismo e governabilidade, mas seu sucesso dependerá da coerência interna e do compromisso efetivo entre os partidos federados.

Segundo estudo de Maldonado e Pereira (2022, p. 237):

> As federações de partidos – que promove o fortalecimento de agremiações políticas unidas em torno das citadas afinidades programáticas – pode-se afirmar, acaba por institucionalizar o presidencialismo de coalizão, pois proporciona, à práxis política no Brasil, a migração no modo atual de fazer política no varejo, pela multiplicidade de partidos representados no Congresso, e de interesses convergentes, para um novo paradigma de política no atacado, em que a coalizão de governo passa a ser entabulada com a federação, que agrega partidos no seu seio, de modo que sua diretriz partidária acaba por impelir compulsoriamente a orientação de voto de cada parlamentar integrante da bancada dos partidos integrantes da federação.

As federações partidárias e o presidencialismo de coalizão surgem como mecanismos para enfrentar a fragmentação política brasileira, mas ambos enfrentam limitações. Enquanto o presidencialismo de coalizão depende de acordos frágeis, as federações buscam unir partidos com afinidade programática, embora muitas vezes funcionem como coligações disfarçadas que mantêm siglas pouco representativas ativas no sistema. Essa estrutura, apesar de promover alguma racionalização, pode dificultar a coesão e a governabilidade, sobretudo quando motivada por interesses eleitorais imediatos, não por alinhamento ideológico real.

A criação das federações em meio à implementação da cláusula de barreira permitiu que partidos menores sobrevivessem politicamente, mesmo sem base eleitoral

sólida. Ainda que a proposta busque maior coerência ideológica e estabilidade, muitas alianças têm caráter estratégico e oportunista. Em 2022, das 28 legendas participantes das eleições proporcionais, apenas 12 superaram a cláusula. Isso indica que, embora as federações atenuem seus efeitos, a cláusula de desempenho tem cumprido o papel de reduzir o número de siglas e incentivar blocos partidários mais coesos.

4.2 Federações Partidárias como Resposta à Cláusula de Barreira: Estrutura, Poder e Finalidade

A Federação Brasil da Esperança (FÉ Brasil), formada por PT, PCdoB e PV, foi a primeira aprovada pelo TSE em 2022. Surgiu como alternativa à cláusula de barreira, reunindo partidos com trajetórias distintas em torno de um estatuto e programa comuns. A federação instituiu uma Assembleia Geral proporcional e rodízio anual na presidência, buscando equilíbrio interno. Apesar da predominância do PT, garantiu coesão legislativa e permitiu que PCdoB e PV mantivessem acesso ao fundo partidário e ao tempo de antena. O bom desempenho eleitoral de 2022 consolidou a FÉ Brasil como bloco relevante da esquerda.

A Federação PSDB-Cidadania, também formalizada em 2022, uniu dois partidos com perfis complementares. O PSDB assumiu a presidência permanente, enquanto o Cidadania ficou com a vice, evidenciando um modelo mais hierárquico. O colegiado é formado conforme o desempenho eleitoral, respeitando também a paridade de gênero. Apesar da tentativa de equilíbrio formal, o arranjo concentra poder no PSDB. A estrutura prioriza estabilidade e gestão funcional, com menor rotatividade e foco na coordenação estratégica.

Por sua vez, a Federação PSOL-Rede articula partidos com afinidades programáticas em temas ambientais e sociais. Adotou uma estrutura colegiada com participação paritária e alternância de funções executivas. Mesmo com a superioridade eleitoral do PSOL, o estatuto evita a subordinação automática da REDE. A federação enfrenta tensões internas, especialmente nas disputas locais, mas mantém coesão parlamentar. Para a REDE, representa uma solução de sobrevivência institucional; para o PSOL, uma estratégia de ampliação política.

4.3 As evidências práticas do efeito das federações partidárias no sistema eleitoral

As federações partidárias, têm o potencial de alterar significativamente o cenário político brasileiro, com implicações diretas na formação de maiorias no Congresso e na dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao promover a união de partidos sob uma mesma identidade coletiva, as federações podem reduzir a fragmentação partidária, criando blocos mais coesos e, consequentemente, facilitando a formação de maiorias estáveis no Congresso

Nacional. Este movimento tende a simplificar a articulação política, proporcionando uma base mais sólida para o governo federal e tornando os acordos legislativos mais eficientes.

Após a redemocratização, o sistema partidário brasileiro sempre foi marcado por uma elevada fragmentação, com um grande número de partidos disputando espaços no Legislativo e dificultando a construção de maiorias consistentes. Essa fragmentação resulta em uma multiplicidade de interesses que, frequentemente, se traduzem em negociações demoradas e difíceis para aprovar legislações, especialmente aquelas que demandam maior apoio no Congresso. Nesse contexto, as federações partidárias surgem como uma ferramenta para reduzir esse fenômeno. Ao permitir que partidos com afinidades programáticas se agrupem, as federações geram blocos mais consistentes, com um compromisso comum e maior capacidade de negociação.[5]

> No Brasil, existe um extenso número de legendas partidárias. Todavia, muitas delas são constituídas por ideologias fracas e existem tão somente como meio de facilitar o alcance dos interesses pessoais dos candidatos que a elas se filiam. Diante desse fato, o sistema partidário brasileiro tem se mostrado frágil e desacreditado pela maioria dos cidadãos, tendo, também, como motivadores dessa crise fatores como: existência de coligações oportunistas, sucessivas mudanças de partidos por parte dos políticos, falta de lealdade a uma ideologia, fortalecimento individual dos candidatos. Os partidos políticos são um meio para a estruturação da vontade do povo. São canais de comunicação, de contato, entre a sociedade e o governo. Logo, a sua existência é de fundamental importância para a consolidação da democracia (DIAS, [s.d.]).

Um dos impactos mais significativos das federações partidárias é a facilitação da construção de maiorias no Congresso. No Brasil, esse processo historicamente tem sido complexo devido ao grande número de partidos representados e à necessidade de acordos casuísticos, muitas vezes insustentáveis no longo prazo. As federações, ao unificarem partidos sob uma mesma estrutura, proporcionam maior coesão ideológica e política, o que favorece o alinhamento entre as bancadas e facilita a formação de maiorias parlamentares. Dessa forma, em vez de depender de sucessivos acordos pontuais e temporários, o governo passa a contar com uma base partidária mais sólida, capaz de garantir estabilidade nas votações e maior previsibilidade no processo legislativo.

---

5 DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. Revista Eletrônica da EJE, Brasília, ano 2, n. 6, 2012. Disponível em: https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletr onica-eje-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil. Acesso em: 4 mar. 2025.

Os efeitos desse modelo de organização partidária ficam ainda mais evidentes quando analisamos o impacto das federações em conjunto com a cláusula de barreira. Comparando as eleições de 2018 com as eleições de 2022, nota-se uma redução significativa no número de partidos com representação no Congresso Nacional. Em 2018, 30 partidos conseguiram eleger representantes, enquanto em 2022 esse número caiu para 19[6].

Assim, para os defensores desta visão, a formação desses arranjos eleitorais mais se assemelha a uma mis-en-scène8, onde muitos desejam federar-se sem que isso implique qualquer concessão relevante. Criam-se alianças artificiais, nas quais só há avanços, nunca recuos, tornando inviável qualquer alinhamento autêntico de interesses e expectativas. No fundo, trata-se menos de um projeto político e mais de uma estratégia de sobrevivência, voltada unicamente para a obtenção de recursos públicos (Benites, 2017).

Embora as federações partidárias representem um avanço no sistema eleitoral brasileiro, trazendo potenciais benefícios tanto para os eleitores quanto para os partidos, sua criação logo após a primeira eleição submetida às cláusulas de barreira indica que sua motivação principal foi contornar os efeitos dessa exigência constitucional. Em vez de refletir um compromisso genuíno com a convergência programática entre legendas ideologicamente alinhadas, a formação das federações demonstrou, em muitos casos, um caráter estratégico de sobrevivência institucional. Isso não significa que o instrumento das federações seja, em si, prejudicial à democracia brasileira, mas sugere que sua introdução ocorreu em um momento inoportuno e foi marcada por objetivos pouco coerentes com o espírito da reforma política.

Ademais, é preciso considerar que a obrigatoriedade de permanência das legendas federadas por, no mínimo, quatro anos impõe uma convivência forçada entre partidos que, em muitos casos, possuem trajetórias políticas e bases eleitorais profundamente distintas. Essa exigência temporal, embora concebida para garantir estabilidade e coesão, frequentemente resulta em tensões internas, rupturas veladas e acordos de fachada que apenas mantêm a aparência de unidade. O efeito prático é a reprodução, dentro das federações, das mesmas dinâmicas de fragmentação que se buscava combater no sistema partidário como um todo. Essa contradição evidencia a necessidade de aperfeiçoamentos normativos que estabeleçam critérios mais rígidos de compatibilidade programática e mecanismos de fiscalização mais eficazes sobre o funcionamento dessas entidades, de modo a preservar a integridade da reforma e assegurar que as federações não se tornem meros instrumentos de conveniência eleitoral.

---

6 SENADO FEDERAL. **Doze partidos alcançam a cláusula de barreira; 16 ficam de fora.** Senado Notícias, 17 out. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-fi cam-de-fora. Acesso em: 10 fev. 2025

Dessa forma, em vez de fortalecer o sistema político, as federações partidárias têm contribuído para perpetuar a fragmentação e a instabilidade. O cenário atual demonstra que esse modelo não apenas falha em garantir a governabilidade desejada, mas também introduz novos desafios que comprometem a eficiência do Legislativo e a clareza do processo eleitoral. Se a intenção da cláusula de barreira era reduzir o número excessivo de partidos para facilitar a construção de maiorias parlamentares coesas, a instituição das federações acabou por enfraquecer esse objetivo, tornando-se uma solução paliativa que posterga o problema em vez de resolvê-lo.

5 CONCLUSÃO

A análise evidencia que, embora a cláusula de barreira tenha contribuído para uma racionalização inicial do sistema partidário, sua efetividade em transformar o quadro de hiperpartidarismo ainda é limitada. O impacto mais imediato foi a exclusão de partidos com baixo desempenho eleitoral, mas isso não resultou em mudanças estruturais profundas na dinâmica política. O sistema continua marcado por elevada fragmentação, que compromete a formação de maiorias coesas e dificulta a governabilidade.

Nesse cenário, as federações partidárias surgiram como alternativa viável para legendas ameaçadas pela cláusula, permitindo sua permanência no sistema político. No entanto, muitas dessas alianças não se baseiam em afinidades ideológicas reais, mas sim em estratégias de sobrevivência institucional e acesso a recursos públicos. Assim, na prática, as federações acabam mitigando os efeitos esperados da cláusula de desempenho, perpetuando a lógica do status quo.

Ainda que a regulamentação das federações represente um avanço, seu uso meramente tático exige revisão normativa. A plena implementação da cláusula de barreira só ocorrerá em 2030, com a eleição de 2026 encerrando a fase de transição. Até lá, há espaço para aperfeiçoamentos legislativos que exijam maior coerência programática, transparência e fidelidade institucional, de modo a tornar as federações instrumentos efetivos de fortalecimento democrático.

Por fim, é fundamental que os atores políticos, o Judiciário e a sociedade civil mantenham vigilância crítica sobre esse processo de transformação. O sucesso das reformas dependerá não apenas da adoção de normas mais rigorosas, mas também do compromisso dos partidos com a responsabilidade representativa. A superação da fragmentação excessiva exige mudanças estruturais e culturais que ultrapassem soluções formais, fortalecendo a legitimidade e a governabilidade no sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.* Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n.1, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.* São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018.

ANJOS FILHO, João Araújo dos. *O impacto das federações partidárias no pleito eleitoral de 2022*. Migalhas, 27 mar. 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/362365/o-impacto-das-federacoes-partidarias-no-pleito-el eitoral--de-2022. Acesso em: 14 fev. 2025.

BENITES, Afonso. *Cláusula de desempenho ameaça 14 dos 35 partidos brasileiros*. El País Brasil, Brasília, 8 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/05/politica/1507159758_109957.html. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. *Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021*. Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 set. 2021.

CARVALHO, André Norberto Carbone de. *A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos? Análise da evolução da figura do partido político na democracia praticada no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988***.** 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. *O pluralismo partidário no Brasil*. Revista eletrônica EJE, n. 6, ano 2. Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil. Acesso em: 15 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Federação de partidos políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022*. Revista Debates, v. 16, n. 1, 2022. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/debates/article/download/123330/84786. Acesso em: 13 jan. 2025.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

GUIMARÃES, Luiz Gustavo Faria. *Federações partidárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 212-231. v. 2. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-47publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n3.pdf. Acesso em 01 set. de 2024.

KINZO, Maria D.'Alva. *Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política*. Política & Sociedade, v. 2, n. 2, p. 11-21, 2003.

MALDONADO, Helio; PEREIRA, Caleb Salomão. *Federação de partidos e a institucionalização do presidencialismo de coalizão: o embate entre governabilidade e autonomia parlamentar*. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 234-253. v. 2. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

MAYHEW, David. R. *Congress:* the electoral connection. 2nd edition, 2004. Yale University Press, 2004.

MEDEIROS, Isaac Kofi. *O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições***.** Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados, Florianópolis, 11 out. 2021. Disponível em: <https://www.mnadvocacia.com.br/o-que-sao-federacoes--partidarias-e-como-elas-podem-impa ctar-as-eleicoes/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

NASCIMENTO, W. *Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014).* Conversas & Controvérsias, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 285–305, ago./dez. 2018.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos Políticos no Brasil: doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RICKARD, Stephanie J. Electoral systems and policy outcomes. *In*: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2017.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Eleições, fragmentação partidária e governabilidade*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 41, p. 78-90, mar. 1995.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *In: Estudos eleitorais* / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. – Brasília : TSE, 1997- p. 103 a 125. Disponível em: 88

SANTOS, Fabiano. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de coalizão*. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

SARTORI, Giovani. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Ed. UnB, 1982.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 19.

SHEPSLE, Kenneth. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. 2nd Edition. NewYork: W.W.Norton, 2010.

SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Marilda de Paula. RABELO, Mariana Albuquerque. *A Nova Cláusula de Desempenho e a Cláusula de Desempenho que o STF Não Decidiu:* Fragmentação partidária ou livre participação das minorias? Brasília-DF: Universidade Católica de Brasília – EALR, V. 7, nº 1, p. 143-164, Maio-Ago, 2018. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9417. Acesso em 24 mai. de 2024.

SOUSA, G. S. A. *Presidencialismo de coalizão: caminhos para o aperfeiçoamento do sistema*. 2020. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. *Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro*. Pensar, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008.

SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA SOCIAL NA RECONSTRUÇÃO DO FUTURO

03

A Adoção de Práticas Sustentáveis pelas Empresas e a Responsabilidade Civil dos Administradores

The Adoption of Sustainable Practices by Companies and the Civil Liability of Administrators

Rodrigo de Almeida Távora

Doutor em Direito Civil e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Civil — IBDCivil e do Instituto Brasileiro de Estudos de Responsabilidade Civil — IBERC. Especialista em contratos de infraestrutura pela Harvard Kennedy School e em parcerias público-privadas e regulação pela London School of Economics.

RESUMO

O presente trabalho busca demonstrar que a adoção de práticas sustentáveis pelas empresas pode ocupar um papel transformador no enfrentamento das desigualdades, promovendo ajustes distributivos e de reconhecimento à luz de valores constitucionais centrais como o da solidariedade, da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade. Parte-se da premissa conceitual segundo a qual a propriedade e o contrato não são institutos juridicamente neutros e que a sua utilização à luz da metodologia civil-constitucional pode servir como instrumento válido para o estabelecimento de novos critérios transformadores da realidade socioeconômica. Com base nessa premissa, advoga-se que os administradores das sociedades, a despeito da falta de fixação prévia de critérios objetivos e pormenorizados sobre a adoção de práticas sustentáveis para o atingimento de finalidades sociais, não podem, como regra geral, ser responsabilizados civilmente por decisões tomadas em favor dessa pauta.

Palavras-chave: Práticas sustentáveis e empresas. Propriedade, contrato e função social. Metodologia civil-constitucional. Responsabilidade civil dos administradores.

ABSTRACT

This work seeks to demonstrate that the adoption of sustainable practices by companies can play a transformative role in addressing inequalities, promoting distributive and recognition adjustments in light of central constitutional values such as solidarity, human dignity and the social function of property. It starts from the conceptual premise that property and contract are not legally neutral institutes and that their use in light of the civil-constitutional methodology can serve as a valid instrument for establishing new criteria that transform socioeconomic reality. Based on this premise, it is argued that company administrators, despite the lack of prior establishment of objective and detailed criteria on the adoption of sustainable practices to achieve social purposes, cannot, as a general rule, be held civilly liable for decisions taken in favor of this agenda.

Keywords: Sustainable practices and companies. Property, contract and social function. Civil- constitutional methodology. Civil liability of administrators.

1. Introdução

Ao longo das últimas décadas proclamou-se no campo econômico ser o papel dos administradores o de direcionar as empresas exclusivamente para o desenvolvimento de atividades aptas a produzir e maximizar lucros. A obtenção de lucro, nessa perspectiva, traduz a razão única que impulsiona a formação e o funcionamento das empresas contemporâneas.

O direcionamento das atividades empresariais exclusivamente à obtenção e maximização de lucro, no entanto, gera, como consequência, a produção de impactos sociais e econômicos circunscritos a um quadro bem restrito de atores sociais, destacadamente sócios, acionistas e investidores. Negligencia-se, com isso, o potencial de um espectro bem mais amplo de atores sociais que podem ser igualmente impactados pelas atividades empresariais, a exemplo de todos aqueles que integram a cadeia de suprimentos de bens e serviços associados às referidas atividades ou mesmo terceiros que com elas não mantenham qualquer relação jurídica, mas que integram as comunidades em que ditas atividades são desenvolvidas.

A discussão sobre o fomento à atuação mais abrangente das empresas, de forma a alcançar interesses que não sejam restritos a sócios, acionistas e investidores, ganha significativo impulso em razão do crescente padrão de desigualdade socioeconômica observado atualmente. O modelo econômico focado exclusivamente na produção de lucro, associado à incapacidade de os Estados mitigarem os padrões atuais de desigualdade socioeconômica, impõe a reflexão crítica sobre o papel a ser desempenhado pelas empresas.[1]

A discussão em torno da desigualdade socioeconômica, que antes se apresentava como um tema de maior interesse no âmbito dos países periféricos, insere-se atualmente na ordem do dia de grande parte dos países ocidentais, inclusive os que historicamente sempre apresentaram padrões de elevado desenvolvimento social e econômico.

No cenário brasileiro, marcado por uma elevada concentração de renda e graves problemas sociais e econômicos, o direcionamento de atividades empresariais para também atingir objetivos sociais pode ocupar um papel transformador no enfrentamento de desigualdades socioeconômicas e de ampliação do espectro de exercício de liberdades substanciais ao promover ajustes distributivos e de reconhecimento à luz de valores constitucionais centrais como o da dignidade da pessoa humana.

---

1 Deve ser aqui advertido que o direito público enfrenta atualmente dificuldades na implementação de políticas redistributivas em virtude da ampla volatilidade do capital em um mundo globalizado. Nesse ponto, aponta Thomas Piketty que "uma das mais evidentes contradições do sistema atual é que o modo de organização da livre circulação dos bens e dos capitais reduz consideravelmente as capacidades dos Estados de escolher suas políticas tributárias e sociais". PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. Tradução de Maria de Fátima Oliva do Coutto e Dorothée de Bruchard. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

A concentração de renda, de acordo com o Índice de Gini, retomou um processo de recrudescimento no Brasil a partir do ano de 2015, havendo uma ligeira melhora a partir de 2020 em razão do advento de programas de auxílio criados para o enfrentamento da pandemia.[2] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por sua vez, que não se direciona propriamente à apuração da concentração de renda, mas busca apurar o grau de desenvolvimento econômico e social dos países, revela igualmente que existe uma significativa parcela da população que não desfruta de condições existenciais dignas. No ano de 2024, o Brasil ocupava a 89ª posição de um total de 193 países avaliados, havendo, assim, um longo trajeto a ser percorrido pela sociedade brasileira em busca de condições existenciais mais dignas para os seus cidadãos.[3]

Nesse contexto socioeconômico, a adoção de práticas sustentáveis pelas empresas também pode ocupar um papel transformador no enfrentamento das desigualdades, promovendo ajustes distributivos e de reconhecimento à luz de valores constitucionais centrais como o da solidariedade, da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade.

O presente trabalho busca demonstrar, em particular, que os administradores das sociedades têm um significativo espaço de discricionariedade na conformação do papel a ser desempenhado pelas empresas de forma a concretizar a sua função social por intermédio da adoção de práticas sustentáveis. E, a despeito da inexistência de prévia fixação de critérios objetivos e pormenorizados na legislação ou no estatuto social para o atingimento de finalidades sociais, não poderão, como regra geral, ser responsabilizados civilmente por decisões tomadas em favor de práticas sustentáveis.

2. Liberalismo econômico e sustentabilidade

O liberalismo econômico mostrou-se incapaz de dar respostas satisfatórias ao enfrentamento de cenários em que são observadas desigualdades socioeconômicas

---

2 Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>. Acesso em: 13 fev. 2025. O índice ou coeficiente de Gini é o mais usualmente utilizado para aferir a distribuição de renda. Conforme explicam Marco Antonio Sandoval Vasconcellos e Manuel Enriquez Garcia, o índice ou coeficiente de Gini "consiste em um número de 0 a 1, em que o valor 0 corresponde a uma situação de completa igualdade de renda entre os indivíduos, ou seja, uma situação em que todos têm exatamente a mesma renda (desigualdade nula, portanto), e o valor 1 corresponde à situação de completa desigualdade, ou seja, quando um indivíduo tem toda a renda e os demais nada têm". VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 301.

3 Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>. Acesso em: 13 fev. 2025. Esclarecem Marco Antonio Sandoval Vasconcellos e Manuel Enriquez Garcia: "IDH é um índice calculado periodicamente pelas Nações Unidas, composto por dois indicadores sociais – o índice de expectativa de vida ao nascer e o índice de educação -, e um índice de atividade econômica. É uma média aritmética desses três indicadores, e varia de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, maior o padrão de desenvolvimento econômico". VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia.* 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. p. 297

significativas entre os extratos sociais. Como decorrência do elevado grau de desigualdade socioeconômica, inúmeros indivíduos são tolhidos do efetivo exercício de liberdades substanciais, não desfrutando, por vezes, de condições socioeconômicas imprescindíveis para um projeto existencial de vida digno. A premissa de que o crescimento econômico, orientado pela mão invisível, resultará na natural e automática distribuição de bens e direitos entre todos os indivíduos, revela-se um verdadeiro sofisma, inteiramente desconectado da realidade concreta.[4]

Os arautos da economia de mercado estruturam as suas premissas conceituais a partir do intitulado *fetichismo da economia* que apregoa a inadequação de intervenções estatais nos campos econômico e social e crê, de forma absoluta, na aptidão de o crescimento econômico proporcionar sozinho os ajustes necessários à adequada distribuição da riqueza produzida pelo mercado.[5]

Nessa acepção estritamente liberal, não haveria espaço para intervenções estatais lastreadas em orientações valorativas com o objetivo de correção de rumos do mercado em favor da redução do nível de desigualdades socioeconômicas. O mercado, pretensamente amparado em uma racionalidade destituída de orientação ideológica, produziria, por uma eficiência que lhe é intrínseca, estímulos para que sejam alcançados resultados de desempenho satisfatório, reequilibrando, com isso, a distribuição de bens e direitos de forma a assegurar a promoção de bem-estar social.[6]

Essa construção teórica liberal lastreia-se igualmente na crença inabalável em processos meritocráticos. O mercado ofereceria idênticas oportunidades para todos e a distribuição de bens e direitos, nessa perspectiva, resultaria exclusivamente do mérito de cada indivíduo no atingimento de metas de desempenho segundo um critério de eficiência.[7]

---

4 Segundo Amartya Sen, o desenvolvimento de atividades econômicas deve necessariamente pressupor que todos os indivíduos sejam efetivamente livres quanto às escolhas decisórias. De acordo com o autor, o que os indivíduos conseguem realizar é influenciado "por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas". A liberdade econômica e a liberdade social são, nessa ótica, elementos indissociáveis, devendo, por isso, ser franqueada a ampla e livre capacidade de escolha por parte dos indivíduos no campo econômico. SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.18.

5 Conforme assinala Jessé Souza, existe a "tendência a se criar o que poderíamos chamar de 'fetichismo da economia' – como se o crescimento econômico por si só pudesse resolver problemas como desigualdade excludente e marginalização". SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, nº 54, p. 79-96, 2004, p. 80.

6 Jessé Souza explícita nesse ponto que, de acordo com uma acepção estritamente liberal, "tanto o mercado como o Estado são perpassados por hierarquias valorativas implícitas e opacas à consciência cotidiana, cuja naturalização, que a transveste de 'neutra' e 'meritocrática', é responsável pela legitimação da ordem social que essas instituições atualizam". SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, p. 79-96, 2004, p.81.

7 Merece registro nesse ponto a crítica que Michael Sandel endereça contra a lógica meritocrática. Segundo o autor "quanto mais nos enxergamos como pessoas que vencem pelo próprio esforço e que são autossuficientes, menos provável será que nos preocupemos com o destino de quem é menos afortunado do que nós. Se meu sucesso é resultado de minhas próprias ações, o fracasso deve ser culpa deles. Essa lógica faz a meritocracia ser corrosiva para a comunidade". SANDEL, Michael J. *A Tirania do Mérito*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 89.

A doutrina liberal clássica, no entanto, mostra-se inteiramente dissociada da realidade observada nas sociedades contemporâneas, uma vez que o modelo econômico atual, além de não prescindir da atuação estatal, produziu um acentuado crescimento nos padrões de desigualdade socioeconômica, destacadamente em sociedades periféricas. Revela-se igualmente temerária a premissa segundo a qual as oportunidades são criadas e oferecidas de forma idêntica para todos, uma vez que o processo de exclusão – econômica e social – é igualmente crescente e significativamente expressivo.

O liberalismo, por outro lado, não é destituído de orientação ideológica. Ao contrário, as suas premissas buscam preservar e legitimar um modelo econômico refratário a pautas distributivas, privilegiando apenas uma camada significativamente pequena de indivíduos que concentram riquezas de forma exponencial. Paralelamente – e como corolário desse processo – há um universo imenso e crescente de pessoas submetidas a diversas dificuldades sociais e econômicas que comprometem a plena fruição de uma existência digna.[8]

A meritocracia, por sua vez, não pode ser adotada acriticamente como critério técnico exclusivo de alocação de riquezas e mobilidade social. Há inúmeras barreiras de entrada associadas a raça, gênero, etnia, nível de poder econômico, social e político, entre inúmeros outros fatores, que impedem os indivíduos de desfrutarem idênticas oportunidades patrimoniais e existenciais, colocando-os em posição de absoluta desigualdade material na busca pela satisfação de objetivos que assegurem uma existência digna.[9]

Some-se a isso o fato de que o projeto meritocrático, levado ao extremo, compromete a própria solidariedade, valor tão caro à formação do senso de comunidade e indispensável para a redução do nível de desigualdade social e econômica e que constitui princípio constitucional que funcionaliza as demais normas que integram o ordenamento jurídico brasileiro.[10]

---

8 De acordo com Jessé Souza, há uma naturalização da desigualdade. Observa-se, segundo o autor, a construção de um "contexto extraordinário de obscurecimento das causas da desigualdade, seja para os privilegiados, seja, e muito especialmente, para as vítimas desse processo, com consequências para a reflexão teórica e para a prática política". SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, p. 79-96, 2004, p.81.

9 Jessé Souza destaca que "em sociedades marcadas pela escravidão, como os Estados Unidos e o Brasil, a desigualdade é incomparavelmente maior, implicando a construção de "guetos sociais" ou de populações inteiras excluídas e marginalizadas. Isso significa que essas sociedades não generalizaram as precondições indispensáveis para a igualdade concreta possível". SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira*: quem é e como vive. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024, p. 32.

10 Michael Sandel qualifica essa situação como tirania do mérito. Segundo o autor, a tirania do mérito consiste em um conjunto de comportamentos e circunstâncias, que, agrupadas, tornaram a meritocracia tóxica. Nas palavras do autor: "Primeiro, sob condições de desigualdade desenfreada e mobilidade barrada, reiterar a mensagem de que nós somos responsáveis por nosso destino e merecemos o que recebemos corrói a solidariedade e desmoraliza pessoas deixadas para trás pela globalização. Segundo, insistir na ideia de que um diploma universitário é o principal caminho para um emprego respeitável e uma vida decente cria um preconceito credencialista que enfraquece a dignidade do trabalho e rebaixa pessoas que não chegaram à universidade; e terceiro, insistir na ideia de que problemas sociais e políticos são mais bem resolvidos por especialistas com educação de nível superior e valores neutros é presunção tecnocrática que corrompe a democracia e tira o poder de cidadãos comuns". SANDEL, Michael J. *A Tirania do Mérito*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 105.

Inadmissível, assim, se revela a insistência na adoção de um modelo econômico que deixou de produzir benefícios econômicos e sociais para parcelas expressivas da população. Ao contrário, observa-se que esse modelo, a pretexto de pretensamente assegurar, em futuro próximo, a equalização da partilha da riqueza a partir do crescimento econômico, perpetua uma injustificável situação de iniquidades e exclusões, impondo-se a adoção de respostas imediatas que busquem mitigar o contexto em que se encontram pessoas em estado de absoluta vulnerabilidade.[11]

Sobreleva-se nesse contexto a necessidade de ampliar a responsabilidade social e a sustentabilidade no âmbito das empresas. Sensível a esse quadro crítico,destacam-se concepções teóricas que advogam a ampliação dos objetivos das empresas privadas a fim de que não fiquem adstritas à mera obtenção de lucro. Inserem-se, nesse contexto, os movimentos teóricos que proclamam a denominada responsabilidade social das empresas (*corporate social responsibility*) e que sustentam a necessidade de que as atividades empresariais sejam orientadas por propostas de sustentabilidade ambiental e social com a adoção de um processo de governança que as assegure.

A responsabilidade social surge como proposta conceitual no ambiente corporativo que apregoa a ressignificação da função das atividades empresariais de forma a ampliar os efeitos advindos do desempenho de atividades econômicas. Busca-se, no âmbito dessa proposta, eliminar ou mitigar externalidades negativas advindas do desempenho de atividades econômicas e fomentar práticas empresariais que permitam a produção de resultados sociais que contribuam com o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade.

Essa proposta não representa propriamente ruptura do modelo de produção capitalista, uma vez que é preservada a aderência dos agentes privados ao modelo de produção de bens e serviços com base na propriedade privada e com a finalidade de obtenção de lucro e acumulação de capital.[12]A responsabilidade social pressupõe, mais precisamente, na ressignificação das funções empresariais, adicionando o componente social à tradicional função de obtenção de lucro.

---

11 Ronald Dworkin sinaliza que a busca de redução de benefícios atuais em prol de uma pretensa prosperidade futura se insere dentro de uma verdadeira ótica utilitarista. "So the currently popular argument, that we must reduce benefits now in order to achieve general prosperity later, is simply a piece of utilitarianism, which attempts to justify irreversible losses to a minority in order to achieve gains for the large majority". Em livre tradução: "Portanto, o argumento atualmente popular de que devemos reduzir os benefícios agora para alcançar a prosperidade geral mais tarde, é simplesmente uma demonstração de utilitarismo, que tenta justificar perdas irreversíveis para uma minoria, a fim de obter ganhos para a grande maioria". DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985, p. 209.

12 Como destaca Karl Marx, "a economia política geralmente apresenta o capital como 'riqueza acumulada' (mais-valor ou renda transformada) 'que se emprega de novo na produção de mais-valor' ou o capitalista como 'possuidor do mais-produto'". MARX, Karl. O *capital*: crítica da economia política. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 808.

Essa ressignificação das atividades empresariais proclamada pela responsabilidade social observou significativo crescimento nos últimos anos. Destacou-se, em particular, a expressiva atuação de empresas privadas na adoção de medidas de auxílio ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, comportamento esse impulsionado em grande medida pela percepção de que os fatores sociais são indissociáveis dos estritamente econômicos.

As restrições impostas à mobilidade de pessoas, produtos e serviços interferiram diretamente no desempenho de atividades econômicas e nos resultados financeiros das empresas privadas. Nesse contexto, os agentes privados, cientes de que desenvolvem suas atividades em estreita conexão com as comunidades com as quais se relacionam e que, por essa razão, não poderiam ignorar o contexto social que as cerca, adotaram inúmeras medidas associadas à responsabilidade social, algumas delas, inclusive, traduzidas em práticas contratuais.

Essa visão mais abrangente do papel das empresas privadas, embora tenha adquirido acentuado relevo durante a pandemia, é atribuível a iniciativas que a precederam. Tornou-se recorrente no ambiente corporativo o uso do acrônimo ESG (*environmental, social and governance*) como nova proposta conceitual a ser adotada pelas empresas privadas. Esse acrônimo popularizou-se a partir do relatório divulgado no final do ano de 2004 pelo Banco Mundial intitulado *Who Cares Wins*. Esse relatório, desenvolvido em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU) e instituições financeiras de nove países, ao apresentar recomendações sobre questões ambientais, sociais e de governança para análise de gestão de ativos e corretagem de valores mobiliários, reconheceu a relevância dessas questões para o gerenciamento de riscos e criação de ambiente de negócio mais estável, alinhado à proposta de desenvolvimento sustentável.[13]

Somado a isso, a assunção de responsabilidade social pelas empresas pode também representar um forte impacto na reputação de empresas e de marcas, elementos cada vez mais presentes na avaliação do valor das empresas, tal como reconhecido no referido relatório *Who Cares Wins* do Banco Mundial.

O lucro, nessa nova perspectiva conceitual, subsiste como objetivo indissociável das atividades empresariais, mas há a ressignificação de práticas empresariais a fim de que sejam alcançados resultados concomitantemente lucrativos e sustentáveis. Essa nova proposta conceitual também busca redimensionar a clássica perspectiva econômica defendida por Milton Friedman, que circunscreve a responsabilidade das empresas privadas ao desempenho de atividades que tenham por escopo exclusivo a produção de lucro.[14]

---

13 Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/280911488968799581/pdf/113237- WP-WhoCaresWins-2004.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

14 Tornou-se referência no ambiente corporativo o artigo publicado por Milton Friedman no início

Essa nova perspectiva conceitual pressupõe que as empresas conduzam as suas atividades tendo como objetivo a observância de práticas ambientais e sociais sustentáveis que levem em consideração todos os atores e o contexto social em que inseridas. Devem ser avaliados os interesses não apenas de sócios e acionistas, mas de todas as partes relacionadas no desempenho das atividades empresariais, tais como funcionários, fornecedores de produtos e serviços, consumidores, comunidades locais e a sociedade de forma mais ampla.[15]

No ordenamento jurídico brasileiro, a adoção de práticas sustentáveis encontra abrigo em normas jurídicas de diversos matizes. Dentre essas práticas, os bens que integram o acervo patrimonial das sociedades e os contratos por elas celebrados podem ocupar um papel transformador no enfrentamento das desigualdades, promovendo ajustes distributivos e de reconhecimento à luz de valores constitucionais centrais como o da solidariedade e da dignidade da pessoa humana. É o que se busca demonstrar nos tópicos seguintes.

3. Sustentabilidade e o ordenamento jurídico pátrio

A Constituição Federal de 1988 pressupõe que as atividades econômicas sejam desempenhadas de maneira sustentável. É o que se depreende do Art. 225 da Constituição Federal que, ao disciplinar a matéria ambiental, estatui em seu caput que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.[16]

---

da década de 70 em que houve uma enfática crítica à concepção teórica que preconizava a ampliação da responsabilidade social das empresas, proclamando o autor que o único propósito das empresas é o de direcionar as suas atividades em busca do aumento do lucro. Conforme destaca o autor : "there is one and only one social responsibility of business — to use it resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it says within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud". Em tradução livre: "existe uma e apenas uma responsabilidade social das empresas - usar seus recursos e se envolver em atividades destinadas a aumentar seus lucros, desde que estejam dentro das regras do jogo, ou seja, se envolvam em concorrência aberta e livre, sem engano ou fraude". FRIEDMAN, Milton. The Social Responsibility of Business is to increase its profits. *The New York Times,* September 13, 1970. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social- responsibility-of-business-is-to.html >. Acesso em: 20 fev. 2025.

15 Em sentido similar, Martin Lipton, Steve A. Rosenblum e William Savitt sinalizam: "The purpose of a corporation is to conduct a lawful, ethical, profitable and sustainable business in order to ensure its success and grow its value over the long term. This requires consideration of all the stakeholders that are critical to its success (shareholders, employees, customers, suppliers and communities), as determined by the corporation and its board of directors using their business judgment and with regular engagement with shareholders, who are essential partners in supporting the corporation's pursuit of its purpose". Em tradução livre: "O objetivo de uma corporação é conduzir um negócio legal, ético, lucrativo e sustentável para garantir seu sucesso e aumentar seu valor a longo prazo. Isso requer a consideração de todas as partes interessadas que são essenciais para o seu sucesso (acionistas, funcionários, clientes, fornecedores e comunidades), conforme determinado pela corporação e seu conselho de administração usando seu julgamento comercial e com envolvimento regular com os acionistas, que são parceiros essenciais no apoio à busca da corporação por seu propósito". LIPTON, Martin; ROSENBLUM, Steve A., SAVITT, William. On the purpose and objective of the Corporation. Harvard Law School Forum on Corporate Governance. Disponível em: <https://corpgov.law.harvard.edu/2020/05/27/on-the-purpose-of-the-corporation/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

16 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

De forma similar, ao disciplinar as atividades econômicas, também pressupõe a Constituição Federal, em seu Art.170, inciso VI, que o desenvolvimento de produtos e a prestação de serviços ocorra sob a perspectiva de sustentabilidade.[17] E, em seu Art. 174, § 1º, estabelece a Constituição Federal que a normatização infraconstitucional deverá adotar como diretriz o desenvolvimento nacional equilibrado.[18]

Com base nas mencionadas disposições constitucionais, que se alinham a outros princípios igualmente previstos na Constituição Federal, a exemplo dos princípios da dignidade da pessoa humana (Art.1º, inciso III), da solidariedade (Art.3º, inciso I), e das normas que impõem a erradicação da pobreza e redução de desigualdades sociais (Art.3º, inciso, III), a sustentabilidade deve orientar o desenvolvimento das atividades econômicas, possuindo natureza de princípio constitucional, o que vincula o Estado e os agentes privados de forma direta e imediata.[19]

A dimensão social do princípio da sustentabilidade, por sua vez, é de construção conceitual mais incipiente, sendo mais escassos os exemplos de normas que promovam a conformação do aspecto social em hipóteses dotados de maior especificidade. O desenvolvimento sustentável pressupõe que não apenas as condições ambientais sejam preservadas, mas também que não haja degradação de condições sociais que, além de guardarem íntima conexão com aspectos ambientais, são pressupostos necessários para a fruição de projetos de existência digna para gerações atuais e futuras.

Esse quadro normativo – com sede na Constituição Federal e conformação na legislação infraconstitucional e em normas regulamentares – denota, de forma inquestionável, que a sustentabilidade é fixada como princípio jurídico no ordenamento jurídico pátrio. E esse princípio ganha contornos mais definidos à medida que a legislação infraconstitucional detalha obrigações associadas a temas mais específicos, a exemplo do farto conjunto já existente de leis ambientais.

Dentre os institutos jurídicos de direito privado, a propriedade e contrato, em especial, constituem relevantes ferramentas que, uma vez funcionalizadas pelos valores constitucionais, poderão contribuir para a modificação dos padrões socioeconômicos atuais.

---

17 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

18 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. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

19 Nesse sentido, Juarez Freitas apresenta a sustentabilidade como "princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar". FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 54.

A Constituição da República, ao assegurar a propriedade dentre os direitos fundamentais, confere conteúdo específico ao instituto, dispondo que a *propriedade atenderá a sua função social* (Art. 5º, incisos XXII e XXIII). Não se trata propriamente de simples limitação ao direito de propriedade e sim, mais propriamente, da completa ressignificação do conceito de propriedade,[20] funcionalizando-o a partir da função social que a legitima.[21]

Nesse quadro normativo, a propriedade não mais se vincula à restrita vontade do proprietário, devendo ser compreendida em uma acepção mais ampla que tenha como pressuposto lógico a observância da função social. Em tal contexto, os interesses do proprietário não são aperfeiçoados de forma irrestrita, devendo ser igualmente tutelados os denominados "centros de interesses extraproprietários".[22] O individualismo e a patrimonialidade, segundo esse novo parâmetro normativo, cedem espaço à acepção que compreende a propriedade como instrumento de concretização de valores existenciais[23].

A sustentabilidade deve, igualmente, refletir-se nas contratações privadas. Os contratos, por traduzirem a formalização e disciplina jurídica de inúmeras atividades econômicas, devem ser orientados por critérios de sustentabilidade de forma a assegurar o desenvolvimento econômico equilibrado. A fixação de critérios sustentáveis no âmbito dos contratos poderá ensejar a redução de desigualdades socioeconômicas, maior integração de indivíduos em atividades econômicas e concretização de projetos existenciais, o que se dará a partir da ampliação da capacidade dos contratantes de acessar bens e interesses.

Ensejará, de igual sorte, maior estabilidade e perenidade das relações negociais, mitigando-se, de um lado, o risco de ocorrência de patologias associadas à execução contratual, a exemplo do inadimplemento de obrigações contratuais, e, de outro, o risco de ocorrência de situações fáticas que provoquem danos.

---

20 Paolo Grossi associa o elemento da historicidade à compreensão da propriedade. Segundo o Autor: "(...) a história do pertencimento e das relações jurídicas sobre as coisas é necessariamente marcada por uma profunda descontinuidade; necessariamente, já que propriedade é sobretudo mentalidade. Ou seja, não se reduz nunca a uma pura forma e a um puro conceito mas é sempre uma ordem substancial, um nó de convicções, sentimentos, certezas especulativas, interesses rudes (...)". GROSSI, Paolo. História da propriedade e outros ensaios. Tradução de Luiz Fritoli e Ricardo Fonseca. São Paulo: Renovar, 2001.

21 Nesse sentido é o magistério de Gilberto Bercovici: "A função social é mais do que uma limitação. Trata-se de uma concepção que se consubstancia no fundamento, razão e justificação da propriedade. (...) A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a". BERCOVICI, Gilberto. A constituição de 1988 e a função social da propriedade. Revista de Direito Privado, vol. 7. São Paulo, jul./set. 2001, p. 77.

22 Nesse ponto, sinalizam Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Gustavo Tepedino e Pablo Renteria que "a determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade". MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; TEPEDINO, G. ; RENTERIA, P. W. . Fundamentos do direito civil, vol. 5, 3ª ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2022. v. 1, p.100.

23 Ainda sobre a eficácia do projeto constitucional sobre a concepção da função social da propriedade, assinalam Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Gustavo Tepedino e Pablo Renteria que "condiciona-se ao reconhecimento, em definitivo, do triunfo da "despatrimonialização" do direito privado, a significar a superação do individualismo e da patrimonialidade como um fim em si mesmo, em favor da pessoa e de sua plena realização existencial". MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; TEPEDINO, G. ; RENTERIA, P. W. . Fundamentos do direito civil, vol. 5. 3. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2022. v. 1, p.97.

No plano infraconstitucional, há também preceitos que possibilitam dar concretude à sustentabilidade. É o caso, por exemplo, dos dispositivos estabelecidos na Lei das Sociedades Anônimas que disciplinam a função social da empresa (artigos 116 e 154 da Lei n.º 6.404/1976). O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social (Art.116) e o administrador deve exercer as suas atribuições observando as exigências do bem público e da função social da empresa (Art.154).[24] Ao disciplinar a propriedade, o Código Civil também dispõe que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, mencionando, de forma exemplificativa, os interesses que devem ser tutelados nessa perspectiva.[25]

Ao disciplinar os contratos, o Código Civil também imprime orientação similar ao vincular o exercício da liberdade contratual à função social do contrato.[26] Isso se justifica em razão de o contrato guardar íntima conexão com o desempenho das atividades econômicas e serão essas, em última medida, as mais aptas a criar condições para a promoção de efetivas transformações nas estruturas sociais vigentes.[27]

Como preleciona Emilio Betti, o negócio jurídico não deve pressupor o exercício de um individualismo ilimitado, ou, de forma mais específica, *não consagra faculdade de 'querer' no vácuo*.[28] E, como visto no parágrafo precedente, o próprio Código Civil já imprime esse direcionamento aos contratos.

Esse quadro normativo revela, em síntese, que as atividades econômicas devem ser orientadas por critérios de sustentabilidade de forma a assegurar o desenvolvimento econômico equilibrado. E o uso de bens que integram o acervo patrimonial das empresas e os contratos por elas celebrados podem ocupar um papel transformador no enfrentamento das desigualdades, promovendo ajustes distributivos e de reconhecimento à luz de valores constitucionais centrais como o da solidariedade, da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade.

---

24 Sobre a função social da empresa como princípio que orienta a atividade empresarial à realização da justiça social, destaca-se a obra da Professora Ana Frazão. FRAZÃO, Ana. *Função social da empresa:* repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

25 Art. 1.228. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

26 Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. A Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019) alterou a redação originária do Art. 421 do Código Civil de forma a suprimir a expressão "em razão" contida na redação originária do Código Civil antes do termo função social do contrato. Não houve, contudo, modificação substancial do citado dispositivo por força das disposições constitucionais vigentes

27 O contrato, de fato, traduz a formalização jurídica da operação econômica. Conforme anota Enzo Roppo, "as situações, as relações, os interesses que constituem a substância real de qualquer contrato podem ser resumidos na ideia de operação económica". ROPPO, Enzo. O *contrato*. Tradução de Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 2009, p.8.

28 Aduz Emilio Betti nesse ponto que o negócio jurídico garante e protege a autonomia privada na vida de relação, na medida em que se destina a servir de assentamento a interesses dignos de tutela. BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Tradução de Servanda Editora. Campinas: Servanda Editora, 2008, p.88.

4. Espaço de conformação dos administradores na concretização de práticas sustentáveis por intermédio do direcionamento social da propriedade e dos contratos e os contornos de sua responsabilidade

Como regra geral, as sociedades são formadas a partir do interesse manifestado por pessoas físicas ou jurídicas na realização de um objetivo comum que, por sua vez, não seria plenamente alcançado de forma isolada por cada pessoa que integra a sociedade. E, entre os inúmeros elementos necessários para a formação da sociedade, são alocados bens que passam a integrar, de forma temporária ou permanente, o acervo patrimonial da pessoa jurídica assim constituída.[29]

Esses bens, uma vez alocados no desempenho de atividades próprias das sociedades não sofrem uma desafetação de sua função social, direcionando-se exclusivamente para a prática de atos que tenham como objetivo a geração de lucro. Ao revés, mesmo que a geração de resultados financeiros aptos a gerar lucros seja um objetivo desejável no âmbito das empresas privadas, o projeto constitucional brasileiro impõe um necessário temperamento no uso de bens de forma que os resultados sociais também sejam concomitantemente perseguidos[30].

Nesse contexto, observam-se experiências empresariais que buscam imprimir maior racionalidade à utilização dos bens das sociedades de forma que sejam simultaneamente perseguidos objetivos associados à obtenção de resultados financeiros favoráveis e metas sociais, ainda que nesse último caso a mensuração de resultado seja mais complexa. É o caso, por exemplo, de empresas privadas que cedem espaços físicos (bens imóveis) – com estrutura completa de bens móveis e serviços – e virtuais (plataformas digitais) que permitam o desenvolvimento de atividades econômicas por pessoas físicas ou jurídicas em estado inicial de desenvolvimento de suas atividades e que não teriam condições econômicas de suportar o custeio desses bens e serviços.[31]

A utilização de bens por pessoas estranhas aos quadros societários pode proporcionar impactos sociais significativos com a inserção de inúmeras pessoas no mer-

---

29 Ao discorrer sobre a formação das pessoas jurídicas, Caio Mário da Silva Pereira sinaliza que "o espírito criador engendra então entidades coletivas, resultantes de um agregado de pessoas ou de um acervo de bens, por via dos quais logra a obtenção de resultados mais positivos e mais amplos do que consegue o esforço individual isolado". PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil, v.1, 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. No que se refere às sociedades, em particular, dispõe o Art.982 Código Civil que "celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados".

30 No plano infraconstitucional, o parágrafo único do Art.49-A do Código Civil pressupõe o espectro mais amplo de utilização dos bens das pessoas jurídicas ao dispor que "a autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos".

31 Cite-se, entre outros exemplos, o projeto "Cubo Itaú". Conforme informações disponíveis no site do projeto, objetiva-se promover a curadoria de *startups* que possibilitem "transformação na vida das pessoas por meio de soluções incríveis que, de forma direta ou indireta, impactam toda sociedade". Disponível em: <https://cubo.network/institucional>. Acesso em: 23 maio. 2025.

cado formal de trabalho e a criação de novas oportunidades de receita para elas, o que, em termos sistêmicos, poderá contribuir para o enfrentamento de graves problemas socioeconômicos observados na realidade nacional.

As sociedades que disponibilizam os bens que integram o seu acervo para terceiros, por sua vez, também se beneficiam dessa iniciativa, pois são criados centros de conhecimento aptos a prover informações relevantes para o próprio desenvolvimento de suas atividades, podendo, inclusive, contribuir para inovações relevantes associadas ao objeto dessas sociedades. As sociedades podem também se beneficiar da aproximação gerada pela disponibilização de bens de modo a incorporar os usuários desses bens – e a sua produção – em parcerias futuras que possibilitem a expansão do seu objeto.

Pode ainda ser estabelecido pelas sociedades que haja a vinculação da fruição dos bens ao atingimento de objetivos específicos associados a um determinado tema. Os projetos a serem desenvolvidos pelas pessoas beneficiadas pela fruição dos bens, nesse contexto, estariam vinculados ao desenvolvimento de atividades que aprimorem um determinado tema de interesse social como, por exemplo, projetos que possam aperfeiçoar o desenvolvimento sustentável.

A fruição de bens por terceiros pode igualmente ter o objetivo de aproximar a empresa das comunidades em que atuam, estreitando os laços de solidariedade com os indivíduos que as integram. Essa hipótese pode, inclusive, se revelar particularmente interessante em relação aos bens imóveis da sociedade que estejam localizados em áreas urbanas que apresentem acentuado grau de degradação, o que poderá acarretar, dentre outras externalidades positivas, a mitigação do processo de desvalorização econômica desses bens.

As empresas também poderão se valer dos contratos para o fomento de atividades econômicas sustentáveis, destacadamente a partir da criação de disposições contratuais destinadas a mitigar a assimetria socioeconômica existente na relação negocial. Pode-se cogitar, nesse ponto, de criação de disposição contratual que fixe prazos não exíguos para a formalização da resilição unilateral de que cuida o Art.473 do Código Civil em detrimento de contratantes vulneráveis. Essa proposta, inclusive, transpõe para o programa contratual a *ratio* subjacente à regra fixada no parágrafo único do citado Art. 473 do Código Civil, que estabelece temperança à regra estabelecida no caput de forma que a resilição unilateral só produza efeito depois de transcorrido prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos.[32]

32 Art. 473. A resilição unilateral, nos casos em que a lei expressa ou implicitamente o permita, opera mediante denúncia notificada à outra parte. Parágrafo único. Se, porém, dada a natureza do contrato, uma das partes houver feito investimentos consideráveis para a sua execução, a denúncia unilateral só produzirá efeito depois de transcorrido prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos. Ao analisar a finalidade da regra estabelecida no parágrafo único do Art.473, Renata Steiner menciona que destinaria ela a proteger os chamados investimentos de confiança. Nas palavras da autora, "A regra do parágrafo único do Art. 473 CC visa à proteção do que se pode chamar de *investimentos* de *confiança*,

Do mesmo modo, poderão ser criadas disposições contratuais que flexibilizem requisitos mínimos de itens em estoque para fornecimento de bens ou de pessoas para prestação de serviços que, sob a ótica financeira, se revelem desproporcionais, permitindo-se, com isso, que contratantes vulneráveis, a exemplo de pequenas e médias empresas, mantenham estoques e quadros de pessoal mais reduzidos sem maior comprometimento financeiro.

As opções associadas à adoção de práticas sustentáveis são inúmeras. Os exemplos acima citados apenas sinalizam o enorme potencial associado ao tema, havendo um significativo espaço de discricionariedade na eleição das práticas sustentáveis que, inclusive, poderão fomentar maior lucratividade da empresa no longo prazo. Essa situação de ampla discricionariedade, no entanto, pode causar conflitos no âmbito das sociedades e ensejar discussão sobre o âmbito de responsabilidade dos administradores pela escolha de uma dada opção, destacadamente nas hipóteses em que não houver disciplina específica no contrato/estatuto social.

No cenário norte-americano, em que a sustentabilidade foi fortemente impulsionada nos últimos anos, já se observa no campo doutrinário um movimento refratário à possibilidade de direcionamento das atividades empresariais para o atingimento de finalidades sociais.[33] Entre as objeções apresentadas, destaca-se o risco associado à fluidez na definição dos objetivos a serem perseguidos pelas empresas e a dificuldade na identificação dos grupos destinatários das ações de natureza social.[34]

---

isto é, investimentos feitos por uma das partes na confiança de que o direito à extinção unilateral não seria exercido pela contraparte antes de transcorrido prazo compatível com o investimento realizado. A expressão designa, portanto, custos despendidos na expectativa de que poderiam ser recuperados com a execução contratual". STEINER, Renata. Aviso prévio e investimentos: o parágrafo único do Art. 473 CC. In: AGIRE. Direito Privado em Ação. Edição n.º 22, 2022. Disponível em: <https://agiredireitoprivado.substack.com/p/agire22>. Acesso em: 18 mar. 2025.

33 Veja-se, por todos, a crítica apresentada por Lucian A. Bebchuk e Roberto Tallarita: "Our opposition to stakeholderism comes precisely because stakeholderism should not be expected to offer such a useful instrument. (...) stakeholderism should be expected to be an ineffective and indeed counterproductive way to address stakeholder concerns. While stakeholderism would not produce material benefits for stakeholders, it would introduce illusory hopes, misperceptions, and distractions that would have significant adverse effects on stakeholders. Rejection of stakeholderism, we explain, is thus especially important for those who care deeply about stakeholder interests". Em tradução livre: "Nossa oposição ao stakeholderism surge precisamente porque não se deve esperar que o stakeh*olderism* ofereça um instrumento tão útil. (...) espera-se que o *stakeholderism* seja uma forma ineficaz e, de fato, contraproducente de abordar as preocupações das partes interessadas. Embora o *stakeholderism* não produza benefícios materiais para as partes interessadas, introduziria esperanças ilusórias, percepções equivocadas e distrações que teriam efeitos adversos significativos sobre elas. A rejeição do stakeholderism, explicamos, é, portanto, especialmente importante para aqueles que se preocupam profundamente com os interesses das partes interessadas". BEBCHUK, Lucian A.; TALLARITA, Roberto. The illusory promise of stakeholder governance. Cornell Law Review, Volume 106, 2020, pp. 91-178.

34 Conforme apontam Lucian A. Bebchuk e Roberto Tallarita: "(...) stakeholderists have commonly avoided the difficult issue of determining which groups should be considered stakeholders, leaving this decision to the discretion of corporate leaders; have tended to overlook the ubiquity of situations that present trade-offs between the interests of some stakeholders and long-term shareholder value; and have generally not provided a method to aggregate or balance the interests of different constituencies in the face of such trade-offs,leaving this matter again to the discretion of corporate leaders Thus, the effects of pluralistic stakeholderism would critically depend on how corporate leaders choose to exercise discretion, and thus an evaluation of pluralistic stakeholderism must be grounded in an analysis of how corporate leaders should be expected to do so". Em tradução livre: "(...) os stakeholderists geralmente evitam a difícil questão de determinar quais grupos devem ser considerados partes interessadas, deixando essa decisão a critério dos líderes corporativos; tendem a ignorar a ubiquidade de situações que apresentam

Segundo essa acepção, o contrato/estatuto social é a fonte primária das regras que devem delimitar a atuação dos administradores e, em não havendo autorização específica nessa fonte para o uso de bens da sociedade para finalidades não vinculadas estritamente ao objeto da sociedade, restará configurada a prática de ato irregular por parte do administrador que optar por essa escolha segundo seu exclusivo critério de avaliação.

No cenário brasileiro, como já demonstrado previamente, o quadro normativo vigente estabelece parâmetros que expressamente orientam a adoção de práticas sustentáveis para que sejam igualmente alcançados objetivos sociais. Assim, mesmo que não haja alguma disposição específica estabelecida no contrato/estatuto social, já há parâmetros normativos que legitimam a atuação do administrador em favor de escolhas sustentáveis.[35]

Nesse contexto, eventuais dispositivos existentes na legislação infraconstitucional, que aparentemente entrem em conflito com a possibilidade de adoção de práticas sustentáveis, deverão ser reconduzidos ao sistema normativo em sua unidade de forma a alcançar interpretação que autorize a utilização de bens e contratos para finalidades sociais legítimas.[36]

O Código Civil e a Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976) apresentam disposições similares em relação à conduta esperada dos administradores, estabelecendo que eles atuem com o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios. Fora dessas hipóteses de improbidade e de falta de observância do dever de cuidado e diligência, não haverá qualquer ilícito no direcionamento dos bens para finalidades sociais legítimas.[37]

---

compensações entre os interesses de algumas partes interessadas e o valor de longo prazo para os acionistas; e geralmente não fornecem um método para agregar ou equilibrar os interesses de diferentes constituintes em face de tais compensações, deixando esse assunto novamente a critério dos líderes corporativos. Assim, os efeitos do stakeholderism pluralista dependeriam criticamente de como os líderes corporativos escolhem o critério de decisão e, portanto, uma avaliação do stakeholderism pluralista deve ser baseada em uma análise de como se espera que os líderes corporativos o façam". BEBCHUK, Lucian A.; TALLARITA, Roberto. The illusory promise of stakeholder governance. Cornell Law Review, Volume 106, 2020, pp. 91-178.

35 Carlos Martins Neto sinaliza que, ao lado da autorização explícita contida no estatuto social, também pode existir uma autorização implícita a partir da "aprovação das contas da administração referente a exercício em que a companhia publicizou a adoção de práticas ESG". MARTINS NETO, Carlos. ESG, *interesse social e responsabilidade dos administradores de companhia*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 315.

36 Como preleciona Claus-Wilhelm Canaris, uma das características centrais do sistema jurídico é a unidade: "As características do conceito geral do sistema são a ordem e a unidade. Eles encontram a sua correspondência jurídica nas ideias da adequação valorativa e da unidade interior do Direito. (...) A função do sistema na Ciência do Direito reside, por consequência, em traduzir e desenvolver a adequação valorativa e a unidade interior da ordem jurídica". CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 3ª ed. Trad. António Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 279-280.

37 Art. 1.011 do Código Civil. O administrador da sociedade deverá ter, no exercício de suas funções, o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios. Art. 153 da Lei n.º 6.404/1976. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.

A ausência de disciplina específica no contrato/estatuto social para o uso de bens da sociedade para finalidades sociais não vinculadas estritamente ao objeto da sociedade, não deve, assim, subsumir a conduta do administrador às hipóteses legais de responsabilidade, uma vez que não restarão caracterizadas as situações de conduta culposa ou dolosa no exercício de atribuições ou de violação à lei ou ao estatuto.[38]

O Art.159, § 6º, da Lei das Sociedades Anônimas, em particular, dispõe que "o juiz poderá reconhecer a exclusão da responsabilidade do administrador, se convencido de que este agiu de boa-fé e visando ao interesse da companhia". Assim, a conduta de boa-fé do administrador que direcione o uso de bens da sociedade para finalidades sustentáveis, e que tenham como premissa a possibilidade de geração de valor para a empresa no longo prazo, não deve ensejar qualquer tipo de responsabilidade.

O citado Art.159, § 6º, da Lei das Sociedades Anônimas seria, inclusive, para alguns autores, a sede normativa da versão nacional da premissa hermenêutica intitulada *business judgement rule*, construída no âmbito da jurisprudência societária dos Tribunais existentes no Estado de Delaware, nos EUA, e que pressupõe a impossibilidade de o Poder Judiciário rever o mérito de decisões negociais, preservando-se, com isso, a discricionariedade decisória dos administradores de boa-fé.[39]

Em decisão paradigmática sobre o tema, a Comissão de Valores Mobiliários reconhece a aplicação dessa premissa hermenêutica de forma a conferir maior solidez à decisão tomada pelo administrador de boa-fé.[40] No campo doutrinário, reconhece-se também que a estabilidade das decisões dos administradores de boa- fé deve ser assegurada ante a constatação de que ditas decisões são tomadas em cenários

---

38 Art. 158 da Lei n.º 6.404/1976. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder: I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo; II - com violação da lei ou do estatuto. Art. 1.016 do Código Civil. Os administradores respondem solidariamente perante a sociedade e os terceiros prejudicados, por culpa no desempenho de suas funções.

39 Nesse sentido, aponta Ana Frazão que "a Lei n.º 6.404/1976 contém, no § 6º, do Art.159, o que alguns consideram a versão brasileira da business judgement rule, ao prever que ´o juiz poderá reconhecer a exclusão da responsabilidade do administrador, se convencido de que este agiu de boa-fé e visando ao interesse da companhia´". FRAZÃO, Ana; COELHO, F. U.; MENEZES, M. M.; CASTRO, R. R. M.; CAMPINHO, S. *Lei das Sociedades Anônimas Comentada*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. v. 2, p.905. No mesmo sentido, Mariana Pargendler registra que o Art. 159, § 6º da Lei de Sociedades Anônimas "consagra verdadeira business judgment rule à brasileira". Ainda segundo a autora, "a similitude guardada com a business judgment rule reside sobretudo na ratio comum: tutelar as decisões empresariais tomadas de forma honesta e bem-intencionada, ainda que venham a se mostrar prejudiciais ou equivocadas a posteriori, pelas razões identificadas à exaustão pela doutrina e jurisprudência norte-americanas". PARGENDLER, Mariana. Responsabilidade civil dos administradores e business judgment rule no direito brasileiro. Revista dos Tribunais, vol. 104. São Paulo,mar. 2015, p. 51-74. Disponível e m : <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/sancionadores/sancionador/anexos/2006/20060510_PAS_RJ20051443.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

40 A Comissão de Valores Mobiliários reconheceu, de forma mais específica, que: "para evitar os efeitos prejudiciais da revisão judicial, o Poder Judiciário americano criou a chamada 'regra da decisão negocial' (business judgement rule), segundo a qual, desde que alguns cuidados sejam observados, o Poder Judiciário não irá rever o mérito da decisão negocial em razão do dever de diligência". Decisão proferida no âmbito do Processo Administrativo Sancionador CVM n.º RJ2005/1443.

de crescente complexidade, não sendo recomendável a sua ulterior revisão sob pena de provocar significativa insegurança jurídica.[41]

Aplicando *ratio* similar, os Ministros integrantes da 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n.º 1349233/SP, reconheceram, entre outras premissas, que a natureza da obrigação do administrador é de meio e não de resultado, e, por essa razão, não há configuração de responsabilidade em hipóteses em que não reste configurada a sua conduta culposa ou dolosa. Reconheceram, de igual sorte, que não gera responsabilidade o erro de avaliação do administrador caso não demonstrada a sua falta de diligência.[42]

Indiscutível revela-se, assim, a legitimidade de o administrador optar pelo direcionamento das atividades empresariais para objetivos sociais além dos interesses diretamente afetos à sociedade, mesmo a despeito da falta de disciplina específica no contrato/estatuto social a respeito do tema. Conforme antecipado, o quadro normativo brasileiro já estabelece parâmetros que legitimam essa opção, não se enquadrando a conduta do administrador, de igual sorte, dentre as hipóteses legais de responsabilização.

Exige-se apenas que a conduta do administrador se paute pela boa-fé e observe o necessário dever de cautela e diligência de forma que a opção eleita não desvirtue completamente as atividades desempenhadas pela sociedade e comprometa a desejável busca pela geração de lucro.[43]

5. Conclusão

O presente ensaio buscou evidenciar a legitimidade da adoção de práticas sustentáveis pelas empresas. O modelo liberal que inspirou a atuação das sociedades ao longo dos últimos anos não cumpriu a promessa de repartição de bens e direitos por intermédio do crescimento econômico orientado pela mão invisível do mer-

---

41 Decisão proferida no âmbito do Processo Administrativo Sancionador CVM n.º RJ2005/1443. Nesse ponto, destaca Ana Frazão que "em razão das dificuldades de composição de todos os interesses que hoje se projetam sobre a empresa, a tarefa de gestão acaba sendo altamente complexa, o que mostra a indesejabilidade do controle judicial sobre o seu mérito". FRAZÃO, Ana; COELHO, F. U.; MENEZES, M. M.; CASTRO, R. R. M.; CAMPINHO, S. *Lei das Sociedades Anônimas Comentada*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. v. 2, p. 906.

42 Veja-se o seguinte trecho da ementa do acórdão: "Por atos praticados nos limites dos poderes estatutários, o administrador assume uma responsabilidade de meio e não de resultado, de modo que somente os prejuízos causados por culpa ou dolo devem ser suportados por ele. Daí por que, em regra, erros de avaliação para atingir as metas sociais não geram responsabilidade civil do administrador perante a companhia, se não ficar demonstrada a falta de diligência que dele se esperava (Art. 153 da LSA)". Recurso Especial n.º 1349233/SP, Quarta Turma, Relator o Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento em 06/11/2014. Publicação no DJE de 05/02/2015.

43 Em sentido similar e em relação às sociedades anônimas, anota Gustavo Tavares Borba que "desde que preservada a atuação lucrativa e eficiente da companhia (interesse principal sem o qual nenhum outro pode ser realizado), a sociedade poderá prestigiar outros interesses que transitam em sua órbita, em especial os dos empregados, dos acionistas e das comunidades em que ela atua (Art.116, parágrafo único, da LSA)". BORBA, Gustavo Tavares. *Conflito de interesses no ambiente societário*. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

cado. Ao revés, esse modelo recrudesceu o problema da desigualdade socioeconômica, havendo a perpetuação de um sistema de concentração de renda e de escassez de oferta de oportunidades direcionado apenas para um seleto grupo hegemônico pouco representativo dos extratos sociais.

O projeto constitucional brasileiro, centrado nos princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, rompe com esse modelo ressignificando as normas jurídicas em favor de uma perspectiva existencial. Os bens que integram o acervo patrimonial das sociedades e os contratos por ela celebrados, em particular, podem ser compreendidos como ferramentas valiosas de correção de desvios existentes nas atividades econômicas de forma a criar espaços que permitam reconhecimento e uma maior mobilidade social dos indivíduos e, com isso, assegure em maior medida a desejada efetividade dos princípios constitucionais da solidariedade e da dignidade da pessoa humana.[44]

Buscou-se também evidenciar que existe um amplo espaço de conformação reconhecido aos administradores para as escolhas associadas à adoção de práticas sustentáveis, mesmo a despeito da falta de disciplina específica no contrato/estatuto social a respeito de tema, uma vez que o quadro normativo brasileiro já oferece parâmetros que legitimam a atuação discricionária do administrador.

Exige-se apenas que a conduta do administrador se revele de boa-fé e observe o necessário dever de cautela e diligência de forma que a opção eleita não desvirtue completamente as atividades desempenhadas pela sociedade e comprometa a desejável busca pela geração de lucro. E, observadas tais premissas, não haverá possibilidade de responsabilização pessoal dos administradores, assim como o mérito das decisões negociais não deverá ser revisto pelo Poder Judiciário, preservando-se, com isso, um significativo campo de discricionariedade decisória afeto aos administradores.

6. Referências bibliográficas

BEBCHUK, Lucian A.; TALLARITA, Roberto. *The illusory promise of stakeholder governance*. Cornell Law Review, Volume 106, 2020, pp. 91-178.

BERCOVICI, Gilberto. A constituição de 1988 e a função social da propriedade. *Revista de Direito Privado*, vol. 7. São Paulo, jul./set. 2001.

BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Tradução de Servanda Editora. Campinas: Servanda Editora, 2008.

44 John Rawls esclarece nesse ponto que "a justiça de um arranjo social depende, em essência, de como se atribuem os direitos e deveres fundamentais e também das oportunidades econômicas e das condições sociais dos diversos setores da sociedade". RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BORBA, Gustavo Tavares. *Conflito de interesses no ambiente societário*. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 3ª ed. Tradução: António Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

DWORKIN, Ronald. A Matter of Principle. Cambridge, Massachusetts: *Harvard University Press*, 1985.

FRAZÃO, Ana. *Função social da empresa:* repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

FRAZÃO, Ana; COELHO, F. U.; MENEZES, M. M.; CASTRO, R. R. M.;

CAMPINHO, S. *Lei das Sociedades Anônimas Comentada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2022. v. 2.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FRIEDMAN, Milton. The Social Responsibility of Business is to increase its profits. *The New York Times*, September 13, 1970.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Tradução de Luiz Fritoli e Ricardo Fonseca. São Paulo: Renovar, 2001.

LIPTON, Martin; ROSENBLUM, Steve A., SAVITT, William. On the purpose and objective of the Corporation. *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*. Disponível em: <https://corpgov.law.harvard.edu/2020/05/27/on-the-purpose-of--the- corporation/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MARTINS NETO, Carlos. *ESG, interesse social e responsabilidade dos administradores de companhia*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MARX, Karl. *O capital:* crítica da economia política. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; TEPEDINO, G. ; RENTERIA, P. W. Fundamentos do direito civil, vol. 5, 3ª ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2022. v. 1.

PARGENDLER, Mariana. Responsabilidade civil dos administradores e business judgment rule no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 104. São Paulo, março 2015, p. 51-74.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil, v.1, 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. Tradução de Maria de Fátima Oliva do Coutto e Dorothée de Bruchard. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROPPO, Enzo. *O contrato*. Tradução de Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 2009.

SANDEL, Michael J. A Tirania do Mérito. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, nº 54, p. 79-96, 2004.

STEINER, Renata. Aviso prévio e investimentos: o parágrafo único do Art. 473 CC. In: AGIRE. *Direito Privado em Ação*. Edição n.º 22, 2022.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

Assédio, Desigualdade e Promessa Constitucional Não Cumprida no Serviço Público Brasileiro

Harassment, Inequality, and the Broken Constitutional Commitment in the Brazilian Public Service

Myrelle Jacob Gonçalves

Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Mestra em Direito pela Faculdade Milton Campos, onde desenvolveu a pesquisa "violência de gênero e o serviço público-federal: uma análise sobre assédio sexual no local de trabalho", vencedora do prêmio de melhor dissertação 2022-2023. Especialista em Direitos Humanos pela Faculdade CERS. Capacitada em questões de gênero pela George Washington University.

RESUMO

O artigo investiga como o assédio moral e sexual no serviço público brasileiro compromete a promessa constitucional de igualdade, dignidade e trabalho decente, ao mesmo tempo em que contraria compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Parte-se da constatação de que as políticas de enfrentamento ao assédio só serão efetivas se estruturadas a partir de uma abordagem sensível às desigualdades de gênero e às causas estruturais da violência, tendo como marco a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho. Na primeira seção, são apresentados dados empíricos que evidenciam marcadores de inequidade de gênero no serviço público federal, como a disparidade salarial entre homens e mulheres, a sub-representação feminina em cargos de direção e o número expressivo de denúncias de assédio. Na segunda seção, examina-se os compromissos constitucionais e internacionais do Estado brasileiro relacionados ao tema. Na terceira seção propõe-se os elementos centrais de uma abordagem sensível ao gênero, em três diretrizes: (i) a inclusão da perspectiva de gênero na gestão de riscos psicossociais; (ii) o reconhecimento da relação entre desigualdade e violência de gênero; e (iii) a centralidade da equidade como condição para prevenir o assédio. Conclui-se que a erradicação do assédio no serviço público é indispensável à construção de uma administração inclusiva e representativa, capaz de cumprir as promessas constitucionais e avançar nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de igualdade de gênero, trabalho decente e instituições eficazes.

Palavras-chave: administração pública; compromisso constitucional; assédio moral; assédio sexual; equidade de gênero.

ABSTRACT

The article investigates how harassment and sexual harassment in the Brazilian public service undermines the constitutional commitment of equality, dignity, and decent work, while also violating international commitments undertaken by the State. It starts from the premise that harassment prevention and response policies will only be effective if structured through a gender-sensitive approach that addresses the structural causes of violence, guided by the ILO 190 Convention. The first section presents empirical data that reveal markers of gender inequality in the federal public sector, such as the wage gap between men and women, the underrepresentation of women in leadership positions, and the significant number of harassment complaints. The second section examines the Brazilian State's constitutional and international obligations related to the issue. The third section proposes the core elements of a gender-sensitive approach, organized into three areas of action: (i) integrating gender into the management of psychosocial risks; (ii) recognizing the link between inequality and gender-based violence; and (iii) establishing equity as a central condition for preventing harassment. The article concludes that eradicating harassment in the public service is essential to building an inclusive and representative public administration, capable of fulfilling constitutional commitments and advancing the Sustainable Development Goals of gender equality, decent work, and effective institutions.

Keywords: public administration; constitutional commitment; harassment; sexual harassment; gender equality.

INTRODUÇÃO

De acordo com os dados do estudo global realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma em cada cinco pessoas empregadas no mundo já sofreram violência e assédio no trabalho. A violência e assédio psicológico foram a forma mais relatada, distribuindo-se entre os relatos de homens e mulheres. Lado outro, a experiência da violência e assédio sexual foi mais presente no relato das mulheres, apresentando a maior taxa de disparidade de gênero, visto que afetou 8,2% das mulheres, em comparação a 5,0% dos homens. Os dados evidenciaram que a violência e o assédio no trabalho não é um fenômeno isolado, mas uma violação sistêmica dos direitos humanos, que compromete a dignidade das pessoas, a qualidade das relações e condições de trabalho (OIT, 2022, p. 8; 26-28).

A 2ª Pesquisa Nacional sobre Assédio e Discriminação no âmbito do Poder Judiciário mapeou os efeitos do assédio e da discriminação nos servidores, magistrados e trabalhadores da força de trabalho auxiliar, que haviam relatado o episódio de violência laboral. Como resultado, identificou-se que 78% das pessoas impactadas pelo assédio ou discriminação sofreram crises de ansiedade; 70% iniciaram o uso de medicamentos; 66% tiveram queda de cabelo, insônia, alterações de peso e dores no corpo; 62% iniciaram tratamento médico ou psicológico. Também foram relatados impactos na vida funcional como o desejo de sair do cargo ou função (49,6%), busca por ser cedido ou removido para outro órgão público (34,5%) e recusa de oportunidades profissionais por medo de sofrer violência laboral novamente (16,4%).

Em relação ao impacto econômico, estudo pioneiro realizado pelo governo australiano, por meio da *Deloitte Acess Economics*, revelou que o assédio sexual no local de trabalho custou 3,8 bilhões de dólares australianos à economia nacional, no ano de 2018. A maior parte do prejuízo, especificamente 2,6 bilhões de dólares australianos, resultou da perda de produtividade das pessoas afetadas pelo assédio, sendo que os empregadores arcaram com 70% desse custo. Custos adicionais, como despesas com saúde e sistema de justiça, somaram 0,9 bilhão. Além disso, estimou-se uma perda de bem-estar para as pessoas afetadas de 249,6 milhões de dólares australianos, destacando ser uma estimativa conservadora (Deloitte Access Economics, 2020).

Em resumo, o assédio no local de trabalho diminui a produtividade, aumenta a evasão do corpo técnico e onera o Estado. Além dos prejuízos para a eficiência organizacional, o assédio causa danos físicos, emocionais e financeiros nas pessoas afetadas, deteriora o ambiente de trabalho e impacta negativamente na qualidade dos serviços públicos entregues à população. Os efeitos do assédio impactam tanto os servidores quanto a própria capacidade de entrega do órgão público, comprometendo o cumprimento das missões institucionais ou, conforme será explorado, das

promessas constitucionais (OIT, 2022; Thurston et al., 2019; Hejase, 2021; Deloitte Access Economics, 2019; Brasil, 2022a; Nunes, 2022).

Diante da relevância da temática, aprovou-se, em 2019, a primeira norma internacional que trata do assédio e violência no trabalho, a Convenção nº 190 da OIT, que adotou um conceito unificado de "violência e assédio no mundo do trabalho", capaz de abranger atos abusivos que se manifestam de forma física ou psicológica, de modo pontual ou reiterado. A unificação conceitual torna-se relevante, uma vez que o assédio, a discriminação e outras violências no trabalho se articulam como parte de um continuum, devendo ser compreendidos expressões de um mesmo sintoma, e não fatos desconectados entre si (OIT, 2018; OIT, 2019).

A pesquisa global da OIT revelou que pessoas que experimentaram discriminação, seja por gênero, cor da pele, nacionalidade, religião ou deficiência tinham quase três vezes mais chance de ter sofrido assédio e violência no trabalho, em comparação com aquelas que não relataram discriminação. A diferença mais acentuada é no caso de discriminação baseada em gênero, apurando-se que quase cinco em cada dez pessoas que já foram vítimas de discriminação de gênero também enfrentaram violência e assédio no trabalho (OIT, 2022, p. 26).

Adicionalmente, o modo como o trabalho está organizado, incluindo suas condições, processos e relações, exerce papel central na perpetuação do assédio e da violência. Conforme evidências coletadas pela OIT, em estudo sobre medidas de saúde ocupacional, há um ciclo vicioso entre assédio, violência e os riscos psicossociais no trabalho, que se reforçam mutuamente. Isso porque, o assédio e a violência no trabalho situam-se na interseção entre fatores subjetivos individuais e fatores organizacionais coletivos. Também por isso, o assédio, a discriminação e a violência no trabalho não devem ser tratados de forma fragmentada, mas sim como manifestações interdependentes de um mesmo sintoma, como condição a promoção de ambientes laborais seguros, inclusivos e equitativos (OIT, 2024).

No serviço público, além da observância dos fatores discriminatórios e das condições de trabalho, é imperioso observar fatores de risco específicos. De acordo com estudo da República.org, a estabilidade funcional dos servidores públicos efetivos, concebida como um mecanismo de proteção contra demissões arbitrárias, não tem se mostrado suficiente na prevenção ou enfrentamento do assédio (Jacob, 2023). Na prática, como a pessoa afetada não pode ser demitida sumariamente, a violência se adapta e manifesta por diferentes meios como: esvaziamento de funções, imposições de condições de trabalho inadequadas (salas com mofo, infestações, sem ventilação) e colocar a pessoa afetada à disposição por sucessivas vezes, que opera como uma forma de "demissão simbólica", conforme observado por Margarida Barreto (2005).

Em estudo pioneiro sobre o assédio moral no contexto brasileiro, Margarida Barreto, identificou que o assédio no setor público se prolonga no tempo. Para sua tese de doutoramento, publicada em 2005, Barreto descreveu um *modus operandi* nomeado "gestão por humilhação", identificando que, enquanto no setor privado apenas 4% dos casos de assédio moral duravam mais um ano, essa era a realidade de 60% dos casos do setor público. Nesse sentido, a pesquisadora relatou ter identificado casos de assédio no serviço público com duração de até oito anos, enquanto no setor privado o máximo observado foi de um ano e meio (Barreto, 2005).

Apesar da constatação do problema global acerca da prevalência do assédio, da violência e da discriminação nos ambientes de trabalho, sua adequada prevenção e enfrentamento ainda enfrentam desafios. Como exemplo, mesmo países com maior maturidade no tema, como é o caso da Austrália, tido como case da OCDE no enfrentamento à violência de gênero, reconheceu que mesmo após 35 anos da aprovação do Sex Discrimination Act (SDA), que delimitou políticas de prevenção e enfrentamento, ainda havia pouco avanço no combate à violência de gênero no trabalho (OCDE, 2021; Comissão Australiana de Direitos Humanos, 2018).

Dessa forma, verifica-se que não basta a existência de políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio, à discriminação e à violência laboral, sendo fundamental que essas políticas sejam estruturadas a partir do reconhecimento das raízes profundas que sustentam as condutas abusivas. Tendo em vista que a violência e o assédio no trabalho estão diretamente conectados à discriminação estrutural, sendo mais frequentes entre pessoas que vivenciaram desigualdades ao longo da vida, a para a construção de políticas eficazes deve-se ir além do tratamento pontual de condutas individuais e adotar uma abordagem interseccional e sensível às desigualdades estruturais, enfrentando de forma sistêmica os mecanismos que perpetuam a vulnerabilidade de determinados grupos no ambiente institucional (OIT, 2022, p. 35-36).

Além disso, a construção de ambientes de trabalho livres de violência se insere no cerne do desenvolvimento sustentável, um paradigma que busca equilibrar crescimento econômico, bem-estar social e proteção ambiental, de modo que "atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades" (ONU, 1987). Nesse contexto, a Agenda 2030 das Nações Unidas, operacionaliza o desenvolvimento sustentável por meio de 17 objetivos, que estabelecem um plano de ação global. Em razão disso, o enfrentamento à violência laboral no setor público não é uma pauta isolada, mas uma condição essencial para o avanço de uma governança justa, igualitária e sustentável, diretamente alinhada aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a analisar como o assédio moral

e o assédio sexual no serviço público brasileiro se relaciona com desigualdades estruturais, em especial a desigualdade de gênero, e como sua persistência compromete os compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no campo dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável. Para isso, o artigo parte do diagnóstico empírico sobre a prevalência e os padrões do assédio no setor público, com base em dados da Controladoria-Geral da União e do Conselho Nacional de Justiça.

Em seguida, examina-se os compromissivos constitucionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, em relação à prevenção e ao enfrentamento do assédio, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e a Convenção nº 111 da OIT. A partir dessa análise, o artigo propõe diretrizes para que as políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio, à discriminação e à violência no setor público não sejam concebidas como respostas meramente punitivas ou formais, mas como estratégias estruturantes de transformação institucional, capazes de romper com padrões de discriminação e promover uma cultura organizacional baseada na equidade, no respeito à diversidade e na justiça social.

1 A INEQUIDADE DE GÊNERO NO SERVIÇO PÚBLICO E AS PROMESSAS CONSTITUCIONAIS NÃO CUMPRIDAS

Na tese denominada "Promessa Constitucional e Crise Democrática: o populismo autoritário na Constituição de 1988", Daniel Capecchi Nunes desenvolve o conceito de "promessa constitucional" articulando que a percepção dos cidadãos acerca da concretização de compromissos como a igualdade é relevante na compreensão da crise da democracia constitucional brasileira. Isso porque, para o autor, a forma como as pessoas percebem o impacto das promessas constitucionais em suas vidas se confunde com a avaliação que fazem da própria Constituição. Sendo que a possibilidade de cumprimento dessas promessas reside na "transformação dos regimes de invisibilidade em regimes de visibilidade" (NUNES, 2022, p.70).

Além disso, a concretização das promessas constitucionais depende da atuação efetiva das instituições democráticas. Ou, como afirma Capecchi Nunes (2022, p. 90), depende de que as instituições sejam capazes de "transformar em realidade o conteúdo promissório do texto constitucional". No contexto brasileiro, a Constituição da República previu que a operacionalização das instituições públicas será de responsabilidade de um corpo técnico, formado majoritariamente por servidores públicos efetivos, selecionados por concurso, que atuarão em conjunto com os comissionados externos e contratados por tempo determinado.

É certo que ainda não cumprimos a promessa constitucional de um corpo técnico composto majoritariamente por servidores públicos efetivos, com estabilidade funcional e ingresso por concurso. Basta ver os dados sobre a expressiva utilização das contratações temporárias pelos entes subnacionais, sobretudo nas áreas relacionadas às promessas mais importantes, como saúde e educação (Banco Mundial, 2019). Da mesma forma, também não regulamentamos adequadamente as contratações para os cargos comissionados, que de modo geral, ainda permitem indicações políticas para as mais diversas posições na administração pública brasileira, não se restringindo àquelas de gestão.

Nesse sentido, em levantamento mais recente sobre os dados de pessoal dos entes subnacionais, comparando o período de 2017 e 2023, verificou-se um padrão nacional de enfraquecimento dos quadros permanentes, que são cada vez mais substituídos por vínculos temporários e comissionados. A tendência mais marcante é a redução de 11,8% no quadro de servidores efetivos, causada pela falta de novos concursos e envelhecimento do pessoal, que ocorre simultaneamente a um crescimento expressivo de 42,1% nas contratações temporárias nos entes subnacionais (Movimento Pessoas à Frente, 2025). Essa combinação de fatores aponta para uma desconfiguração do modelo constitucional de administração pública, podendo resultar em impactos negativos na continuidade e qualidade das políticas públicas, que traduzem os compromissos constitucionais.

Mas para além disso, não cumprimos as promessas constitucionais de dignidade, igualdade e trabalho decente para aqueles que têm a responsabilidade de transformar essas promessas em realidade para a população: as servidoras, os servidores e trabalhadores do setor público. A internalização das promessas constitucionais na administração pública ainda é incipiente, como revelam, por exemplo, os dados de inequidade de gênero. Diante desse cenário, esta seção abordará a relação entre inequidade, violência de gênero e assédio no ambiente de trabalho, evidenciando como essas violações comprometem a concretização dos compromissos constitucionais no interior da administração, podendo impactar na entrega final das políticas públicas à população.

A violência de gênero é causa e efeito da inequidade de gênero, de modo que marcadores de inequidade no ambiente de trabalho indicam a perpetuação da violência baseada em gênero. No âmbito do serviço público brasileiro, considerando o recorte do Poder Executivo Federal, identificou-se diversos marcadores de inequidade de gênero, como a disparidade salarial entre homens e mulheres e a sub-representação de mulheres em cargos de direção, chefia e assessoramento. Apesar da suposta igualdade presente nas carreiras públicas, por conta da forma universal de ingresso pelo concurso público, os dados demonstram que a inequidade de gênero se amoldou ao formato do serviço público, permitindo sua perpetuação.

Acerca da disparidade salarial, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ao analisar três décadas de dados salariais do serviço público brasileiro, referente ao período de 1986 a 2017, apontou que "nos três níveis federativos, nos três Poderes, e praticamente todos os anos da série, os homens têm remuneração média superior à das mulheres, entre servidores civis, e esta diferença quase sempre aumentou nas últimas décadas" (Ipea, 2020a, p. 2). No âmbito do Poder Executivo Federal, desagregando os dados salariais por gênero, raça ou cor, identificou-se que a maior média salarial é a dos homens brancos, seguida das mulheres brancas, dos homens negros e das mulheres negras, apontando para a essencialidade da análise interseccional entre os marcadores de raça e gênero (Ipea, 2020b).

Apesar da existência de isonomia salarial dentro de cada cargo público, o Ipea (2020b) observou que a distribuição desigual de características atribuídas, como cor/raça e sexo, em conjunto com características adquiridas, como a escolaridade, influencia a alocação das pessoas em cargos com diferentes níveis de remuneração média e tipos de vínculo de trabalho. Em resumo, compreendeu-se que a combinação de fatores atribuídos e adquiridos contribui para a desigualdade na ocupação de posições mais bem remuneradas, ou seja, as desigualdades não podem ser explicadas por fatores isolados, mas pela interação entre fatores sociais e individuais (Ipea, 2020b).

A disparidade salarial no Poder Executivo Federal pode ser explicada, em parte, pela maior concentração de mulheres e negros em carreiras historicamente associadas a menores remunerações, como das áreas da saúde e da educação. Além disso, a menor representatividade de mulheres e negros em cargos de direção, chefia e assessoramento agrava as desigualdades, uma vez que essas posições possuem remunerações próprias, aumentando significativamente os ganhos dos ocupantes. Assim, a combinação de fatores estruturais e de acesso desigual a oportunidades de ascensão hierárquica contribui para perpetuar as diferenças salariais entre diferentes grupos no serviço público federal.

Lado outro, em relação a ocupação de cargos de direção no Poder Executivo Federal, análise na qual os cargos foram agrupados e classificados de acordo com as diretrizes *da European Public Administration Network* (2016), identificou uma desigualdade significativa na distribuição dos cargos por grau hierárquico e gênero. À medida que o nível hierárquico aumenta, a representatividade de mulheres diminui de forma acentuada. No nível 3, de coordenador, as mulheres representavam 34,6% dos cargos, mas essa proporção cai progressivamente, atingindo apenas 10,4% no nível 1+, o mais alto da estrutura, que contempla a posição funcional de secretário executivo, secretário e presidente de autarquia (Gonçalves, 2022).

A sub-representação das mulheres em cargos de direção, se conecta ao que convencionou-se chamar de teto de vidro, uma barreira invisível que limita a ascensão

feminina às posições de tomada de decisão. No contexto do serviço público, como apontado por Daniela Vaz (2013), as desigualdades persistem devido à concentração de mulheres em áreas com menor remuneração e ao acesso restrito a cargos de liderança, frequentemente associados a redes de influência predominantemente masculinas e a normas institucionais que desvalorizam competências atribuídas às mulheres. Em suma, o fenômeno do teto de vidro se adapta às dinâmicas do serviço público, perpetuando as desigualdades de gênero, mesmo em um sistema que aparenta ser baseado exclusivamente no mérito técnico.

Diante dos marcadores de inequidade de gênero relacionados à remuneração e à ocupação de cargos de direção, não por acaso, o assédio no local de trabalho é uma realidade no serviço público brasileiro e especificamente no serviço público federal. Como exemplo, em 2024, foram apresentadas 6.520 denúncias de assédio moral e de assédio sexual, conforme detalhado no "Painel Resolveu?" da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2025)[1]. Em razão disso, desponta a relevância em promover análises sobre o perfil do assédio e violência perpetuada no serviço público a fim de aprimorar as políticas e programas de prevenção e enfrentamento.

O canal de denúncias adotado pelas unidades de ouvidoria integrantes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) possui campos de coleta de dados de raça e gênero, contudo a maior parte das denúncias registradas não possuem tais informações. Em 2024, apenas 24,9% das denúncias registradas indicaram informações sobre raça, enquanto apenas de 11,7% indicaram informações sobre gênero (Brasil, 2025)[2].

Diante da limitação de dados desagregados por gênero, a Controladoria-Geral da União (CGU), em 2023, desenvolveu relatório temático sobre as denúncias de assédio moral no SisOuv, em que realizou análise qualitativa das denúncias para coletar os dados de gênero, cujo resultado apontou que entre as pessoas denunciadas 51% eram homens, 40% eram mulheres e 9% diverso ou sem dados identificados. Em contraponto, identificou-se entre as possíveis vítimas, 37,3% de mulheres, 24,6% de homens, 37,7% diverso ou sem dados identificados e 0,4% de outro (Brasil, 2022b, p. 11).

Em relação às características do assédio moral denunciado, o relatório temático da CGU identificou que 65,6% das denúncias de assédio moral foram relacionadas ao assédio moral descendente, quando é praticado por uma chefia em relação a um membro de sua equipe. Em seguida, encontram-se: (i) 20,9% de denúncias de assédio moral horizontal, praticados entre colegas de mesmo nível hierárquico; (ii) 9,8%

1 Consulta direta ao Painel Resolveu? da Controladoria-Geral da União, realizada em 19 jan. 2025, em: https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu

2 Consulta direta ao Painel Resolveu? da Controladoria-Geral da União, realizada em 19 jan. 2025, em: https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu

sem detalhes; (iii) 3,3 % de assédio moral ascendente, praticado por um membro da equipe em relação à chefia; (iv) e 0,4% de assédio moral institucional, relacionado às práticas organizacionais (Brasil, 2022b, p. 10).

Observou-se, ainda, que no assédio moral horizontal, praticado entre colegas, as mulheres correspondem ao maior número de pessoas afetadas pelo assédio, mas também ao maior número de pessoas denunciadas como possíveis autoras dos atos assediadores. Nesse sentido, apurou-se que o gênero feminino é o mais vitimizado, representando 53% dos casos analisados, mas também aparece como o mais denunciado, somando 45% das ocorrências nesta categoria. A relação mais comum é a de mulheres denunciando outras mulheres, caracterizando um padrão de maior frequência neste tipo de assédio (Brasil, 2022b, p. 13).

Por outro lado, nas denúncias de assédio moral descendente, praticado em contexto hierárquico vertical, quando a chefia assedia membro de sua equipe, os homens são os mais denunciados, representando 53% dos casos. Apesar dos homens serem os mais denunciados, as mulheres são as principais afetadas pelo assédio moral vertical, que reforça sua vulnerabilidade em contextos hierárquicos no ambiente de trabalho, além de evidenciar as desigualdades estruturais que afetam as mulheres no serviço público (Brasil, 2022b, p. 13).

A CGU também desenvolveu relatório temático sobre as denúncias de assédio sexual do SisOuv, em 2023, realizando análise qualitativa das denúncias para coletar os dados de gênero, cujo resultado apontou que entre as pessoas denunciadas 95% eram homens, 2% eram mulheres e 2% sem dados identificados. Em contraponto, identificou-se entre as possíveis vítimas, 87% de mulheres, 5% de homens, 7% sem dados identificados e 1% de outro (Brasil, 2023, p. 10)[3].

Ao contrário das denúncias de assédio moral, nas quais foram identificadas nuances de gênero relacionadas ao contexto hierárquico ou às interações entre colegas, no caso do assédio sexual as denúncias revelam uma divisão de gênero mais evidente entre quem pratica e quem sofre a violência. Os dados indicam um padrão claro: mulheres são as principais vítimas, representando 87% dos casos registrados, enquanto homens são apontados como autores do ato assediador em 95% das denúncias (Brasil, 2023, p. 10).

Os dados reforçam que o assédio sexual no ambiente de trabalho possui uma dinâmica profundamente influenciada pela inequidade de gênero, evidenciando relações de poder marcadas pela perpetuação de comportamentos violentos e discriminatórios contra mulheres. Ademais, demonstram que o assédio sexual não é apenas uma questão individual, mas reflete uma estrutura social que posiciona

3 Pontua-se que a representação gráfica indicou os percentuais exatos, que resultaram pelo somatório final de 99%.

mulheres em maior vulnerabilidade ao assédio, enquanto homens aparecem como os principais autores de violência, reiterando estereótipos de poder e controle no ambiente institucional.

Nesse contexto, as legislações e as políticas institucionais de prevenção e enfrentamento ao assédio devem contemplar a perspectiva de gênero ou, em melhor detalhamento, uma abordagem inclusiva, integrada e sensível a gênero, como previsto na Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sob pena de serem ineficientes e permitirem a perpetuação da violência de gênero no contexto do serviço público brasileiro.

2 A INEQUIDADE DE GÊNERO NO SERVIÇO PÚBLICO E AS PROMESSAS INTERNACIONAIS NÃO CUMPRIDAS

A concretização das promessas constitucionais de dignidade, igualdade e trabalho digno na administração pública, prescinde da formulação de políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio que estejam alinhadas aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, em âmbito nacional e internacional. Nesse sentido, a própria Constituição de 1988, no § 2º do art. 5º, estabeleceu que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (BRASIL, 1988).

A interpretação do parágrafo § 2º do art. 5º originou ampla discussão doutrinária acerca do status normativo dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 466.343, assentou a tese da supralegalidade, que atribui aos tratados e convenções de direitos humanos uma posição intermediária no ordenamento jurídico: eles não teriam status constitucional, mas ocupariam um patamar superior ao das leis ordinárias. O argumento central é que, embora esses tratados e convenções sejam formalmente infraconstitucionais, sua natureza especial e seu conteúdo voltado à proteção de direitos fundamentais justificam o reconhecimento de uma hierarquia normativa superior às demais normas infralegais e legais, conferindo-lhes, assim, eficácia supralegal.

Nesse contexto, quatro marcos internacionais são particularmente relevantes para a construção de políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio no setor público: (i) Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher das Nações Unidas, de 1979, conhecida como CEDAW; (ii) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 1994, conhecida como Convenção de Belém do Pará; (ii) a Convenção nº 111, de 1958, da Organização Internacional

do Trabalho; e (iv) a Convenção nº 190, de 2019, da Organização Internacional do Trabalho.

Adotada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a CEDAW estabelece um marco normativo abrangente para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. Ao ratificá-la, em 1984, o Brasil assumiu o compromisso de adotar medidas legislativas, administrativas e de outra natureza para assegurar a igualdade de direitos entre homens e mulheres em diversas as esferas da vida, incluindo o ambiente de trabalho[4]. A CEDAW reconhece que a discriminação baseada no gênero viola os princípios de igualdade de direitos e respeito à dignidade humana, e impõe aos Estados a obrigação de promover condições que garantam às mulheres uma vida livre de violência, inclusive no espaço institucional. Nesse sentido, a CEDAW fornece fundamentos jurídicos e políticos para a formulação de políticas públicas que previnam e enfrentem o assédio como expressão da desigualdade de gênero no setor público.

A Recomendação nº 19 do Comitê da CEDAW, publicada em 1992, destacou que a violência de gênero, como o assédio sexual no ambiente de trabalho, representa um sério obstáculo à igualdade entre homens e mulheres no emprego. No documento, o Comitê definiu o assédio sexual como "comportamentos indesejados de teor sexual, tais como contatos físicos, propostas e comentários com conotação sexual, exibição de pornografia ou exigências sexuais através de palavras ou atos" (ONU, 2003). Pontuou-se, ainda, que o assédio sexual também se configura mediante a criação de ambiente hostil ou quando coloca a mulher em desvantagem profissional, seja no processo de seleção, seja nas possibilidades de ascensão na carreira.

Destaca-se que o assédio sexual por ambiente hostil havia sido reconhecido pela Suprema Corte do Estados Unidos no julgamento do caso *Meritor Savings Bank v. Vinson*, em 1986, ao reconhecer que o assédio sexual pode violar o Título VII do *Civil Rights Act* de 1964, que proíbe a discriminação baseada em gênero, não apenas quando envolve coerção explícita em troca de favores sexuais (o chamado assédio sexual *quid pro quo* ou por chantagem), mas também quando cria um ambiente de trabalho intimidador, hostil ou ofensivo.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, foi adotada em 1994, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), e ratificada pelo Brasil em 1995, consubstanciada no Decreto nº 1.973/1996. Trata-se do primeiro tratado internacional vinculante a reconhecer expressamente a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e uma forma de discriminação baseada

4 Inicialmente, a CEDAW fora ratificada pelo Brasil (Decreto nº 89.460/1984) com reservas a dispositivos que tratavam da igualdade nas relações familiares, que foram retiradas somente em 1994, como consubstanciado no Decreto nº 4.377/2002.

em gênero. A Convenção estabelece que os Estados-partes devem adotar medidas para prevenir, punir e erradicar todas as formas de violência, seja no âmbito público ou privado, garantindo o exercício pleno dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das mulheres (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015; OEA, 2014).

A Convenção de Belém do Pará abrange a proteção contra a violência física, sexual e psicológica, ocorrida no âmbito da família, da comunidade ou pelo Estado e seus agentes. Dentre a violência estatal, pontua-se aquelas perpetradas ou toleradas pelo Estado. Enquanto violência ocorrida no âmbito comunitário, destaca-se especialmente o assédio sexual no local de trabalho. Ou seja, ao incorporar essa Convenção ao seu ordenamento jurídico, o Brasil assumiu o compromisso de adotar políticas públicas eficazes de enfrentamento à violência de gênero, incluindo aquelas que ocorrem nas instituições públicas.

Em relação à promoção da igualdade de gênero nos ambientes de trabalho, destaca-se que em 1966, o Brasil ratificou a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), consubstanciada no Decreto nº 1.973/1968, que trata da discriminação em matéria de emprego e ocupação. O instrumento estabelece que os Estados devem formular e aplicar políticas nacionais que promovam a igualdade de oportunidades e de tratamento no trabalho, vedando qualquer distinção, exclusão ou preferência baseada em motivos como raça, sexo, religião, opinião política, origem nacional ou social.

O Comitê de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações da OIT (CEACR), em 2003, incluiu o assédio sexual como uma forma de discriminação baseada no sexo, no contexto da Convenção nº 111. Na ocasião, o CEACR reforçou que o assédio sexual no local costuma se manifestar de duas maneiras: *quid pro quo* (isso por aquilo) e ambiente hostil (*hostile environment*) (OIT, 2003, p. 256). Ou seja, "nota-se que a OIT já estava atenta sobre relação entre assédio sexual e violência de gênero, mas não havia a força de Convenção sobre o tema, e sim de uma interpretação publicada pelos peritos" (GONÇALVES, p. 18).

Em 2019, aprovou-se a Convenção nº 190 da OIT, sendo o "primeiro instrumento internacional a reconhecer expressamente o direito de toda pessoa a um mundo do trabalho livre de violência e assédio, incluindo o assédio baseado em gênero" (OIT, s.d). Seu escopo abrange o comprometimento dos Estados-partes a enfrentar o assédio como um problema estrutural que compromete a dignidade, a segurança e a igualdade no trabalho, devendo-se adotar medidas preventivas, garantir mecanismos de denúncia seguros e acessíveis, promover a reparação às vítimas e enfrentar os fatores estruturais que favorecem a violência no ambiente laboral.

A Convenção nº 190 da OIT encontra-se em processo de ratificação no Congresso Nacional desde março de 2023, após ter sido encaminhada pelo Presidente da Re-

pública por meio da Mensagem nº 86. No entanto, de acordo com a Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, todos os Estados-membros da Organização, mesmo aqueles que ainda não ratificaram determinadas convenções, assumem o compromisso de promover e materializar os princípios fundamentais que sustentam todo o sistema normativo da OIT. São eles: (i) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (ii) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; (iii) a abolição efetiva do trabalho infantil; e (iv) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação; e (v) um ambiente de trabalho seguro e saudável (OIT, 2022).

Entre os princípios centrais da Convenção nº 190 está a necessidade de uma abordagem inclusiva, integrada e sensível a gênero, que leve em conta os estereótipos, as múltiplas formas de discriminação e as desigualdades de poder. Essa perspectiva dialoga diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, em especial o ODS 5, que visa à igualdade de gênero e ao empoderamento de mulheres e meninas; o ODS 8, que promove o trabalho decente e o crescimento econômico inclusivo; e o ODS 16, que propõe a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. A articulação entre esses instrumentos permite compreender que o enfrentamento ao assédio não é uma ação isolada, mas parte de uma estratégia mais ampla de promoção de direitos humanos, fortalecimento institucional e transformação social.

No plano nacional, o Brasil deu importantes passos nos últimos anos, com destaque ao: (i) Poder Judiciário, que por meio da Resolução 351 de 28 de outubro de 2020, instituiu a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação; e (ii) Poder Executivo Federal, que com a edição do Decreto nº 12.122/2024, instituiu o Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação. Todavia, o país ainda carece de uma política nacional, aplicada a todos os Poderes da República e entes federativos, que uniformize os conceitos, defina o assédio moral, o assédio sexual e a discriminação como infrações disciplinares e estabeleça diretrizes de atuação para as unidades de gestão, ouvidoria e correição.

Diante da ausência de uma lei nacional que estabeleça diretrizes mínimas, as respostas apresentadas pelos entes subnacionais são heterogêneas. Em 2025, 16 unidades federativas possuíam legislações vedando o assédio moral no setor público, sendo que apenas 11 dispunham sobre a conceituação legal. Destas, somente o Estado de Minas Gerais não exigia a repetição da conduta abusiva para a configuração do assédio moral como infração disciplinar. A situação do assédio sexual é ainda mais delicada, com regulamentação legal de apenas 9 unidades federativas, dentre as quais, somente 2 apresentavam conceituação (Jacob, 2023).

Para além disso, a efetividade das legislações e políticas já existentes depende de

sua aderência aos princípios estabelecidos pela Convenção nº 190 e pela Agenda 2030, especialmente no que diz respeito à interseccionalidade, à proteção das vítimas e à responsabilização institucional. É nesse ponto que se revela o potencial transformador das políticas públicas que não apenas reagem ao assédio, mas buscam reestruturar relações de poder, combater desigualdades e promover ambientes de trabalho mais seguros, justos e igualitários.

3 DIRETRIZES PARA UMA ABORDAGEM SENSÍVEL A GÊNERO COMO CONDIÇÃO ESTRUTURANTE

A Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada em 2019, representa um marco na consolidação do direito a um ambiente laboral livre de violência e assédio, com especial atenção à perspectiva de gênero. O documento reconhece, nas disposições preambulares, que: (i) a violência e o assédio no trabalho constituem barreiras significativas à plena inserção das mulheres no mercado de trabalho; (ii) as mulheres são desproporcionalmente afetadas pela violência e assédio laboral baseados em gênero; (iii) a adoção de abordagem inclusiva, integrada e sensível ao gênero é essencial para erradicar a violência e o assédio no trabalho (OIT, 2019).

Como visto, a conexão entre violência, assédio e discriminação baseado em gênero fora observada na primeira pesquisa global sobre o tema, desenvolvida pela OIT e operacionalizada como um submódulo do 2021 *Lloyd's Register Foundation World Risk Poll*, realizado como parte da *Gallup World Pol*. De modo geral, pessoas que relataram ter sido discriminadas por pelo menos uma das características listadas (gênero, nacionalidade/raça/grupo étnico, cor da pele, religião e deficiência) apresentaram quase três vezes mais chances de também terem sofrido violência e assédio no ambiente laboral. A discriminação por gênero se destacou como fator de risco particularmente elevado: quase 50% das pessoas que relataram ter sido discriminadas por questões de gênero também afirmaram ter vivenciado violência e assédio no trabalho, enquanto entre aquelas que não sofreram esse tipo de discriminação, o índice foi de apenas 20% (OIT, 2022).

Nesse contexto, a interdependência entre a erradicação da violência e assédio no trabalho e a adoção de uma abordagem sensível às desigualdades de gênero pode ser estruturada da seguinte forma:

> (1) SE (o Estado se compromete com a erradicação da violência e do assédio na administração pública) ENTÃO (deve adotar medidas que enfrentem suas causas estruturais)
>
> (2) SE (as causas estruturais da violência e do assédio no trabalho incluem desigualdades de gênero, estereótipos e rela-

ções assimétricas de poder) ENTÃO (o enfrentamento exige uma abordagem inclusiva, integrada e sensível às questões de gênero)

(3) Portanto, SE (o Estado se compromete com a erradicação da violência e do assédio na administração pública) ENTÃO (deve adotar uma abordagem inclusiva, integrada e sensível às questões de gênero).

Como consequência lógica das premissas apresentadas, conclui-se que, ao assumir o compromisso de erradicar a violência e o assédio na administração pública, o Estado brasileiro deve necessariamente adotar uma abordagem inclusiva, integrada e sensível às questões de gênero. Isso porque a efetividade no enfrentamento da violência e assédio no trabalho exige a atuação direta sobre suas causas estruturais. Assim, qualquer política pública que pretenda ser coerente com esse compromisso precisa, portanto, incorporar a perspectiva de gênero como eixo central de prevenção ao assédio, violência e discriminação.

A Convenção nº 190 da OIT define como abordagem inclusiva, integrada e sensível a gênero, como aquela que promova o enfrentamento das causas estruturais e dos fatores de risco associados ao assédio e a violência, como os estereótipos de gênero, as múltiplas formas de discriminação e suas interseções, além das desigualdades nas relações de poder entre homens e mulheres. Isso significa que não é suficiente agir apenas sobre os episódios individuais de violência; é fundamental transformar as condições que os tornam possíveis, combatendo as hierarquias de poder, os preconceitos de gênero e os mecanismos sociais que naturalizam a discriminação.

Na prática, a inclusão adequada da perspectiva de gênero nas políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio, violência e discriminação no serviço público exige a consideração de alguns elementos fundamentais, como: (i) integrar a perspectiva de gênero nos processos de identificação, avaliação e mitigação dos riscos psicossociais no ambiente de trabalho; (ii) reconhecer a relação direta entre a inequidade de gênero e a ocorrência de violência de gênero; e (iii) reconhecer que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pela violência e pelo assédio no contexto laboral. Cada um desses pontos será desenvolvido de forma mais detalhada nos parágrafos seguintes.

Incluir a perspectiva de gênero na identificação, avaliação e mitigação de riscos psicossociais no trabalho. Há um círculo vicioso entre os fatores de risco psicossociais e a violência e assédio no trabalho. Um ambiente laboral em que os riscos psicossociais não são devidamente mapeados e mitigados é mais propício à ocorrência de violência e assédio. Ao mesmo tempo, a violência e o assédio, por si só, configuram riscos psicossociais no trabalho (OIT, 2024; Veloso, 2018).

Como exemplo, conforme descrito no guia para empregadores desenvolvido pela OIT, pode-se incluir dentre os fatores de risco psicossociais relacionados ao assédio e a violência as "normas de gênero, culturais e sociais que aceitam certas formas de violência e assédio, incluindo discriminação, abuso de relações de poder e violência doméstica" (OIT, 2021, p. 32)[5] . Ou seja, é possível incluir as raízes estruturais da inequidade de gênero na identificação e manejo dos riscos psicossociais no trabalho.

Reconhecer a conexão entre a inequidade de gênero e a violência de gênero. A inequidade de gênero é causa de efeito da violência de gênero, de modo que os diversos pontos de inequidade de gênero do setor público, como a disparidade salarial entre homens e mulheres e a sub-representação de mulheres em cargos de direção, necessariamente se conectam com a política de prevenção e enfrentamento ao assédio.

Como exemplo, a Austrália exemplifica como fator de risco psicossocial para a violência de gênero no trabalho "a baixa diversidade entre os trabalhadores, desequilíbrios de poder baseados em gênero e uma cultura organizacional que aceita ou tolera a violência de gênero" (Austrália, 2021, p. 33). Ou seja, houve uma conexão entre fatores de inequidade, riscos psicossociais e violência de gênero[6].

Reconhecer que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pela violência e assédio no trabalho. O assédio e a violência no trabalho atingem a todos, mas não da mesma forma ou com a mesma intensidade. Os fatores sociais de diferença indicam uma maior vulnerabilidade de grupos específicos em relação ao assédio e a violência no trabalho, com destaque para as mulheres. Em razão disso, o tratamento adequado do assédio e violência deve considerar suas raízes estruturais, que incluem o fato de os atos de violência de gênero serem contínuos, interligados e com padrões identificáveis (OIT, 2022; Gonçalves, 2022).

Como exemplo, o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações estabeleceu que "os procedimentos administrativos deverão observar as raízes discriminatórias e estruturais atinentes às práticas de assédio, podendo se orientar pelo Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça" (Brasil, 2024; Brasil 2022). Além disso, determinou que a comissão do processo administrativo disciplinar referente às denúncias de discriminação deverão buscar uma composição diversa, que contemple a inclusão de grupos vulnerabilizados, como as mulheres.

A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas de prevenção e enfrentamento

5 Tradução livre de: gender, cultural and social norms that accept some forms of violence and harassment, including discrimination, abuse of power relations and domestic violence.

6 Tradução livre de: "low worker diversity, power imbalances along gender lines, and a workplace culture which accepts and tolerates gender-based violence".

ao assédio contemplam, mas não se limitam, às hipóteses demonstradas. De todo modo, o ponto de maior relevância para a adequada inclusão das questões de gênero é que os atos de assédio, violência e discriminação não sejam tratados de maneira isolada ou esterilizados das raízes e vetores sociais que alimentam a violência de gênero. Destaca-se que a neutralidade em relação à inequidade de gênero, na verdade, é uma forma de reforçar o status quo da violência e do assédio e não uma forma de interrompê-lo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, o assédio, a violência e a discriminação no serviço público brasileiro não são fenômenos isolados, mas manifestações de uma inequidade de gênero profundamente enraizada na estrutura institucional. A análise evidenciou que a perpetuação de práticas abusivas representa uma dupla falha do Estado: por um lado, o não cumprimento das promessas constitucionais de dignidade, igualdade e trabalho decente para seus próprios servidores; por outro, a violação de um robusto arcabouço de compromissos internacionais que exigem uma resposta ativa e estrutural ao problema.

A hipótese central, confirmada pelos dados empíricos, era que os marcadores de desigualdade, como a persistente disparidade salarial e o "teto de vidro" que limita a ascensão feminina, criam as condições para a violência e o assédio. Nesse sentido, análise dos dados da Controladoria-Geral da União (CGU) revelou um retrato claro dessa dinâmica: no assédio moral, as mulheres são as principais vítimas em contextos hierárquicos, enquanto no assédio sexual, a divisão de gênero é explícita, com mulheres representando 87% das denunciantes e homens, 95% dos denunciados. Esses números não são meras estatísticas; são a expressão de relações de poder assimétricas que o serviço público, em vez de combater, muitas vezes reproduz.

O estudo dos marcos normativos, desde a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres até a Convenção nº 190 da OIT, reforçou que o Brasil possui obrigações jurídicas claras e um roteiro para a ação. A Convenção nº 190, em particular, representa um paradigma ao exigir que o assédio seja entendido como um *continuum* interligado à discriminação e à violência. Sua ênfase em uma abordagem integrada, inclusiva e sensível a gênero não é uma recomendação opcional, mas uma condição de possibilidade para qualquer política institucional que vise erradicar o problema em suas raízes.

Diante do exposto, conclui-se que a prevenção e o enfrentamento ao assédio, à discriminação, e à violência no setor público demanda uma mudança de paradigma. É necessário transcender as respostas meramente punitivas ou formais e adotar estratégias estruturantes de transformação institucional. Conforme detalhado, isso

exige, no mínimo: (i) integrar a perspectiva de gênero na identificação e mitigação dos riscos psicossociais; (ii) reconhecer a conexão indissociável entre a violência de gênero e os marcadores de inequidade, como a sub-representação de mulheres em cargos de poder; e (iii) garantir que os procedimentos de apuração e responsabilização sejam informados pelas dinâmicas estruturais da discriminação.

Tratar o assédio, a violência e a discriminação com base em uma falsa premissa de neutralidade ou como fato isolado de suas causas sociais representa, na prática, reforçar o *status quo* de violência. A construção de um ambiente de trabalho verdadeiramente seguro, digno e igualitário é um pilar para o fortalecimento da própria democracia e da legitimidade das instituições públicas. A transformação efetiva, portanto, depende de um compromisso contínuo com políticas que enfrentem as bases sociais, culturais e organizacionais da violência de gênero, adaptando-se às novas realidades que se apresentam, afinal "é caminhando que se faz o caminho" (Belchior, 1978).

REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Everyone's business: fourth national survey on sexual harassment in Australian workplaces*. Sydney, 2018. Disponível em: https://humanrights.gov.au/our-work/sex-discrimination/publications/everyones--business-fourth-national-survey-sexual. Acesso em: 25 mai. 2025.

AUSTRALIA, SAFE WORK AUSTRALIA. *Preventing Workplace Sexual Harassment: National Guidance Material. Cambera: 2021*. Disponível em: https://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/default/files/202106/Guide%20for%20preventing%20workplace%20sexual%20harassment.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

BANCO MUNDIAL. *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o Que Os Dados Dizem?* (Vol. 2 of 2) (Portuguese). 2019. Washington, D.C.: World Bank Group. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/449951570645821631. Acesso em 25 maio 2025.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. *Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penhas*. Estudos Feministas, Florianópolis, 23(2): 352, maio-agosto/2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/wYWJZYYQrcvnxVjx6q88M6f/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 25 maio 2025.

BARRETO, Margarida Maria Silveira. *Assédio moral: a violência sutil:* análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

BELCHIOR, Antônio Carlos Gomes. *Brincando Com a Vida*. Intérprete: Belchior. Todos os Sentidos. São Paulo: Philips, 1978. LP.

BRASIL. *Decreto nº 12.122, de 30 de julho de 2024*. Institui o Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12122.htm. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. *Portaria MGI nº 6.719, de 13 de setembro de 2024*. Institui o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-6.719-de-13-de-setembro-de-2024-587538760. Acesso em: 21 de jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 456/2022 – Plenário***.** Processo TC 041.890/2021-3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 9 de março de 2022. Prevenção e combate ao assédio: práticas e modelo para implantação. Brasília, DF: TCU, 2022a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/F7/3A/6A/531B18102DFE0FF7F18818A8/AC456_2022_prevencao_e_combate_ao_assedio.pdf. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça (CNJ). *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero" no âmbito do Poder Judiciário brasileiro*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União (CGU). *Relatório temático: Denúncias de Assédio Moral no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv)*. Brasília, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/relatorios/relatorios-tematicos/assedio-moral-2022.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União (CGU). *Relatório temático: Denúncias de Assédio Sexual no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv)*. Brasília, 2023. Disponível em: https://repositrio.cgu.gov.br/bitstream/1/77191/1/Relatorio_OGU_Ass%C3%A9dio_Sexual_2023.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União (CGU). *Painel Resolveu?*. Brasília, 2025. Disponível em: https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL**.** *Decreto nº 89.460, de 3 de março de 1984*. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Distrito Federal: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D89460.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, adotada em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Distrito Federal: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. *Promulga a Convenção nº 111 da OIT sôbre discriminação em matéria de emprêgo e profissão*. Distrito Federal: Presidência da República, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Mensagem nº 86, de 13 de março de 2023*. Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Distrito Federal: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Ato_2023_2026/2023/MSG_ACORDO_INTERNACIONAL/msg86-marco2023.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Distrito Federal: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 351, de 28 de outubro de 2020*. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 313, p. 2-7, 29 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *2.ª Pesquisa Nacional: Assédio e Discriminação no Âmbito do Poder Judiciário*. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj-2-a-pesquisa-nacional-assedio-e-discriminacao-no-ambito-do-poder-judiciario/. Acesso em: 4 ago. 2025.

DELOITTE ACCESS ECONOMICS. *The economic costs of sexual harassment in the workplace*. [Canberra]: Deloitte, 2020. Disponível em: https://www.deloitte.com/au/en/services/economics/perspectives/economic-costs-sexual-harassment-workplace.html. Acesso em: 4 ago. 2025.

DINIZ, Eliezer Martins. *Os resultados da Rio+10*. Revista do Departamento de Geografia, São Paulo, n. 15, p. 31–35, 2002. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53751. Acesso em: 25 maio 2025.

EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK CLASSIFICATION (EUPAN). *Top Public Managers in Europe*. The Hague: 2016. Disponível em: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

HEJASE, Hussin J. *The economics of sexual harassment*. Journal of Economics and Economic Education Research, [S.l.], v. 22, n. 1, 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Três décadas de evolução do funciona-lismo público no brasil (1986 - 2017)*. Brasília: Ipea, 2020a. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2579_sumex.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Nota Técnica - Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)*. Brasília, IPEA: 2020b. Disponível em:https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/239/distribuicao-de-remuneracao-nos-niveis-federativos-1985-2019-faixas-de-remuneracao. Acesso em: 19 jan. 2025.

JACOB, Myrelle. *Servidoras e servidores públicos contra assédio e violência no trabalho: limites da estabilidade como mecanismo de proteção. In*: República em notas. República.org, 2023. Disponível em:http://republica.orioro.design/emnotas/conteudo/servidoras-e-servidores-publicos-contra-assedio-e-violencia-no-trabalho-limites-da-estabilidade-como-mecanismo-de-protecao/. Acesso em: 05 jan. 2025.

GONÇALVES, Myrelle Jacob. *Violência de gênero e o serviço público-federal: uma análise sobre o assédio sexual no local de trabalho*. Faculdade de Direito Milton Campos: Nova Lima, 2022. Disponível em: https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/7dfb994e-83c2-40d3-ab1b-5a5abcef7ac9/content . Acesso em: 19 jan. 2025.

MENSAH, Justice. *Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review*. Cogent Social Sciences, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 1–21, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1653531. Acesso em: 11 maio 2025.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. *Nota Técnica da Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público***.** Versão de 16 de junho. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2025. Documento em fase de editoração.

NUNES, Daniel Capecchi. *Promessa constitucional e crise democrática: o populismo autoritário na Constituição de 1988*. 2022. 279 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/18110/2/Tese%20-%20Daniel%20Capecchi%20Nunes%20-%202022%20-%20Completa.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: ONU Brasil, 2015a. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **T***he Millennium Development Goals Report 2015*. New York: United Nations, 2015b. Disponível em: https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *United Nations Conference on Environment and Development***,** Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres**.** *Recomendação Geral n.º 19: violência contra as mulheres.* Tradução de Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República. Lisboa: Procuradoria-Geral da República, 1992. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt//sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_19_violencia_contra_as_mulheres.pdf . Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Experiences of Violence and Harassment at Work: A global first survey***.** Geneva: International Labour Organization, 2022. p. 8. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms_863095.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Reports of the Standard--Setting Committee on Violence and Harassment in the World of Work*. 108th Session, Geneva, Junho 2019. Genebra: OIT, 2018a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção n.º 190 sobre Violência e Assédio*. Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Genebra: 2019. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190. Acesso em: 15 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Preventing and addressing violence and harassment in the world of work*. Geneva: International Labour Organization, 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/major-publications/preventing-and-addressing-violence-and-harassment-world-work-through. Acesso em: 20 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Preventing and addressing violence and harassment in the world of work*. Genebra: OIT, 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Violence and harassment at work: a practical guide for employers*. Geneva: International Labour Office, 2021.

p. 32. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/pu lic/%40ed_dialogue/%40act_emp/documents/publication/wcms_857915.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Violence and harassment in the world of work. Genebra: OIT, [s.d.]. Disponível em: https://www.ilo.org/topics--and-sectors/violence-and-harassment-world-work. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*. Geneva: ILO, 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-04/ILO_1998_Declaration_EN.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*. Geneva: 2003. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343022.pdf. Acesso em 05 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Experiências de violência e assédio no trabalho: primeira pesquisa global*. Genebra: OIT; Lloyd's Register Foundation; Gallup, 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms_863095.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Eliminating gender-based violence: governance and survivor/victim-centred approaches*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/gender/Eliminating-Gender-Based-Violence-2021.pdf. Acesso em: 25 mai. 2025.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Guía para la aplicación del artículo 8 de la Convención de Belém do Pará*. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará – MESECVI. Washington, D.C.: OEA, 2014. Disponível em: https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/bdp-guiaaplicacion-web-es.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

Thurston RC, Chang Y, Matthews KA, von Känel R, Koenen K. *Association of Sexual Harassment and Sexual Assault With Midlife Women's Mental and Physical Health*. JAMA Intern Med. 2019 Jan 1;179(1):48-53. doi: 10.1001/jamainternmed.2018.4886. Acesso em 25 maio 2025.

UNITED STATES SUPREME COURT. *Meritor Savings Bank v. Vinson, 477 U.S. 57 (1986): oral argument*. Washington, D.C.: Supreme Court of the United Sta-

tes, 25 mar. 1986. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/pdfs/transcripts/1985/84-1979_03-25-1986.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

UNITED STATES SUPREME COURT. *Meritor Savings Bank v. Vinson*, 477 U.S. 57 (1986). Washington, D.C.: Library of Congress, 1986. Disponível em: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep477/usrep477057/usrep477057.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

VAZ, Daniela Verzola. *O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. Economia e Sociedade [online].* 2013, v. 22, n. 3. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/FSfpH9NQg6qHy3Hky8tCXyt/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 19 jan. 2025.

VELOSO BARUKI, LUCIANA. *Riscos Psicossociais e Saúde Mental do Trabalhador: por um regime jurídico preventivo.* Editora Indiamed, 2018. Edição do Kindle.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press, 1987.

Conflito entre Direito Regulatório Federal e Direito Municipal Ambiental: Desenvolvimento Sustentável como Critério para Resolução de Conflito de Competência

Ricardo Vollbrecht

Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios pela UNISINOS. Especialista em Direito Empresarial pela PUCRS. Advogado. Secretário da Comissão Especial de Direito Aeronáutico e Aeroespacial da OAB/RS (2025-2027).

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise crítica acerca dos impactos identificados com o conflito de competências legislativas entre a regulação federal da economia e as leis de municípios proibitivas de atividades econômicas, sob o argumento de proteção ao meio ambiente. Para tanto, analisa-se o caso das leis municipais que proíbem a pulverização aérea de agrotóxicos em confronto com a regulamentação federal que permite a atividade. Lança-se um olhar sobre o Estado Regulador e a forma de sua implantação, via agências regulatórias, e também é analisado o critério constitucional de fixação da competência legislativa dos Municípios. Logo, a metodologia empregada se baseia em uma análise crítica da Constituição Federal, da doutrina e da jurisprudência, em especial do Supremo Tribunal Federal, a respeito da matéria. Nesse ponto, ressalta-se a originalidade do texto em analisar a evolução do Estado Regulador em comparação com a produção legislativa municipal. Finalmente, sugere-se o princípio do desenvolvimento sustentável como critério para solucionar conflito de competências entre regulação federal e leis municipais.

Palavras-chave: Repartição de competências; desenvolvimento sustentável; proteção do meio ambiente

ABSTRACT

This article proposes a critical analysis of the impacts identified with the conflict of legislative powers between federal regulation of the economy and municipal laws prohibiting economic activities, under the argument of environmental protection. To this end, the article analyzes the case of municipal laws that prohibit aerial spraying of pesticides in conflict with federal regulations that allow the activity. The article looks at the Regulatory State and the way it is implemented, via regulatory agencies, and also analyzes the constitutional criterion for establishing the legislative power of municipalities. Therefore, the methodology used is based on a critical analysis of the Federal Constitution, doctrine and jurisprudence, especially of the Supreme Federal Court, on the subject. At this point, the originality of the text is highlighted in analyzing the evolution of the Regulatory State in comparison with municipal legislative production. Finally, the principle of sustainable development is suggested as a criterion for resolving conflicts of powers between federal regulation and municipal laws.

Keywords: Division of competences; sustainable development; environment protection.

INTRODUÇÃO

A busca pelo desenvolvimento econômico e social aliado à proteção ao meio ambiente levou a construção do princípio do desenvolvimento sustentável, no qual procura-se compatibilizar estratégias para permitir o crescimento do mercado, o atendimento aos interesses sociais e a preservação da natureza.

Esta ordem permeia a Federação brasileira, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, de modo que cada ente deve buscar na sua esfera de autonomia e competências a concretização do desenvolvimento sustentável. Pode ocorrer, por vezes, conflitos de entendimentos, quando, por exemplo, a União legisla sobre determinada atividade econômica, enquanto o Município aplica medidas proibitivas para o mercado sob o pretexto de proteger o meio ambiente. Nesse caso, pode haver conflito de competências, que precisarão ser solucionados para preservação da ordem constitucional.

O presente trabalho tem com objeto demonstrar que na esfera do direito regulatório federal há produção de regulamentos com atenção ao desenvolvimento sustentável e ao interesse nacional, viabilizando a livre iniciativa e a geração de renda e empregos e, paralelamente, protegendo o meio ambiente. Em contrapartida, leis municipais que simplesmente contrariem o regulamento federal, sob mero discurso mas sem comprovação de resultado, não provam o interesse local a autorizar a lei municipal, maculando a iniciativa dos vereadores com a marca da inconstitucionalidade.

Para exemplificar, é analisado o caso em julgamento no Supremo Tribunal Federal, sobre as leis municipais que proíbem a pulverização aérea de defensivos agrícolas, em contraposição à regulamentação federal que não só permite mas normatiza a atividade, inclusive sob o aspecto da proteção ao meio ambiente. O artigo procura demonstrar que o desenvolvimento sustentável deve ser o norte para examinar as competências de cada ente da federação.

DIREITO REGULATÓRIO FEDERAL

O Estado Regulador surge como resposta à ineficiência do Estado Social como gestor da economia e na prestação de serviços de qualidade para a população. Diante da dificuldade de gerir a economia de modo eficiente, apresentando baixos resultados para a sociedade, o modelo do Estado Social chega ao seu esgotamento, o que levou a uma onda de mudanças na organização estatal a partir dos anos de 1970, voltada para a diminuição da ingerência governamental na esfera privada, mas procurando preservar regras de respeito ao interesse público. O Estado passa

a ser menos intervencionista, agora denominado Estado regulador,[1] deixando de gerir diretamente a economia, mas se concentrando na sua regulação. O Estado regulador deve garantir o funcionamento do mercado, com a aplicação de seus princípios básicos, como direito de propriedade e livre concorrência, sem esquecer, paralelamente, da proteção ao interesse público.

A eficiência do regulamento, isto é, o resultado gerado para a sociedade passou a ser mais que uma diretriz para a elaboração da regulamentação, mas próprio fundamento da sua validade.

> O resultado destaca-se como um novo paradigma do Direito Administrativo: a legitimidade da ação estatal não se resume ao respeito aos procedimentos formais, mas, principalmente, ao alcance dos resultados delimitados pelo texto constitucional.[2]

Assim, o direito precisou instituir ferramentas para que a regulação fosse possível e eficiente, de modo a atender finalidades socialmente desejadas e o seu pressuposto de validade.

Seguindo esta onda mundial, o Brasil procurou a partir da década de 1990 implantar o Estado regulador, o qual deixa de executar diretamente serviços, para centrar esforços na regulação, com um processo de desestatização da economia.

Para atrair investidores, havia a preocupação de garantir segurança jurídica às áreas privatizadas, sinalizando que a regulação seria técnica e não política. Para tanto, adotou-se o modelo das agências, entidades públicas independentes com a missão de regular setores escolhidos pela legislação. Além de dar segurança jurídica para os investidores, a intenção com a criação das agências era dotar um órgão de autonomia para cumprir a função da regulação, implantando medidas para superar as denominadas falhas de mercado, entre elas o monopólio natural, a assimetria informacional e as externalidades negativas. A criação do órgão regulador, sob o regime autárquico, veio organizado e capacitado para normatizar e fiscalizar os serviços prestados à sociedade, compatibilizando interesses de diversos agentes envolvidos e dos usuários, em novo ambiente institucional.

Surgem então no Brasil as agências, uma nova terminologia para o direito nacional, mas que ganharam a natureza jurídica de autarquias, com o objetivo de implantar normas de direito econômico, visando a regulação de determinadas áreas por servidores com estabilidade e de formação técnica, com base em regras gerais dispostas na sua lei de criação.

---

1 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra, Almedina, 2003, p. 352.

2 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Princípios do direito administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 113.

> As agências reguladoras, no formato atual, surgem como decorrência desse processo de desestatização, porque o Estado paulatinamente transfere à iniciativa privada um conjunto de atribuições e, ato contínuo, conforme previsão da própria Constituição Federal, passa a operar na condição de agente normativo e regulador. E, no desempenho do poder regulamentar, produz atos normativos de caráter infralegal, que, podem ser considerados, atos administrativos de caráter normativo.[3]

O objetivo era tornar a regulação da economia menos suscetível às interferências políticas. A dificuldade do Poder Legislativo de regular a ordem econômica, diante dos impasses criados pelos longos e intensos de debates, que por vezes levam ao bloqueio e a paralisia do processo legislativo,[4] também foi um fator para a descentralização da regulamentação. Com a criação das agências a tomada de decisões pode ser feita de modo técnico, fundamentado e transparente, por pessoal especializado e com mandato, o que controla a interferência política, para que seja escolhido o caminho mais adequado para alcançar o fim da regulamentação.

> Como forma de combater a influência política e tornar possível a criação de uma administração pública gerencial, o instituto das agências reguladoras, autarquias dotadas de um grau superior de *autonomia*, foi idealizado. O atributo da autonomia das agências, portanto, é o principal vetor de modificação do processo de agencificação nacional[5] (grifo do autor).

Não obstante a nova terminologia, as agências receberam a natureza jurídica de autarquias, desde o projeto de lei de criação da primeira agência, a ANEEL. Ao atribuir a natureza jurídica de autarquia para as agências, o legislador partiu de prévio arcabouço legal e doutrinário que reconhece a autonomia das autarquias para executarem funções do Poder Público. Conforme a clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello "às entidades autárquicas se comunicam todas as prerrogativas que o Estado possui no exercício da função administrativa desde *que instrumentais ao desempenho das finalidades específicas a que se preordenam*".[6] Por conseguinte, tendo as agências a natureza jurídica de autarquias estão equiparadas ao Poder Público instituidor, recebendo a autonomia necessária para o cumprimento da sua missão específica. Sendo criadas pela União, portanto, recebem a competência para atuar no setor designado pela lei de instituição. A autonomia dada por lei para as agências reguladoras tem como fim e princípio o objetivo que devem alcançar.

---

3 ZIMMER JUNIOR, Aloísio. Curso de direito administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009, p. 257.

4 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira. São Paulo, Saraiva, 1995, p. 45.

5 SILVA, Leonardo Oliveira da. Autonomia regulatória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 67.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 470.

Houve grande discussão sobre autonomia regulatória, diante da possibilidade de cada agência criar regras para o setor regulado não previstas, literalmente, em lei, o que poderia ferir o princípio da legalidade, além de trazer um problema de legitimidade. Contudo, passados 30 anos do início da sua instituição no Brasil, é possível afirmar a consolidação em torno do reconhecimento do poder normativo das agências reguladoras, considerando ser uma ferramenta essencial para o cumprimento da sua missão institucional. Nesse sentido, cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal, "em diversas oportunidades, já assentou que as agências reguladoras lidam com questões de elevada complexidade técnica, que exigem conhecimento especializado e, portanto, a solução por elas definidas não são sindicáveis pelo Poder Judiciário, a menos que haja inconstitucionalidade flagrante na medida". [7]

O STF manifestou adesão à chamada doutrina da deferência judicial às agências reguladoras, conforme restou consignado no julgamento da ADI nº 4874:

> Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou à agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council).[8]

Assim, a revisão judicial não será autorizada se a decisão da agência reguladora respeitar a lei e agir dentro do quadro de interpretação possível para a regulação. Ao citar o caso *Chevron USA Inc. v. National Resources Defense Council*, o STF segue a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana sobre autonomia regulatória das agências. No caso citado, houve questionamento de nova regra ambiental criada

---

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE nº 627432 Rio Grande do Sul. Recorrentes: Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrentes: União e Agência Nacional do Cinema – ANCINE. Relator: Dias Toffoli. 18 de março de 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3921612. Acesso em: 04 de agosto de 2025.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 4874 / DF - Distrito Federal. Requerente: Confederação Nacional da Indústria . Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Rosa Weber. 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4328586. Acesso em: 4 ago. 2025.

pela agência ambiental dos EUA (EPA), a qual seria menos severa na classificação de fontes poluentes. A Suprema Corte dos Estados Unidos da América julgou válido o novo critério pelo método hermenêutico que passou a ser chamado Teste Chevron em Dois Passos (Chevron two-steps test), composto por dois questionamentos sucessivos:

> 1. O Congresso falou diretamente sobre a matéria específica que se questiona? Se a intenção do Congresso está clara, não há que se discutir; tanto o judiciário, como a agência deverão executar fielmente a intenção indubitável expressa pelo Congresso. Se o Poder Judiciário determinar que o Congresso não se manifestou direta e precisamente sobre a matéria analisada, o judiciário não poderá simplesmente impor sua construção própria para a regulação questionada. Pelo contrário. 2. Se a regulação é silente ou ambígua em relação à matéria específica, a questão para o judiciário é saber se a resposta dada pela agência à matéria é baseada em uma edição permissível da regulação.[9]

Seguindo este raciocínio, o STF julgou constitucionais resoluções da ANVISA que proibiram a adição, nos produtos fumígenos derivados do tabaco, de compostos ou substâncias destinados a aumentar a sua atratividade. Validaram-se regras restritivas da livre comercialização de mercadorias, sob o fundamento da competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde, conforme a sua lei de criação – Art. 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. Portanto, reconhecida a autonomia normativa das agências.

A independência das agências deve ser compreendida dentro de um contexto maior, onde a Administração Pública pode ser classificada como um quarto ou quinto poder político, conforme sugere Cezar Saldanha Souza Junior,[10] quando a função administrativa "torna-se formalmente independente do governo e do próprio chefe de Estado". Tal modificação da repartição de poderes estatais chegou a ser marcada por artigo de Bruce Ackerman com o sugestivo título *Good-bye, Mostequieu*. O professor da Universidade de Yale é categórico ao defender o abandono da tripartição dos poderes, com a necessidade de institucionalização constitucional de órgãos independentes, com poderes para cuidar da ação regulatória e das políticas sociais, com base nos interesses socialmente escolhidos pela sociedade:

> Isso requer que nós façamos um movimento decisivo para além das reflexões de Montesquieu sobre a separação de po-

9 SILVA, Leonardo Oliveira da. Autonomia regulatória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 145.

10 SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica, 2002, p. 93.

> deres. Nenhum outro campo de pesquisa acadêmica é tão intensamente dominado por um único pensador, quiçá um pensador do século XVIII. Apesar de sua grandeza, Montesquieu não tinha nenhuma noção sobre partidos políticos, política democrática, desenhos constitucionais modernos, técnicas burocráticas contemporâneas e as ambições específicas do moderno Estado regulatório. E, mesmo assim, nós o seguimos sem maiores reflexões, assumindo ser possível captar adequadamente toda a complexidade contemporânea por meio de uma separação tripartite de poderes em legislativo, judiciário e executivo – sendo o direito administrativo comparado inserido, de alguma forma, dentro do último ramo da trindade.[11]

A regulação pelas agências vem para atender diferentes demandas da sociedade, que não consegue obter respostas adequadas dos três poderes montesquianos. Com a sua autonomia, o agente regulador pode dar soluções para questões complexas, onde o debate político tem dificuldade de crescer.

No mesmo artigo, é relevante notar que Ackerman alerta para a possibilidade de abuso por parte das agências reguladoras, no exercício da sua independência, sugerindo que seus regulamentos devam ser submetidos a audiências públicas amplas e ao controle externo. Diante desta preocupação, é importante notar que o atual modelo regulatório brasileiro já toma estes cuidados: ao exigir audiências públicas, decisões colegiadas e fundamentadas, com análise de impacto regulatório, sempre sujeitas à revisão judicial e alteração fundamentada pelo legislativo.

Foram adotados novos mecanismos de participação, tanto pela administração direta como pelas agências reguladoras, para aumentar a aderência do setor regulado e suprir déficit democrático, uma das principais críticas ao exercício do poder regulamentar, uma vez que os regulamentos não são criados por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos. Audiências e consultas públicas, para que a sociedade possa participar do processo de tomada de decisão, são ferramentas que foram incorporadas pelas agências e demais órgãos da administração, não apenas para dar legitimidade maior para os regulamentos, como também obter adesão dos regulados.[12]

Com a participação da sociedade no processo de elaboração de regulamentos, aumenta-se o sentimento de integração ao sistema, afastando a sensação de que as decisões são tomadas em gabinetes, por mera discricionariedade do órgão regu-

---

11 ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, 2014, p. 22. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/18909. Acesso em: 4 ago. 2025.

12 HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Autorregulação, autorregulamentação e autorregulamentação regulamentada no contexto digital. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 46, n. 146, p. 529-553, jun. 2019, p. 529.

lador. E as novas tecnologias, com possibilidade de manifestação remota ou virtual em audiências ou consultas públicas, ampliaram as formas de acesso para agentes regulados e, consequentemente, permitem maior adesão aos regulamentos.

Para garantir o resultado da regulamentação, foi incluída em lei a obrigatoriedade do procedimento da Análise de Impacto Regulatório (AIR), prevista no Art. 6º, da chamada Nova Lei Geral das Agências Reguladoras, a Lei nº 13.848/2019, que exige realização de AIR para a adoção de atos normativos. Tal direito foi reforçado pela Lei da Liberdade Econômica, a Lei nº 13.874/2019, que igualmente garantiu em seu Art. 5º, o dever do agente público e o direito do particular de exigir a análise do impacto regulatório. A partir destas leis, cabe ao setor público empregar e ao setor privado exigir estes novos instrumentos jurídicos, que aliam Direito e Economia, o que pode ser visto como positivo, pois leva juristas e legisladores a cuidarem mais dos resultados do ordenamento jurídico, ainda calcado em princípios e axiomas, mas sem esquecer do mundo e da sua realidade. É uma evolução do sistema regulatório, com maior integração e compreensão dos fatos e de suas consequências para a sociedade, na busca da concretização de princípios constitucionais.

Dentro deste contexto, há segurança jurídica e legitimidade institucional em torno da autonomia regulatória das agências e demais órgãos públicos, uma vez respeitada a competência constitucional, bem como diferentes princípios constitucionais, em especial os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da livre concorrência e da proteção ao meio ambiente.

DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL E DO MEIO AMBIENTE

Dentro da República Federativa do Brasil, cada ente possui suas competências, que são pressupostos de autonomia, decorrentes das competências legislativas e administrativas. Logo, é a partir do texto constitucional que se verifica qual a competência de cada ente da federação e sobre qual matéria cada um deles há de legislar.

Nesse sentido, impera dentro do contexto constitucional um princípio geral norteador sobre as competências de cada um dos entes, onde a União, como ente de maior preponderância entre os demais, possui um interesse como sendo de abrangência geral ou nacional, já os Estados possuem uma atuação em suas regiões, de modo que a sua competência é regional, enquanto os Municípios devem respeitar o interesse local.

Em relação às competências concorrentes, estabelecidas no Art. 24, da Constituição Federal, são aquelas matérias nas quais a União legisla de maneira geral, tratando de interesses nacionais, cabendo ao Estado e ao Distrito Federal realizar a suplementação legislativa, exercendo competência legislativa específica, para o caso sob estudo, em matéria de direito econômico, produção, florestas e conservação na natureza, proteção do meio ambiente, conforme segue:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
>
> I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
>
> (...)
>
> V - produção e consumo;
>
> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
>
> VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
>
> VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
>
> IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
>
> (...)
>
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
>
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
>
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Trata-se, portanto, nos termos do parágrafo 2º, do Art. 24, da Constituição, de uma competência suplementar que é dada aos Estados e ao Distrito Federal. Portanto, no campo do direito ambiental, a União tem a competência de lançar normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação legislativa. Assim conclui-se a partir da lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> Na falta de normas gerais editadas pela União, os Estados e o Distrito Federal podem editá-las, suprindo lacunas (competência supletiva, que a Constituição também chama de "suplementar", de modo incorreto, Art. 24, § 3º). Nesse caso, porém, editando a União as normas gerais, estas prevalecerão

> sobre as que houverem sido promulgadas pelos Estados ou pelo Distrito Federal (Art. 24, § 4º).[13]

Fica clara, portanto, a sobreposição da legislação federal sobre a estadual, inclusive em matéria ambiental, para assim haver respeito às matérias regulamentadas de interesse nacional. Nesse sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

> Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIREITO AMBIENTAL. PESCA. LEI ESTADUAL 12.557/2006 DO RIO GRANDE DO SUL. REGRAMENTO DA PESCA SEMIPROFISSIONAL NO ÂMBITO DO ESTADO-MEMBRO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL DE NORMAS GERAIS ANTERIORES À LEI ESTADUAL. LEI FEDERAL SUPERVENIENTE. SUSPENSÃO DA LEI ESTADUAL NO QUE LHE FOR CONTRÁRIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, Art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal. 2. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre pesca (CF/88, Art. VI). À União cabe legislar sobre normas gerais, de observância cogente aos demais entes da federação (CF/88, Art. 24, § 1º). 3. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (CF/1988, Art. 24, § 4º). Assim, lei estadual que entre em conflito com superveniente lei federal com normas gerais em matéria de legislação concorrente não é, por esse fato, inconstitucional, havendo apenas suspensão da sua eficácia. 4. É indelegável a uma entidade privada a "atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir" (ADI 1.717, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 28/3/2003). 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do Art. 2º, caput e parágrafo único, e do Art. 3º, caput e parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul. [14]

---

13 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2022, 42. ed., p. 54.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3829, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 16-05-2019 PUBLIC 17-05-2019 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2455445 Acesso 4 ago. 2025

Agora, com relação às competências comuns, de natureza eminentemente administrativa, há disciplina no Art. 23, da Constituição Federal, sendo que ao presente trabalho interessa, especialmente, a competência comum estabelecida nos incisos VI, VII e VIII, conforme segue:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> (...)
>
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
>
> VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
>
> VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
>
> IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
>
> (...)
>
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A natureza do estabelecimento de matérias de atuação de competência comum entre os entes da Federação nasce a partir de uma dimensão de cooperação entre todos eles. Neste sentido, leciona Toshio Mukai:

> Trata-se do denominado federalismo cooperativo, em que os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas competências, darem conta das necessidades dos administrados.
>
> É o que pretendeu, sem dúvida nenhuma, o constituinte de 1988, ao contemplar a denominada competência comum, no Art. 23 da Constituição de 1988, já que, após arrolar as matérias enquadradas nesse tipo de competência, deixou claro que, nas atuações referidas, todos os níveis de Governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação, posto que o parágrafo único do mencionado Art. 23 prevê que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esse tipo de competência, portanto, destina-se a servir de instrumental jurídico para a concretização efetiva do denominado federalismo cooperativo entre nós.[15]

15 MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 10ª. ed. rev. e atual., p. 16-17

Ao exercer a competência comum, de cunho administrativo, permanece a ordem de cooperação e de lealdade, isto é, não cabe aos demais entes da federação desrespeitar ou contrariar a competência privativa da União, mas cooperar para a implantação do regramento federal, "tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional", nos termos do parágrafo único, do Art. 23, da CRFB/88.

Em relação aos Municípios, a sua atuação na competência legislativa comum é mitigada ao interesse local e no que couber, conforme se extrai dos incisos I e II, do Art. 30, da Constituição Federal:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
>
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Há portanto um critério disposto na Constituição Federal para fixar a competência municipal, que deve ser respeitado, sob pena de ficar sem sentido o texto constitucional e prejudicar a sua força normativa. Como o Município pode legislar em assuntos de interesse local e no que couber, somente pode editar leis desde que sejam encontrados estes objetivos, sob pena de extrapolar a sua competência e contrariar a legislação federal ou estadual.

Nesse sentido, deixando muito clara a competência municipal comum, cabe trazer, para fins de elucidação, o teor do julgado pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise do Recurso Extraordinário nº. 586.224, onde firmou entendimento de que os Municípios podem legislar sobre o meio ambiente junto da União e dos Estados, desde que no limite de seu interesse local, bem como de que o poder legiferante seja harmônico com as leis dos demais entes da Federação.

Neste caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal estava em discussão lei municipal que proibia, a partir da sua publicação, a técnica da queima da palha nos canaviais no território do Município, o que contrariava plano federal e estadual de substituição progressiva deste manejo agrícola, tendo em conta o aspecto econômico-social de preservação da produção e de empregos. Assim, como estava dissonante do regramento federal e estadual, a lei municipal foi declarada inconstitucional. Assim, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº. 586.224, firmou a seguinte tese (Tema nº. 145):

> O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (Art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).[16]

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 586.224. Acórdão publicado em 08 maio 2015.

Nesse sentido, ao tratar da competência legislativa dos Municípios para tratar da proteção ao meio ambiente, cabe concluir que a lei municipal não pode desrespeitar a lei federal, conforme leciona Luís Paulo Sirvinskas:

> O Município não pode legislar plenamente, respaldado na sua autonomia constitucional, alegando tratar-se de assunto pertinente a seu interesse local. Caso fosse possível, a repartição de competências perderia o sentido, o que seria um contrassenso. Não foi isso que pretendeu o legislador constituinte.[17]

No caso sob análise, tratando-se da existência de conflitos de normas constitucionais, quando há norma municipal mais restritiva sendo aplicada em desacordo com a legislação federal que regulamenta a mesma matéria, em meio à estrutura organizacional da Constituição, tem-se que não há base constitucional para aplicação destas normas municipais pelo simples argumento de serem mais proibitivas, pois há transgressão à repartição constitucional de competências. Nesse exato sentido, a lição de Paulo de Bessa de Antunes:

> Normalmente, afirma-se que a norma a ser aplicada é aquela considerada mais restritiva, pois, em tese, se estaria privilegiando a maior proteção ao meio ambiente. Ocorre que o critério do mais restritivo, ainda que pudesse ser justificado ambientalmente, o que nem sempre é verdade, precisa encontrar uma legitimidade jurídica, visto que é de aplicação da lei que se trata. (...)
>
> A ordem jurídica se organiza em escala hierárquica, encimada pela Constituição, que, entre outras coisas, dispõe sobre a competência dos diversos organismos políticos e administrativos que formam o Estado. Pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente, se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la. A questão central que deve ser enfrentada é a que se refere à competência legal do órgão que elaborou a norma. Naturalmente, espera-se que os diferentes entes políticos produzam boas leis, na esfera de suas competências.[18]

Observe-se que, quando se trata do direito ambiental, a competência estabelecida pelo Poder Constituinte é de ordem concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal, local onde não cabe a atuação do Município se este não demonstrar interesse local, isto é, alguma situação que diferencie a área municipal do restante do

---

17 SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2018, 16ª ed. , p. 204

18 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* Barueri-SP: Atlas, 2025, 24ª. ed., rev., atual. e reform., p. 176-177

país. Ainda assim, se os Estados não podem contrariar a legislação federal ambiental, com maior razão os Municípios, pois que a União editou normas gerais, presume-se que a matéria é de ordem nacional e portanto sem restrição local.

A atuação do Município fica restrita à proteção ao meio ambiente e desde que verificado o interesse local e de maneira a suplementar a legislação federal e estadual, no que lhe couber, de acordo com os incisos I e II, do Art. 30, da Constituição Federal. Os Municípios não se encontram entre os entes com competência para legislar sobre o direito ambiental e, quando fundamentados no Art. 30, da Constituição, deverão observar as leis federais e estaduais. Neste exato sentido ensinam Bim e Farias:

> Em outras palavras, não é porque a norma ambiental local pode ser mais restritiva ou ampliativa que ela será válida, que ela será autorizada pela norma geral da União. A norma federal pode ter regulamentado toda a matéria e, se se tratar de competência privativa da União, essa deve ser a presunção: o padrão federal deve ser único, vedando que outros entes tratem do assunto. Não é uma questão de negar a existência de interesse local, que sempre existirá, mas de reconhecer que está em jogo um interesse preponderante maior, o nacional, motivo pelo qual a Constituição atribui tal competência à União, privativamente, estar-se-ia diante da predominância do interesse nacional, certificado expressamente pela Constituição.[19]

Assim, a legislação municipal, quando vier com o escopo de proteção ao meio ambiente, deverá ser harmônica com as leis editadas pela União e pelos Estados e não em sentido contrário, ainda mais quando a legislação federal vem amparada na competência privativa da União, de acordo com o Art. 22, da Constituição Federal. Com base nesse raciocínio, o STF declarou inconstitucional lei santista que pretendia proibir o trânsito de animais para o porto da cidade, o que levaria à grande prejuízo à pecuária exportadora nacional:

> ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGAS VIVAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 996/2018. 1. Verifica-se a invasão da competência da União pelo Município de Santos para legislar sobre transporte de animais, matéria exaustivamente disciplinada no âmbito federal. 2. Sob a justifi-

19 BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência Ambiental Legislativa e Administrativa. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 104.

> cativa de criar mecanismo legislativo de proteção aos animais, o legislador municipal impôs restrição desproporcional. 3. Esta desproporcionalidade fica evidente quando se analisa o arcabouço normativo federal que norteia a matéria, tendo em vista a gama de instrumentos estabelecidos para garantir, de um lado, a qualidade dos produtos destinados ao consumo pela população e, de outro, a existência digna e a ausência de sofrimento dos animais, tanto no transporte quanto no seu abate. 4. Conversão de julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito. Arguições de descumprimento de preceito fundamental julgadas procedentes.[20]

A mera alegação de proteção ao meio ambiente não é suficiente para a proibição municipal. Constatada a existência de legislação federal, com regulamentação sobre os diferentes aspectos para o desenvolvimento sustentável, não há campo de atuação para o Município vedar a atividade regulamentada.

Sobre a questão do interesse local, aludido aos Municípios no Art. 30, inciso I, da CRFB/88, cabe considerar um conteúdo próprio deste critério de competência, a ser definido tanto sob a visão geral ou nacional, como também local, analisando o caso concreto. Se, por exemplo, a atividade for de âmbito nacional, com repercussão sobre um amplo setor econômico-social e ainda contar com regulamentação federal, não haverá espaço para a legislação municipal proibir a atividade.

DO CASO DAS LEIS MUNICIPAIS QUE PROÍBEM ATIVIDADE ECONÔMICA AUTORIZADA PELA UNIÃO: ANÁLISE DA ADPF 667 DO STF

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 667, ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, em 26/03/2020, perante o Supremo Tribunal Federal - STF, questionam-se diversas leis municipais que proíbem a atividade de pulverização aérea de defensivos agrícolas. Alega a requerente que tais normativos violaram os seguintes preceitos fundamentais: Art.1º, IV; Art. 22, I, X e XVI; Art. 24, VI, §1º; Art. 170, caput e IV; e Art. 187, todos da Constituição Federal.

Em síntese, a CNA defende a importância dos agrotóxicos para a produção agropecuária, demonstrando que a técnica de dispersão aérea tem regulamentação federal minudente e preventiva, que autoriza a pulverização por aeronaves em todo o território nacional, dentro de determinadas condições agronômicas e ambientais fixadas em regulamento especial. Com isso, é arguida a usurpação das competências

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 514, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2018, Processo Eletrônico DJe-256. Divulg. 29-11-2018. Public. 30-11-2018.

privativas da União pelos Municípios que passaram a proibir tal prática e violação ao princípio da livre iniciativa e aos objetivos da Política Agrícola.

Os Municípios, por sua vez, que tiveram suas leis contestadas, defendem no STF a competência de legislar sobre a atividade de pulverização aérea com base no dever de proteção ao meio ambiente, sem contudo demonstrar um interesse propriamente local, muito menos o caráter suplementar à regulamentação federal.

Nesse norte, cumpre observar que a legislação federal que cuida dos agrotóxicos estabelece uma série de procedimentos para viabilizar a proteção ao meio ambiente e, paralelamente, permitir o desenvolvimento da economia, atendendo interesses sociais.

No Brasil, a Lei 14.785, sancionada em 27 de dezembro de 2023, conhecida como Nova Lei dos Agrotóxicos, é clara ao estabelecer que só poderão ser registrados e utilizados defensivos agrícolas que cumpram as exigências nos órgãos federais competentes, atendidas as diretrizes do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA:

> Art. 5º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da agricultura: (...)
>
> IV - conceder os registros e as autorizações de agrotóxicos
>
> (...)
>
> Art. 6º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da saúde:
>
> III - estabelecer exigências para a elaboração dos dossiês de toxicologia ocupacional e dietética;
>
> IV - analisar e homologar a avaliação de risco toxicológico apresentada pelo requerente dos agrotóxicos
>
> (...)
>
> Art. 7º Compete ao órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente:
>
> II - estabelecer exigências para a elaboração dos dossiês de ecotoxicologia;
>
> III - analisar e homologar a análise de risco ambiental apresentada pelo requerente dos agrotóxicos

A Lei dos Agrotóxicos estabelece, em linhas gerais, que para se obter o registro ou a reavaliação de registro de agrotóxicos e afins é necessário apresentar, segundo regulamentos de cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, diversos testes, informações, relatórios e dados que são

exigidos por aqueles órgãos, em normas complementares. Determina ainda que cabe às autoridades federais competentes (MAPA, IBAMA e ANVISA) realizar as avaliações técnico-científicas para a concessão ou reavaliação do registro, relativas aos aspectos agronômico, ambiental e toxicológico do registro requerido.

Dessa forma, uma vez registrado o defensivo agrícola, seguindo às determinações que foram aprovadas para o seu uso e que, obrigatoriamente, constam na bula de cada produto, é possível usá-lo de forma segura, sem prejuízo ao meio ambiente ou à saúde da população.

Nos termos da legislação federal, para que um agrotóxico seja aplicado pela via aérea, deve a respectiva bula, autorizada pelo órgão registrante, permitir a pulverização aérea. Assim prevê a Lei nº 14.785/2023, nos termos do seu Art. 43:

> Seção III
>
> Da Rotulagem para Venda e Uso
>
> Art. 43. Para serem vendidos ou expostos à venda em todo o território nacional, os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental e afins são obrigados a exibir rótulos próprios e bulas, redigidos em português, que contenham, entre outros, os seguintes dados:
>
> (...)
>
> II - instruções para utilização, compreendidos:
>
> (...)
>
> c) as informações sobre o modo de utilização, incluídos, entre outros, a indicação de onde ou sobre o que deve ser aplicado, os nomes comum e científico do alvo biológico que se pode com ele combater ou os efeitos que se pode obter, a época em que a aplicação deve ser feita, o número de aplicações e, se for o caso, o espaçamento entre elas, as doses e os limites de sua utilização, as recomendações para uso em misturas em tanque e o potencial hidrogeniônico (pH) ideal da calda de pulverização;

Sendo autorizada pela bula do produto a sua pulverização aérea, para que a aplicação por avião ou drone ocorra é necessária ainda a prévia emissão de receituário agronômico, emitido por responsável técnico da lavoura tratada, conforme também consta na Nova Lei dos Agrotóxicos, nos termos do seu Art. 22:

> § 4º A venda de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental aos usuários será feita por meio de receituário agronômico prescrito por profissionais legalmente habilitados, salvo casos excepcionais que forem previstos na regulamentação desta Lei.

> § 5º O receituário agronômico eletrônico obtido do Sistema de que trata o caput deverá conter, no mínimo:
>
> I - nome do usuário e endereço;
>
> II - cultura e área ou volumes tratados;
>
> III - local da aplicação e endereço;
>
> IV - nome comercial do produto usado;
>
> V - quantidade empregada do produto comercial;
>
> VI - forma de aplicação;
>
> VII - data da prestação do serviço;
>
> VIII - precauções de uso e recomendações gerais relativas à saúde humana, a animais domésticos e à proteção ao meio ambiente;
>
> IX - identificação e assinatura do responsável técnico, do aplicador e do usuário.

Portanto, para que a pulverização aérea seja permitida deve constar a forma de aplicação no receituário, o qual é emitido pelo responsável técnico (p. ex: engenheiro agrônomo ou florestal). E só poderá prever a aplicação aérea do agrotóxico no receituário, desde que, anteriormente, a bula deste mesmo produto também autorize a pulverização aérea (Art. 43, II, c). Sob as condições descritas na bula de cada agrotóxico, aprovada por MAPA, ANVISA e IBAMA, seguindo critérios técnicos, a aplicação aérea do agrotóxico poderá ser autorizada pelo engenheiro agrônomo ou técnico agrícola responsável.

A legislação federal também prevê a possibilidade de revisão da autorização de cada agrotóxico, mediante o devido processo legal. É importante destacar que existe previsão na lei e na regulamentação federal para a reavaliação dos registros e, portanto, das condições de uso aprovadas para cada agrotóxico que constam na sua bula.

Com relação à responsabilidade técnica pela aplicação de agrotóxicos, cabe observar a Lei Federal nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977, que trata da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e define a sua emissão para todo e qualquer receituário agronômico firmado por engenheiro agrônomo ou florestal, conforme regulamentação do CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – de cada Estado da Federação. Para as empresas de aviação agrícola, ainda há novo ART emitido pelo engenheiro agrônomo coordenador, segundo a Resolução nº 377, de 28 de setembro de 1993, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos serviços de Aviação Agrícola. Fica então reforçada a segurança da operação aeroagrícola ,

pois precisa de duas ART, uma para a receita agronômica emitida pelo engenheiro e outra para o coordenador da aplicação aérea contratado pela empresa de aviação agrícola, para que seja regular.

Além da responsabilidade técnica dos engenheiros agrônomos, ainda há técnico agrícola executor, que precisa emitir o TRT – Termo de Responsabilidade Técnica pelo seu serviço na execução da aplicação aérea, conforme Resolução CFTA nº 34, de 26 de maio de 2021. E ainda é obrigatório piloto agrícola devidamente capacitado, conforme exigem o Decreto Federal nº 86.765/1981 e a Instrução Normativa MAPA nº. 02/2008, com todos assinando o relatório operacional de cada serviço aeroagrícola. Logo, além das exigências regulatórias, há muita técnica e ciência agronômica empregada, as quais fazem da aviação agrícola uma atividade segura para a aplicação dos necessários agrotóxicos.

A União autoriza e regulamenta a pulverização aérea de pesticidas em todo o território nacional, em especial com a edição das seguintes regras:

1. Decreto-Lei nº 917, de 07 de outubro de 1969, que dispõe sobre o emprego da Aviação Agrícola do País;

2. Decreto Federal nº 86.765, de 22 de dezembro de 1981, que regulamenta do Decreto-Lei 917/69;

3. Instrução Normativa MAPA nº 02, de 03 de janeiro de 2008, que aprova normas de trabalho da aviação agrícola;

4. Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 137, de 30 de maio de 2012, da ANAC – Agência Nacional da Aviação Civil, que cuida dos requisitos para operações aeroagrícolas;

5. Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC-E nº 94, de 02 de maio de 2017, da ANAC, que cuida dos Requisitos Gerais para aeronaves não tripuladas de uso civil;

6. Portaria MAPA nº 298, de 22 de setembro de 2021, que estabelece regras para operação de aeronaves remotamente pilotadas destinadas à aplicação de agrotóxicos e afins, adjuvantes, fertilizantes, inoculantes, corretivos e sementes;

7. Lei nº 13.301/2016, Art. 1º., parágrafo 3º., inciso IV, que autoriza o emprego de aeronaves no combate a vetores.

8. Lei nº 13.475, DE 28 DE AGOSTO DE 2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta, inclusive do piloto agrícola, quando em atividade de fomento ou proteção à agricultura.

Da leitura da legislação acima mencionada, vê-se que, no exercício de sua competência legislativa, a União editou várias regras sobre o emprego de pulverização aérea de insumos agrícolas, inclusive no tocante a aeronaves remotamente pilotadas, os conhecidos drones.

De acordo com os artigos 6º e 7º, do Decreto Federal nº 86.765/1981, que regulamenta o emprego da aviação agrícola no País, para obter o registro é preciso apresentar:

> (1) contrato social ou documento equivalente, quando for empresa;
>
> (2) certidão do ato de autorização da ANAC – atual Cadastro de Aeroagrícola (CDAG), quando for empresa;
>
> (3) certidão de registro no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) da empresa ou da propriedade no INCRA se for agricultor;
>
> (4) CNPJ da empresa ou CPF da pessoa física;
>
> (5) registro na Junta Comercial, quando for empresa;
>
> (6) contrato do Engenheiro Agrônomo responsável pela atividade aeroagrícola e respectiva ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) emitida pelo CREA;
>
> (7) contrato do técnico agrícola ou florestal executor e respectiva TRT (Termo de Responsabilidade Técnica) emitida pela CFTA (Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas);
>
> (8) relação das aeronaves a serem utilizadas pela empresa;
>
> (9) prova da propriedade das aeronaves pelo RAB – Registro Aeronáutico Brasileiro.

Para operar regularmente, o Art. 12, do Decreto Federal nº 86.765/1981, exige a contratação de pilotos devidamente habilitados, com certificado de formação no Curso de Aviação Agrícola (CAVAG), em curso homologado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, conforme Instrução Normativa MAPA nº. 02/2008. Além do curso disciplinado pelo MAPA, a ANAC exige formação especial do comandante da aeronave agrícola. O piloto que vai realizar a pulverização aérea com avião precisa ter dupla formação: piloto comercial e, depois, piloto agrícola, devendo possuir 400 (quatrocentas) horas de voo totais, das quais, no mínimo, 200 (duzentas) horas de voo devem ter sido realizadas na categoria de aeronave para a qual é solicitada a habilitação, sendo, pelo menos, 100 (cem) dessas horas de voo como piloto em comando, segundo determina a Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 61 (item 61.243), da ANAC.

Ainda de acordo com a Instrução Normativa MAPA nº. 02/2008 (Art. 5º) as empresas são obrigadas a ter pátio de descontaminação para as aeronaves e devem respeitar

áreas sensíveis para a pulverização aérea (Art. 10), sendo vedada a aplicação de agrotóxicos por aviões agrícolas em áreas situadas a uma distância mínima de:

> a) 500 metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população;
>
> b) 250 metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais

Como visto acima, trata-se de procedimento complexo, com ampla regulamentação federal, inclusive sob o aspecto de proteção ao meio ambiente, com o objetivo de maior eficiência na aplicação dos defensivos com o menor risco para o meio ambiente. No entanto, existem leis municipais proibindo a atividade, sem qualquer demonstração de efetivo interesse local, contrariando, por outro lado, o interesse nacional disposto na ampla legislação federal acima exposta.

DO RESPEITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Mesmo com todo conjunto de regulamentos, aliados a técnicas agronômicas e de proteção ao meio ambiente, leis municipais pretendem proibir a pulverização aérea de agrotóxicos, sem trazer qualquer motivação especial, isto é, sem demonstrar interesse local. Prejudica-se assim não apenas a repartição de competências, mas o desenvolvimento sustentável, no seu tripé econômico, social e ambiental. "O desenvolvimento sustentável congrega a convivência harmônica da proteção ambiental com as dimensões humana, física, política, cultural e social".[21]

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 3150,[22] assim conceituou o princípio do desenvolvimento sustentável:

> A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto,

21 NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental e economia. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 69

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01-09-2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528

> a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

Uma vez que a Constituição Federal, logo no seu Art. 1°, estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa", é imperioso concluir que o direito brasileiro deve buscar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico-social e proteção ambiental, de modo que sejam compatíveis, sem que um anule o outro.

A atividade da aviação agrícola, notadamente a pulverização aérea de defensivos agrícolas, é matéria plena e exaustivamente regulada por legislação federal, demonstrando assim o exercício da competência da União na proteção do meio ambiente, legislando ainda sobre as matérias relacionadas ao direito aeronáutico e ao exercício das profissões, exercendo sua competência privativa disposta no Art. 22, I, X e XVI. A partir da consideração do desenvolvimento sustentável, é possível concluir pela ausência de interesse municipal quanto à proibição da pulverização aérea de defensivos agrícolas, na medida em que se trata de uma atividade profissional, regida por ampla legislação federal e importante para a produção agrícola nacional.

O respeito à regulamentação federal, editada com fundamentação técnica, de diferentes órgãos e agências federais, com rito próprio e com garantia de participação no processo de elaboração das regras, via consultas e audiências públicas, aliada à obrigatoriedade legal da análise de impacto regulatório, constitui medida de proteção para a sociedade contra abusos do poder. A exigência de escolhas técnicas e colegiadas, por agentes públicos devidamente habilitados e com autonomia, diminui o risco de uma decisão individualista ou motivada por intenções meramente políticas.

> [...] é certo que, quanto maiores os esforços dos agentes eleitos pela politização da atuação da Administração técnica do Estado, menores serão as preocupações depositadas por estes na função que lhes é primordial e legítima: 'a elaboração de valores básicos'. É dizer: especialização técnica e profissionalização administrativa são também meios para a prevenção da tirania.[23]

23 CYRINO, André Rodrigues. Direito constitucional regulatório. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018. p. 238..

Em síntese: garantir o respeito à regulamentação federal da aviação agrícola, editada pelo Ministério da Agricultura, pela ANAC, pelo IBAMA, pela ANVISA... durante anos de caminhada, além de respeitar a competência privativa da União sobre direito aeronáutico, sobre regras de navegação aérea e sobre disciplina de profissões, representa ainda medida contra decisões arbitrárias de entes municipais, que muitas vezes estão somente motivados pelo apelo eleitoral ou populistas, com um discurso antidemocrático, anticientífico e anti-empreendedorismo,[24] sem considerar todos os aspectos para o desenvolvimento da nação.

Diante o marco legal federal que disciplina a aviação agrícola brasileira, é possível concluir pela arbitrariedade e desrespeito ao princípio federativo e ainda ao princípio da proporcionalidade, quando uma Câmara de Vereadores quer proibir uma atividade econômica regulamentada pela União, sob o infundado argumento de proteção ao meio ambiente. Como prova da abusividade, cabe lembrar que o legislativo municipal, em uma sessão noturna e sem comunicação a ninguém, pode aprovar um projeto de lei, enquanto os órgãos da Administração Pública Federal, ao fazer qualquer alteração em seus regulamentos, são obrigados por lei a realizar análise de impacto regulatório e audiência pública, o que garante oportunidade de participação de todos os atores da sociedade. Respeitar a regulamentação federal, portanto, constitui medida de prevenção contra o arbítrio.

A lei municipal que pretende retirar a única ferramenta de aplicação de agrotóxicos com regulamentação federal especial, além de prejudicar o desenvolvimento econômico e social, não gera maior proteção ao meio ambiente, pois os agrotóxicos continuarão sendo usados. Logo, com a retirada dos aviões e dos drones, o uso dos defensivos agrícolas químicos ou biológicos continuará, mas sem a ferramenta regulamentada na esfera federal, o que pode gerar efeito contrário ao pretendido, com a piora na proteção à saúde humana e ao meio ambiente.

Com efeito, considerando toda a regulamentação federal existente, a qual exige capacitação do pessoal e ainda tecnologia, a proibição da pulverização aérea por aviões ou por drones de agrotóxicos, na prática, afronta a proteção ao meio ambiente, pois retira do mercado a ferramenta mais regulamentada para esta atividade de risco.

Cabe ainda referir que, sob o aspecto da sustentabilidade, a proibição da aviação agrícola jamais deveria prosperar. O desenvolvimento de qualquer atividade econômica deve ser fundamentado em sua sustentabilidade, ou seja, a harmonização entre os perfis econômico, social e ambiental. Nesse contexto, o Estado tem o dever de regulamentar as atividades visando ao equilíbrio dos anseios econômicos, sociais e ambientais, tanto da sociedade como dos produtores, ou seja, sua sustentabilidade.

24 BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. Revista Direito e Práxis, v. 14, nº 03, p. 1666, 2023

CONCLUSÃO

O Estado Regulador surge para implantar uma Administração focada na entrega de resultados, com a redução da participação estatal direta na economia, deixando para o mercado o desenvolvimento econômico. A organização estatal volta-se para a proteção ao interesse público e à concretização de fins socialmente desejáveis, via regulação do mercado. Este processo de modernização, também visou atender novas demandas da sociedade, muito mais complexas, mas que exigem respostas objetivas e técnicas, baseadas em evidências, onde muitas vezes o debate político é ineficiente.

Regulamentos são editados por órgãos da administração pública com base em conhecimento técnico, voltado para o alcance de interesses sociais e para a concretização de princípios constitucionais, dentro da competência de cada ente da Federação. Assim, atividades econômicas são autorizadas pela legislação federal, dentro de determinadas condições, cumprindo assim o desenvolvimento sustentável em seu tripé econômico, social e ambiental.

Leis municipais não podem simplesmente contrariar a regulamentação federal, proibindo atividades econômicas autorizadas pela legislação nacional, com base tão somente no princípio democrático. O legislador municipal para editar dentro da sua competência constitucional deve demonstrar o interesse local do tema e ainda respeitar a legislação federal, de modo a suplementá-la sem a contrariar, sob pena de não atender ao interesse nacional e assim ser inconstitucional.

O caso da pulverização aérea de agrotóxicos, com ampla regulamentação federal, autorizando o desenvolvimento da atividade em todo o território nacional, é exemplo de matéria onde não aparece espaço para Município simplesmente proibir o serviço aeroagrícola, pois não há interesse local, pelo contrário, ocorre interesse nacional de desenvolvimento sustentável.

Desse modo, é possível concluir que o desenvolvimento sustentável pode ser critério para fixar a competência dos entes da Federação em matéria ambiental. Uma vez demonstrado que a União regulamenta a atividade, respeitando a livre concorrência, os direitos sociais e a proteção ao meio ambiente, não há espaço para um Município desrespeitar esta regulamentação e proibir aquela atividade, ainda mais sem antes demonstrar algum interesse local concreto que seja suficientemente significante para derrubar toda a construção regulatória federal. Isto se dá por conta da repartição das competências entre os entes da Federação, cuja cooperação é princípio, de modo que o desenvolvimento sustentável seja pensado em conjunto, capaz de impulsionar o crescimento nacional em todas as regiões do país.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 265, p. 13–23, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* Barueri-SP: Atlas, 2025, 24ª. ed., rev., atual. e reform., p. 176, 177 e 178

BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. *Revista Direito e Práxis,* v. 14, nº 03, p. 1652-1685, 2023

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência Ambiental Legislativa e Administrativa. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 94-152.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.* 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional.* 7ª ed. Coimbra, Almedina, 2003.

CYRINO, André Rodrigues. *Direito constitucional regulatório.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira.* São Paulo, Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional.* Rio de Janeiro: Forense, 2022, 42ª ed., p. 54.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Autorregulação, autorregulamentação e autorregulamentação regulamentada no contexto digital. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 46, nº 146, p. 529-553, jun. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 33ª ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 10ª ed. rev. e atual.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Direito ambiental e economia.* Curitiba: Juruá Editora, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do direito administrativo.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

SILVA, Leonardo Oliveira da. *Autonomia regulatória*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2018, 16ª. ed.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

ZIMMER JUNIOR, Aloísio. *Curso de direito administrativo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

Direito à Moradia e Justiça Territorial: Reflexões a Partir da Arguição de Descumprimento do Preceito Fundamental 828

Right to Housing and Territorial Justice: Reflections Based on the Allegation of Non-Compliance with a Fundamental Precept 828

Matheus Bruno Sabóia Moraes

Advogado. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Maranhão. Mestrando em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

RESUMO

O presente estudo possui como tema central o direito à moradia digna e a justiça territorial, a partir da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828-Distrito Federal, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Inserida no contexto da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, a ADPF 828-DF representou uma resposta judicial essencial para a proteção de populações vulneráveis contra despejos e remoções forçadas, que agravavam a situação socioeconômica já delicada. O estudo objetiva analisar criticamente os impactos dessa decisão, bem como os desafios e limites da judicialização das políticas públicas habitacionais no Brasil, enfatizando o papel do Supremo Tribunal Federal na defesa do direito à moradia e na promoção da dignidade humana. Justifica-se a relevância da pesquisa pela emergência social que envolve o direito à moradia, especialmente diante das disparidades socioespaciais e da vulnerabilidade crescente de comunidades afetadas por remoções judiciais e administrativas. O trabalho utiliza-se da metodologia bibliográfica, com análise aprofundada da doutrina, legislação e jurisprudência correlatas, permitindo uma compreensão ampla da judicialização estrutural e sua aplicação no cenário brasileiro.

Palavras-chave: Direito à moradia; Judicialização de políticas públicas; Processo estrutural.

ABSTRACT

This study centers on the right to adequate housing and territorial justice, based on the analysis of the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) No. 828-Distrito Federal, adjudicated by the Supreme Federal Court (STF). Situated within the context of the health crisis caused by the COVID-19 pandemic, ADPF 828-DF represented a crucial judicial response to protect vulnerable populations from evictions and forced removals, which exacerbated an already fragile socioeconomic situation. The study aims to critically analyze the impacts of this decision, as well as the challenges and limitations of the judicialization of public housing policies in Brazil, emphasizing the STF's role in defending the right to housing and promoting human dignity. The relevance of this research is justified by the social urgency surrounding the right to housing, especially in light of socio-spatial disparities and the growing vulnerability of communities affected by judicial and administrative removals. The work employs a bibliographic methodology, with an in-depth analysis of relevant doctrine, legislation, and case law, allowing for a broad understanding of structural judicialization and its application in the Brazilian context.

Keywords: Right to adequate housing; Judicialization of public policies; Structural litigation.

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento da moradia digna como um direito fundamental, regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é um aspecto essencial para mitigar as disparidades socioespaciais no Brasil. No entanto, sua efetivação ainda esbarra em entraves estruturais, como a insuficiência de infraestrutura urbana, a proliferação de assentamentos irregulares e a lentidão dos processos de regularização fundiária. Diante desse cenário, o julgamento da ADPF 828-DF pelo Supremo Tribunal Federal estabeleceu um importante precedente ao definir critérios para a intervenção do Poder Judiciário em demandas estruturais relacionadas a políticas públicas de grande impacto social.

Com o avanço da pandemia e a manutenção de procedimentos administrativos e judiciais que resultaram na expulsão de famílias de suas moradias, movimentos sociais e organizações da sociedade civil identificaram uma grave situação de vulnerabilidade, atingindo diversos lares em todo o Brasil. Em resposta a esse quadro, diversas entidades e instituições uniram esforços para lançar, em 23 de julho de 2020, a Campanha Nacional "Despejo Zero". O objetivo central da iniciativa foi impedir a execução de despejos e remoções forçadas, independentemente de sua origem pública ou privada, quando amparados em determinações judiciais ou administrativas que tenham como consequência o deslocamento forçado de famílias e comunidades, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

A ADPF 828-DF, proposta pelo PSOL em parceria com diversas entidades da sociedade civil, surgiu como uma medida de proteção às comunidades em situação de vulnerabilidade, buscando evitar despejos compulsórios, sobretudo no cenário crítico da pandemia de COVID-19. Diante desse contexto, o Supremo Tribunal Federal concedeu medidas cautelares que interromperam temporariamente remoções forçadas, reafirmando a necessidade de garantir o direito à moradia, especialmente em períodos de grave crise sanitária e instabilidade social.

A adoção dessa medida judicial revelou a necessidade de mecanismos eficazes para resguardar populações em situação de vulnerabilidade contra despejos forçados no cenário pandêmico. Contudo, sua implementação enfrentou diversos desafios,

incluindo a falta de coordenação entre os órgãos responsáveis, a ausência de programas habitacionais emergenciais, persistindo, assim, o debate sobre a real efetividade dessas ações e seu impacto na garantia do direito à moradia, bem como na consolidação de políticas voltadas à regularização fundiária.

A judicialização das políticas públicas, embora muitas vezes criticada sob a alegação de interferência indevida entre os Poderes, ou até mesmo pela linha tênue que a separa do ativismo, pode representar instrumento legítimo de proteção de direitos fundamentais, sobretudo diante da omissão estatal. Nessas hipóteses, o Judi-

ciário deixa de ser mero aplicador da norma para se tornar mediador de transformações institucionais, assumindo protagonismo na formulação de soluções para litígios complexos e estruturais.

A adoção do modelo de processo estrutural nessas demandas — que se caracterizam por envolver violações reiteradas e sistêmicas de direitos — permite ao Judiciário atuar de forma dialógica e progressiva, em articulação com os demais entes públicos e setores da sociedade civil.

Nesse contexto, o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 representa um marco na judicialização estrutural das políticas públicas de moradia. A decisão consagrou diretrizes voltadas à proteção de comunidades vulneráveis contra remoções forçadas durante e após a pandemia da COVID-19, estabelecendo e detalhando providências suficientes para assegurar o direito fundamental à moradia.

Com base nas considerações expostas, o presente estudo tem por objetivo analisar o impacto e a relevância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828-DF no contexto do direito à moradia e da justiça territorial no Brasil. Busca-se compreender, de forma crítica, os desdobramentos jurídicos e sociais da decisão do Supremo Tribunal Federal, especialmente no que tange à proteção das populações vulneráveis contra despejos forçados durante a pandemia de COVID-19, bem como avaliar os desafios e limites da judicialização das políticas públicas habitacionais no país.

Para atingir os objetivos propostos, será adotada a metodologia bibliográfica, pautada na análise e interpretação crítica de doutrinas, legislação pertinente, decisões judiciais, além de artigos científicos e documentos oficiais relacionados à temática do direito à moradia, regularização fundiária, e a judicialização das políticas públicas. A abordagem qualitativa permitirá o aprofundamento conceitual e o mapeamento das controvérsias jurídicas e sociais envolvidas na implementação da ADPF 828, proporcionando um entendimento amplo e fundamentado das implicações do tema.

A escolha do tema justifica-se pela urgência e relevância social do direito à moradia digna, especialmente em face das crescentes desigualdades socioespaciais e da vulnerabilidade de comunidades afetadas por remoções forçadas no Brasil. Ademais, o estudo da ADPF 828 assume importância crucial diante do papel inovador do Supremo Tribunal Federal na definição de parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas estruturais, refletindo um avanço significativo no campo da proteção dos direitos fundamentais.

Dessa forma, a presente análise pretende não apenas compreender o alcance e as limitações da decisão proferida na ADPF 828, mas também estimular reflexões sobre

o papel do Poder Judiciário na promoção da justiça social e territorial. Espera- se que o estudo auxilie na construção de caminhos que fortaleçam a proteção dos direitos fundamentais e a consolidação de políticas habitacionais que atendam de forma digna e eficaz às demandas das populações vulneráveis no Brasil contemporâneo.

2 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Preliminarmente, insta mencionar que as políticas públicas se comportam como um conjunto de normas, procedimentos e parâmetros que disciplinam a relação entre o governo e os grupos sociais destinatários das ações públicas. Em essência, trata-se da manifestação concreta da ação governamental, realizada por meio de suas estruturas institucionais e, em muitos casos, viabilizada com a participação ativa da sociedade civil, com o propósito de promover o bem-estar coletivo por meio da entrega de serviços e bens de interesse público (Silva, 2021).

No entanto, ressalta-se que o Brasil atravessa, na atualidade, um período marcado pela crescente perda de confiança da população nos mecanismos de democracia participativa. Esse descrédito deriva de uma série de causas, entre as quais se destaca a recorrente dificuldade enfrentada pela população ao tentar acessar serviços públicos ou obter respostas efetivas do Estado (Solimani, 2019).

Nesse cenário, os direitos fundamentais como saúde, educação, moradia, segurança pública e amparo aos socialmente vulneráveis estão entre os mais prejudicados, refletindo, muitas vezes, a incapacidade estatal em assegurá-los de maneira adequada.

Em função dessa realidade, tem-se verificado um crescimento expressivo na judicialização de demandas que buscam compelir o poder público à concretização de direitos negligenciados. Cada vez mais, o Judiciário é acionado por meio de ações que requerem a imposição de deveres específicos ao agente estatal, seja por meio de ordens judiciais de natureza mandamental, seja por obrigações de fazer, com o intuito de suprir omissões ou corrigir prestações insuficientes (Araújo, 2018).

A judicialização das políticas públicas pode ser caracterizada pela ampliação do recurso ao Judiciário como meio de suprir lacunas deixadas pelos demais poderes estatais, quando estes se mostram omissos, ineficazes ou aquém das expectativas institucionais (Couto; Oliveira, 2019). Por outro ângulo analítico, esse processo também pode ser interpretado como a migração de decisões com conteúdo normativo – que, em princípio, deveriam emergir do debate político-democrático – para o domínio do sistema judicial, com destaque para o papel central exercido pelo Supremo Tribunal Federal (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Dessa forma, pode-se compreender a judicialização das políticas públicas com o crescente protagonismo do Poder Judiciário na definição e implementação de ações que, originalmente, seriam de competência dos Poderes Legislativo e Exe-

cutivo. Esse fenômeno se intensifica, sobretudo, diante da omissão ou ineficiência estatal em garantir direitos fundamentais, levando cidadãos e grupos sociais a recorrerem ao Judiciário como meio de efetivação desses direitos.

Com efeito, tal fenômeno pode ser analisado sob diversos aspectos. Enfrentando resistência no âmbito do legislativo e executivo, a judicialização de políticas públicas ganha destaque pela própria compreensão de assunção de novos papeis pelo judiciário, em especial quando se trata de questões sensíveis, como política, moral e religião, recebendo, numa certa medida, aval social, considerando que o próprio judiciário vem sendo enxergado como fórum apropriado para deliberar sobre tais questões.

Assim, a crescente judicialização de temas tão sensíveis, mormente daqueles que tratam de política, abre espaço para outra sensível e importante discussão, aquilo que ficou conhecido por ativismo. E é justamente esse *boom* da litigação, como assim nominou Werneck Vianna (2007), fenômeno presente nas democracias contemporâneas, que pode confundir a ideia de judicialização da política como ativismo judicial genérico.

Streck (2019) distingue criticamente o ativismo judicial da judicialização. Para o autor, o ativismo é sempre prejudicial à democracia, pois representa a imposição de concepções pessoais por parte dos magistrados, resultando em decisões alheias à linguagem pública do direito. Já a judicialização, por sua vez, não é necessariamente negativa, devendo ser avaliada conforme seu grau e intensidade, podendo representar um instrumento legítimo de efetivação dos direitos fundamentais quando respeita os limites constitucionais e institucionais do Judiciário.

Nesse sentido, o autor segue entendendo que a judicialização da política decorre do falho funcionamento das instituições. Assim, quanto maior a possibilidade de se discutir, judicialmente, as ações governamentais e respectivas políticas públicas, maior a possibilidade de se deparar com fenômeno da judicialização da política.

O ativismo, por sua vez, se analisado sob a ótica da judicialização da política, materializa-se pela vontade do julgador, em detrimento do debate público, esse substituído pelas impressões pessoais de quem julga. Nesse aspecto, o ativismo é nocivo.

Respondendo às críticas dirigidas à judicialização da política – especialmente aquelas que questionam a legitimidade democrática do Poder Judiciário para invalidar normas aprovadas pelo Parlamento – Romanelli (2012) sustenta que a democracia não se realiza exclusivamente por meio da representação. Para o autor, a possibilidade de judicialização resulta de escolhas deliberadas do constituinte, que atribuiu ao Judiciário a função de resguardar os direitos fundamentais, mesmo quando isso implique atuar de forma contramajoritária.

Romanelli (2012) também defende que a cidadania pode ser exercida por meio do acesso ao Judiciário, especialmente quando este se torna o canal viável para

a efetivação de direitos e o enfrentamento de omissões institucionais. O aumento expressivo da litigiosidade, segundo o autor, representa uma forma legítima de participação democrática, na medida em que o Judiciário passa a oferecer espaço institucional para o debate público e o embate democrático sobre questões sensíveis e estruturais da sociedade.

O direito à moradia, por sua natureza de direito fundamental e social, tem sido objeto de crescente judicialização, especialmente diante da recorrente insuficiência do Estado em formular e implementar políticas públicas eficazes para sua concretização. Essa realidade evidencia a atuação do Poder Judiciário como mecanismo de resposta à omissão estatal na garantia desse direito essencial à dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a judicialização das políticas públicas revela-se não apenas como uma consequência da omissão estatal, mas também como uma manifestação do protagonismo do Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais. De acordo com Luís Roberto Barroso (2009), a atuação judicial em matéria de direitos sociais encontra fundamento na força normativa da Constituição e na necessidade de proteção de grupos vulnerabilizados, para os quais o Judiciário se torna, muitas vezes, o único canal de acesso à justiça social. No âmbito do direito à moradia, essa atuação ganha contornos ainda mais sensíveis, tendo em vista a complexidade estrutural e institucional envolvida nas políticas habitacionais e de regularização fundiária.

A ADPF 828, ao consolidar diretrizes para desocupações coletivas durante e após a pandemia da COVID-19, representa um marco na judicialização responsável e estruturante das políticas públicas de moradia. Nessa decisão, o Supremo Tribunal

Federal reafirma que o cumprimento dos deveres constitucionais não pode ser postergado indefinidamente pela inércia administrativa, determinando a observância de princípios como o devido processo legal, a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade.

3 ADPF 828 E O DIREITO À MORADIA DIGNA.

Em 15 de abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), solicitando a concessão de medida cautelar, com o objetivo de contestar ações promovidas pelo Poder Público relacionadas a reintegrações de posse, despejos e remoções forçadas. A medida teve como propósito salvaguardar e restaurar preceitos constitucionais essenciais, notadamente aqueles que asseguram os direitos fundamentais à moradia, à saúde e à vida.

A ação é resultado da investida de movimentos populares e organizações da sociedade civil, que constataram a situação de insegurança de mais de 93 mil famílias no país, contexto que motivou o lançamento da Campanha Nacional "|Despejo Zero", com o escopo final de suspender os despejos e remoções de famílias e comunidades, urbanas ou rurais (Franzoni et al., 2023).

No âmbito da ADPF 828, a petição inicial apresentou um panorama preocupante acerca do aumento das remoções forçadas durante a pandemia da COVID-19, relatando a existência de um número expressivo de famílias desalojadas ou sob ameaça iminente de despejo em diversas regiões do país. O requerente destacou, ainda, a edição de normas estaduais e distritais que buscaram restringir a execução de ordens de despejo e remoção no período de emergência sanitária, com o objetivo de proteger o direito à moradia enquanto vigente a situação de calamidade pública.

Além disso, foi invocada a Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual orientava os magistrados a adotarem especial cautela na apreciação de medidas de urgência que envolvessem desocupações coletivas, sobretudo quando direcionadas a pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, urbanas ou rurais. A petição fundamentava o cabimento da ADPF na existência de lesão a preceitos fundamentais – entre eles, o direito à moradia, à aúde, à vida e à dignidade humana – e na inexistência de outro meio eficaz para sanar a situação de lesividade.

A parte autora ressaltou a ausência de políticas públicas de habitação voltadas à população em estado de hipervulnerabilidade, o descumprimento das normas constitucionais e legais sobre regularização fundiária e planejamento urbano, e os impactos dessas omissões na violação dos direitos sociais básicos. Em reforço à sua argumentação, mencionou precedente do Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na Reclamação 45.319/RJ, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que suspendeu medidas judiciais de desocupação em razão da pandemia.

Diante desse cenário, foi formulado pedido de medida cautelar para suspender, em caráter nacional e enquanto perdurassem os efeitos da crise sanitária, todos os processos, procedimentos ou ações – judiciais, administrativas ou extrajudiciais – que visassem à remoção forçada, reintegração de posse ou despejo de famílias em situação de vulnerabilidade (Supremo Tribunal Federal, 2021).

Distribuída ao ministro Luís Roberto Barroso, a ação recebeu a primeira decisão em 3 de junho de 2021 pelo deferimento parcial da medida cautelar requerida para afastar ameaça de lesão aos preceitos fundamentais à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no ambiente pandêmico, distinguindo ocupações anteriores à pandemia; recentes e posteriores à pandemia; e despejo liminar de famílias vulneráveis.

O magistrado responsável pelo caso decidiu suspender, pelo prazo de seis meses, quaisquer medidas de remoção ou despejo referentes a ocupações iniciadas antes de 20 de março do ano anterior. Tal posicionamento teve como fundamento a proteção dos direitos fundamentais das comunidades atingidas, especialmente no que tange às garantias à moradia digna, à preservação da vida e à integridade da saúde (Supremo Tribunal Federal, 2021).

No primeiro prazo assinalado pelo ministro, foi promulgada a Lei n. 14.216/2021 suspendendo o cumprimento de decisões judiciais, bem como medidas extrajudiciais e administrativas que provoquem remoções em imóveis urbanos até 31 de dezembro de 2021.

Após pedido de prorrogação, o relator proferiu nova tutela incidental estendendo para as áreas rurais a suspensão temporária de remoções e despejos, bem como prorrogando a referida suspensão até 31 de março de 2022, na hipótese de não haver prorrogação dos prazos previstos na Lei 14.216/2021.

Decorrido o prazo assinalado na decisão, e sem prorrogação dos prazos previstos na Lei 14.216/2021, o ministro deferiu novo pedido de prorrogação, desta feita por mais três meses, considerando a melhora do cenário e evolução do programa de vacinação contra a COVID-19. O prazo fatal, portanto, recaiu na data 30 de junho de 2022.

Considerando o aumento dos casos da doença e o apelo do relator ao legislador pelo disciplinamento da matéria, houve nova prorrogação até 31 de outubro de 2022, levando-se em consideração, entre outros aspectos, o crescente quadro de desabrigados, o que demandou esforço conjunto dos órgãos públicos.

Com o esgotamento do prazo anteriormente fixado, o relator optou por instituir uma fase de transição destinada à retomada paulatina das ações de reintegração de posse. A nova solicitação apresentada, no entanto, visava a concessão de uma prorrogação adicional. Frente a esse pedido, o relator ponderou que, embora caiba ao Supremo Tribunal Federal assegurar a proteção da vida e da saúde em cenários emergenciais como o da pandemia, não lhe é atribuído o encargo de delinear ou implementar diretrizes relativas à política habitacional e à gestão fundiária do Estado. Assim, pontuando sobre dados acerca do número de desabrigados em algumas cidades, avanço da fome, queda na renda média per capita do brasileiro, além do número de famílias que estavam na iminência de desocupações, o relator, por meio da quarta tutela incidental, estabeleceu que a transição para a retomada da execução das decisões que ficaram suspensas em razão das medidas cautelares envolveria providências essenciais, quais sejam:

(a) imediata criação, pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, de comissões voltadas à mediação de conflitos fundiários, com a atribuição de realizar

vistorias judiciais nos locais afetados e promover sessões de conciliação antes da execução de despejos coletivos – inclusive naqueles processos em que os mandados de desocupação já tenham sido previamente expedidos; e

(b) garantia estrita do respeito ao devido processo legal na implementação de ações administrativas que possam acarretar a remoção coletiva de indivíduos em situação de vulnerabilidade social, assegurando um prazo mínimo razoável para que a população afetada realize a desocupação, além da orientação e encaminhamento dessas pessoas para abrigos públicos ou a adoção de outras medidas eficazes que preservem o direito fundamental à moradia, sendo expressamente proibida, em qualquer hipótese, a dissociação de membros pertencentes a uma mesma unidade familiar (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Ao explicitar as diretrizes do regime de transição, destacou-se que as Comissões de Conflitos Fundiários, instituídas pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais, têm como atribuição a mediação de litígios fundiários coletivos, abrangendo tanto contextos rurais quanto urbanos. Essas comissões podem atuar em qualquer estágio processual, buscando atenuar os impactos adversos provocados pelas desocupações. A Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná foi indicada como um modelo de sucesso nessa atuação.

Com relação às remoções coletivas de pessoas em situação de vulnerabilidade, determinou o relator que as medidas administrativas deverão ser realizadas mediante envolvimento das comunidades afetadas, com o respectivo encaminhamento da referida população para abrigos públicos ou outras medidas capazes de assegurar o direito à moradia.

A atuação do Poder Judiciário, portanto, revelou-se fundamental na proteção de direitos essenciais, sobretudo quando há lacunas ou deficiências nas políticas públicas, como é o caso da efetivação do direito à moradia.

As decisões proferidas na ADPF 828, em especial a quarta tutela, objetivou assegurar condições mínimas de dignidade e impedir violações de direitos fundamentais diante da crise sanitária e socioeconômica, quando da retomada das desocupações de imóveis. No entanto, sua real efetividade está condicionada à implementação prática das medidas estabelecidas, exigindo cooperação entre os diferentes entes governamentais para sua concretização.

Ao determinar a criação de comissão para acompanhamento das ordens de remoções, precedidas de audiências de mediação, o processo assume uma condição paradigmática, na medida que provoca uma reorganização estrutural naquele ente.

Com efeito, conforme destaca Vitorelli (2021), o processo estrutural caracteriza- se como uma modalidade de processo coletivo voltada à transformação de estruturas institucionais – públicas ou privadas – cujo modo de funcionamento sistematica-

mente gera ou permite violações de direitos fundamentais. O objetivo central dessa técnica processual é a reorganização de tais estruturas por meio de uma atuação judicial contínua e dialógica.

Entre os principais desafios do processo estrutural, encontram-se: a compreensão aprofundada da complexidade do litígio e dos múltiplos interesses envolvidos; a elaboração de um plano de reestruturação institucional que vise corrigir os comportamentos indesejáveis; a implementação desse plano, seja por via coercitiva ou consensual; a aferição dos impactos obtidos; a eventual reformulação das medidas adotadas com base nessa avaliação; e, por fim, a repetição desse ciclo até que se atinja o resultado social almejado – isto é, a cessação das violações e a consolidação de uma nova lógica institucional funcional e constitucionalmente adequada.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) apontam que as decisões proferidas em processos estruturais têm por finalidade promover reformas institucionais profundas em entes, organizações ou estruturas administrativas, como meio necessário à concretização de direitos fundamentais, à implementação de políticas públicas ou à resolução de litígios complexos. Os autores defendem que determinadas violações constitucionais persistem justamente porque decorrem do funcionamento inadequado dessas instituições, sendo imprescindível sua reconfiguração para que tais violações sejam sanadas de forma efetiva

A violação do direito fundamental à moradia digna se adequa, portanto, nos litígios coletivos estruturais, uma vez que se trata de um direito fundamental e coletivo não garantido de forma satisfatória pelo Estado brasileiro, reafirmando a posição da ADF 828 enquanto processo estrutural (Noronha, 2023).

O direito à moradia constitui um direito social essencial, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Esse reconhecimento é ampliado por normativas internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Nova Agenda Urbana da ONU (2016), que destacam a importância da habitação adequada como elemento fundamental para a dignidade humana e a inclusão social.

O direito à moradia é amplamente reconhecido como um direito humano fundamental, indispensável para a garantia da dignidade da pessoa humana e para a concretização de outros direitos sociais. No contexto brasileiro, sua inclusão no conjunto dos direitos sociais ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 26, promulgada no ano 2000, que modificou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Além de assegurar a posse de um imóvel, o conceito de moradia adequada envolve

aspectos como segurança da posse, condições sanitárias adequadas e acesso a infraestrutura e serviços essenciais.

De acordo com levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (UFMG), o número de pessoas em situação de rua no Brasil cresceu cerca de 25% entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, saltando de 261 mil para quase 328 mil pessoas. O aumento, atribuído tanto à maior precisão dos registros no CadÚnico quanto à ausência de políticas públicas estruturantes em moradia, trabalho e educação, evidencia um agravamento da crise social.

A Região Sudeste concentra mais de 60% dessa população, com destaque para o estado de São Paulo, que sozinho representa 43% do total. O dado contrasta com o elevado número de imóveis vazios, revelando um descompasso entre a demanda por moradia e a gestão habitacional, segundo movimentos sociais (Agência Brasil, 2025).

Segundo levantamento da Comissão Pastoral da Terra (2023), o Brasil registrou em 2023 o maior número de conflitos fundiários desde o início da série histórica em 1985, totalizando 2.203 ocorrências. Os estados com maior número de casos foram Pará (343), Bahia (287), Maranhão (229), Pernambuco (154) e Rondônia (147), refletindo a intensificação das disputas por terra, sobretudo na região amazônica e no Nordeste.

O relatório também aponta um crescimento alarmante nos registros de contaminação por agrotóxicos, com 168 casos em 2023, afetando diretamente 47.027 pessoas, em sua maioria indígenas, quilombolas e camponeses. Esses dados revelam a crescente pressão sobre os territórios ocupados por populações tradicionais e a ausência de políticas públicas eficazes de regularização fundiária, proteção ambiental e justiça social (Carta Capital, 2025).

O aumento expressivo do número de pessoas em situação de rua e o agravamento dos conflitos fundiários em diversas regiões do país revelam a urgência da intervenção estatal na garantia de direitos fundamentais, em especial o direito à moradia e à justiça territorial. Ao reconhecer a conexão entre omissões estruturais e violações massivas de direitos, a decisão do STF, no âmbito do ADPF 828, reforça a necessidade de políticas públicas inclusivas e estruturantes, especialmente diante de um contexto marcado pela intensificação das desigualdades territoriais e habitacionais.

E foi nesse contexto que em decisão recente, o ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a ordem de reintegração de posse de uma fazenda no oeste do Maranhão em que vivem cerca de 500 famílias em situação de vulnerabilidade social. (Supremo Tribunal Federal, 2025).

O ministro avaliou que, relativamente às ocupações realizadas após o marco temporal estabelecido em março de 2020 pela ADPF 828, que funcionem como domicílio para populações em situação de vulnerabilidade, é admissível a intervenção do Poder Público com o propósito de impedir a consolidação dessas ocupações, desde

que se garantam aos indivíduos envolvidos alternativas habitacionais adequadas, seja mediante sua destinação a abrigos públicos ou por outras medidas que assegurem o direito à moradia digna.

Assim, assentou que o caso em exame estaria abrangido pelo regime de transição estabelecido pelo Supremo Tribunal no julgamento da Quarta Tutela Provisória na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, por se tratar de desocupação coletiva de área habitada por população em situação de vulnerabilidade social, ressaltando, ademais, a comprovação de existência de moradores que se estabeleceram na área há mais de duas décadas, sem, contudo, indicação de que tenham sido adotadas as cautelas definidas nas normas de transição impostas por este Supremo Tribunal no julgamento da Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio de nova decisão de lavra do ministro Fachin, reafirma sua posição como corte judicial importante para o fortalecimento de uma agenda que assegura a efetivação de políticas públicas, em especial à proteção ao direito à moradia, contribuindo, assim, para a promoção da dignidade da pessoa humana.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828-DF representa um marco significativo na proteção do direito à moradia e na promoção da justiça territorial no Brasil, sobretudo diante dos desafios agravados pela pandemia de COVID-19. A decisão do Supremo Tribunal Federal, ao estabelecer parâmetros claros para a atuação do Poder Judiciário em demandas estruturais, demonstrou o potencial da judicialização como instrumento legítimo para a garantia de direitos fundamentais frente à omissão ou insuficiência das políticas públicas habitacionais.

Entretanto, a análise também revelou que a efetividade dessa medida encontra limitações práticas, decorrentes da falta de coordenação institucional, da ausência de programas emergenciais adequados e da resistência de certos setores estatais, o que compromete a consolidação de uma proteção plena às populações vulneráveis. Assim, a judicialização, apesar de necessária, não pode ser vista como solução isolada, devendo caminhar de forma articulada com a formulação e implementação de políticas públicas integradas, que considerem as especificidades socioespaciais brasileiras.

O presente estudo evidenciou, além disso, a importância de se fortalecer os mecanismos de diálogo entre o Judiciário, o Executivo e a sociedade civil, a fim de assegurar a efetiva garantia do direito à moradia digna e contribuir para a construção de

uma justiça territorial mais equitativa e inclusiva, capaz de enfrentar as desigualdades históricas que ainda marcam o território nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊ NCIA BRASIL. *Aumenta em 25% o número de pessoas em situação de rua no país.* Agência Brasil — Elaine Patrícia Cruz. São Paulo, 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-01/aumenta-em-25-o-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-pais. Acesso em: 10 de maio de 2025.

ARAÚJO, Eugênio Rosa. *A Judicialização da Política e o Ativismo Judicial: Distinção, Causas e Perspectivas.* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 67, jan./mar. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.* 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARTA CAPITAL. *Conflitos fundiários atingem o maior número desde 1985; contaminação por agrotóxicos dispara*. Escrito por Wendal Carmo, São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/conflitos-fundiarios- atingem-o-maior-numero-desde-1985-contaminacao-por-agrotoxicos-dispara/. Acesso em: 11 de maio de 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil.* Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno (Cedoc), 2023. Disponível em: https://cptnacional.org.br/2023/04/14/conflitos-no-campo-brasil-2023/. Acesso em: 13 de maio de 2025.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Paula Sarno Braga. P*rocessos estruturais e os direitos fundamentais.* Salvador: Juspodivm, 2020.

FRANZONI, Júlia Ávila; Pires, Raquel Ferreira; OLIVEIRA, Gisele Figueiredo; LESSA, Maria Eduarda Sant'anna. *Direito, Espaço e Política: A Incidência da Cartografia Jurídica nos Conflitos Fundiários Urbanos no Rio de Janeiro.* Enapur, Belém: 2023. Disponível em: https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st09-20.pdf. Acesso em: 30 de abril de 2025.

NORONHA, Silva Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. *O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural.* Revista Eletrônica de Direito Processual — REDP. Rio de Janeiro. Ano 17. Volume 24, 2023. Disponível em: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://ambientevirtual.idp.edu.br/courses/4188/files/519305/download?verifier%3DojmHhJ1AfeeK9uNjWgcpzruQtPXUlbk0 SDB1GLmQ. Acesso em: 13 de maio de 2025.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 555-579, 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80277. Acesso em: 15 maio 2025.

ROMANELLI, Sandro Luís Tomás Ballande. *A judicialização da política como meio de participação democrática*. 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/27467. Acesso em: 13 de maio de 2025.

SILVA, Breno Henrique Santos. *A teoria da separação dos poderes x ativismo judicial: desafios e perspectivas no atual cenário político e jurídico brasileiro*. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2021. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2127/2/TCC%20-%20BRENO%20HENRIQUE.pdf. Acesso em: 17 de maio de 2025.

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, Londrina, v. 14, n. 1, p. 179-203, abr. 2019. DOI: 10.5433/1980-511X2019v14n1p179. ISSN: 1980-511X. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29488. Acesso em: 17 de maio de 2025.

STRECK, Lenio Luiz. *Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial justa*. *In:* FREITAS, Rafael Tomaz de; DIDIER JR., Fredie; MITIDIERO, Daniel. Processos estruturais e os direitos fundamentais. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Barroso suspende por seis meses desocupações de áreas coletivas habitadas antes da pandemia*. STF, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467005&ori=1&ut m_source=chatgpt.com. Acesso em: 10 de maio de 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Quarta tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental 828 Distrito Federal*. Relator Min. Luís Roberto Barroso. 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ComissesADPF828.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF suspende reintegração de posse de fazenda com 500 famílias no Maranhão*. STF, 2025. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-reintegracao-de-posse-de- fazenda-com-500-familias-no-maranhao/. Acesso em: 13 de maio de 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal*. Relator Min. Luís Roberto Barroso. 2021. Disponível em: https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2021/08/ADPF-828-decisa%CC%83o- monocra%CC%81tica.pdf#:~:text=Pedido%20cautelar%20de%20suspens%C3%A3o%20imediata,19. Acesso em: 17 de maio de 2025.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. *Dezessete anos de judicialização da política*. Tempo Social, v. 19, nº 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/. Acesso em: 15 maio 2025.

VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural,* processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Direito Hoje – TRF4, [s.l.], 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 13 de maio de 2025.

A Sustentabilidade como Direito Fundamental na Era da Inteligência Artificial: Desafios Regulatórios e Justiça Socioambiental

Sustainability as a fundamental right in the age of artificial intelligence: regulatory challenges and socio-environmental justice

Brychtn Ribeiro de Vasconcelos

Professor do Programa de Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos (PPGSP — Universidade do Estado do Amazonas). Doutor em Direito pelo PPGD/UFMG. Doutor em Geografia pelo PPGG/UFGD.

Luziane de Figueiredo Simão Leal

Professora do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA — Universidade do Estado do Amazonas). Doutora em Direito Constitucional pela PPGD/UNIFOR.

RESUMO

O artigo examina os impactos das tecnologias emergentes, especialmente a inteligência artificial, sobre a sustentabilidade e a justiça socioambiental no contexto global, com foco nos territórios do Sul Global. Com base em referencial teórico interdisciplinar, o estudo demonstra que a incorporação dessas tecnologias na governança ambiental pode tanto fortalecer mecanismos de controle ecológico, quanto intensificar desigualdades históricas, por meio do colonialismo de dados, da opacidade algorítmica e do apartheid digital ambiental. A pesquisa defende que, na ausência de marcos regulatórios democráticos, a inteligência artificial tende a reforçar a marginalização de populações vulneráveis e a concentrar o poder decisório em polos corporativos do Norte Global. Propõe, como alternativa, a construção de uma regulação justa, multiescalar e fundamentada nos princípios da equidade, da transparência, da justiça intergeracional e da soberania digital. Com base no exemplo europeu, como o EU AI Act, e no debate legislativo brasileiro, o artigo aponta caminhos para alinhar inovação tecnológica com direitos fundamentais e justiça socioambiental, incorporando a explicabilidade algorítmica, o controle democrático e a participação dos povos tradicionais na formulação de políticas ambientais digitais.

Palavras-chave: Apartheid digital ambiental; Justiça socioambiental; Soberania informacional.

ABSTRACT

This article examines the impacts of emerging technologies – particularly artificial intelligence and geotechnologies – on sustainability and socio-environmental justice in the global context, with a focus on territories in the Global South. Based on a solid theoretical framework, the study demonstrates that the incorporation of such technologies into environmental governance can both strengthen ecological control mechanisms and deepen historical inequalities through data colonialism, algorithmic opacity, and environmental digital apartheid. The research argues that, in the absence of democratic regulatory frameworks, artificial intelligence tends to reinforce the marginalization of vulnerable populations and concentrate decision-making power in corporate centers of the Global North. As an alternative, it proposes the construction of a fair, multi-scalar regulation based on the principles of equity, transparency, intergenerational justice, and digital sovereignty. Drawing from the European example, such as the EU AI Act, and the ongoing legislative debate in Brazil, the article identifies pathways to align technological innovation with fundamental rights and socio-environmental justice, incorporating algorithmic explainability, democratic oversight, and the participation of traditional communities in the formulation of environmental digital policies.

Keywords: Environmental digital apartheid; Informational sovereignty; Socio-environmental justice.

INTRODUÇÃO

O avanço das tecnologias emergentes remodelou as relações sociais, econômicas e ambientais nas últimas décadas. A inteligência artificial tem sido incorporada em múltiplas dimensões da gestão pública e da governança ambiental. Esses recursos, por sua capacidade de processar grandes volumes de dados, prever eventos extremos e otimizar a alocação de recursos, vêm sendo apresentados como soluções promissoras para enfrentar a crise climática e promover práticas sustentáveis.

A rápida e intensa expansão das tecnologias digitais, concebidas, monopolizadas e impulsionadas pelas grandes corporações estadunidenses, como Google (Alphabet), Apple, Meta, Amazon, IBM e Microsoft, e por gigantes chinesas, a exemplo de Baidu, Alibaba e Tencent, parecem ter instaurado uma nova configuração da ordem econômica global. Trata-se de uma arquitetura de poder transnacional que se impõe, praticamente sem resistência, sobre os mais diversos territórios, esboçando novas formas de dominação de natureza colonial, agora estruturadas em torno da lógica informacional e dos fluxos digitais planetários (Tello, 2023).

Os espaços vitais, tanto os que abrigam a existência humana quanto os que sustentam formas de vida não humanas, encontram-se hoje inevitavelmente entrelaçados com a lógica do digital. Trata-se de uma nova topologia do poder e da experiência, na qual códigos, bancos de dados e incessantes fluxos informacionais operam silenciosamente nos bastidores da vida cotidiana, orientando condutas e, não raro, convertendo-as em ativos monetizáveis com brutal eficácia. Essa ubiquidade dos dados instaura um regime normativo algorítmico que, ao mesmo tempo que reconfigura subjetividades, redefine as condições materiais de existência e as possibilidades de emancipação nos territórios digitais (Zook; Blankenship, 2018).

Assim, as chamadas relações de dados, novas formas de vínculo humano voltadas à extração e mercantilização da informação, transformaram a vida social global em um recurso aberto e disponível, como se estivessem naturalmente ao alcance do capital. Essa nova lógica extrativista, embora digital, possui uma escala tão abrangente quanto o colonialismo histórico em sua apropriação de terras, corpos e riquezas. Contudo, o eixo do poder colonial contemporâneo não está mais centralizado no Ocidente, mas desloca-se entre, pelo menos, dois polos hegemônicos: os Estados Unidos e a China. Tal reconfiguração desafia as categorias tradicionais que situavam a resistência e a subalternidade a partir da clássica dicotomia Norte–Sul, uma vez que o colonialismo de dados atua tanto externamente, sobre populações do Sul Global[1], quanto internamente, sobre os próprios cidadãos de seus países de ori-

1 O termo "Sul Global" passou a ser utilizado nas relações internacionais a partir da década de 1970 para designar, de forma coletiva, os países em desenvolvimento. A expressão baseia-se em uma divisão geográfica e histórica, uma vez que a maioria dos países industrializados se localiza no hemisfério norte. Embora os países do Sul Global apresentem realidades econômicas, sociais e políticas diversas, compartilham vulnerabilidades estruturais e desafios comuns (UNDP, 2004).

gem. Nesse novo regime, elites informacionais, como as representadas por plataformas como o Facebook, colhem benefícios simultaneamente da colonização externa e da vigilância interna, tornando obsoletas as divisões geopolíticas convencionais (Couldry; Mejias, 2019).

No entanto, essas tecnologias não são neutras. Seu desenvolvimento, aplicação e acessibilidade envolvem escolhas políticas e econômicas que podem tanto contribuir para a promoção da sustentabilidade e da justiça social, quanto aprofundar desigualdades estruturais já existentes. A assimetria no acesso à infraestrutura digital, a extração de dados sem consentimento de comunidades vulneráveis e a invisibilização de saberes tradicionais nos algoritmos são exemplos de como a tecnologia pode reproduzir lógicas de exclusão e colonialismo digital.

Nesse contexto, os sistemas de vigilância algorítmica emergem como instrumentos privilegiados desse processo, ao traduzirem o mundo físico em estruturas digitais altamente codificadas, com efeitos diretos sobre a maneira como os territórios e seus habitantes são percebidos e governados.

A vigilância algorítmica, ao depender da conversão do espaço físico e dos movimentos em representações digitais, revela uma tendência a privilegiar uma concepção tecnocêntrica e abstrata do espaço em detrimento dos espaços percebidos e vividos. Essa operação, intencional ou não, acaba por obscurecer as realidades materiais e corporificadas dos trabalhadores, relegando suas experiências concretas a um segundo plano diante da racionalidade instrumental que orienta a governança digital dos territórios (Newlands, 2020).

Assim, na configuração sociotécnica atual, os algoritmos desempenham papel central nas estruturas de decisão e levantam uma série de questões analíticas e dilemas éticos de elevada complexidade. De forma ampla, compreendem-se como procedimentos matemáticos concebidos para transformar dados de entrada em soluções específicas, orientadas a objetivos definidos. Sua presença tornou-se onipresente: há algoritmos que estimam a probabilidade espacial e temporal de delitos, que sugerem conteúdos em plataformas como a Netflix, que detectam fraudes em benefícios sociais, identificam vulnerabilidades na privacidade digital ou ainda que otimizam rotas de coleta e transporte de resíduos urbanos. A crescente incorporação desses dispositivos tanto na esfera pública quanto no setor privado evidência não apenas a tecnificação dos processos decisórios, mas também a necessidade urgente de refletir criticamente sobre seus impactos sociais, políticos e territoriais (Peeters; Schuilenburg, 2022).

Perante o exposto, este artigo tem como objetivo analisar criticamente os impactos das tecnologias emergentes, especialmente da inteligência artificial, sobre a susten-

tabilidade ambiental e a justiça socioambiental,[2] com foco nas desigualdades estruturais, no colonialismo de dados e na necessidade de uma regulação democrática e equitativa da tecnologia, tanto no contexto brasileiro como no global.

Destarte, considerando o avanço das tecnologias emergentes no campo da governança ambiental, especialmente da inteligência artificial, parte-se da hipótese de que, na ausência de marcos normativos sólidos e democraticamente construídos, tais tecnologias tendem a reforçar desigualdades estruturais, intensificar a marginalização de comunidades periféricas e promover novas formas de expropriação por meio do colonialismo de dados e da opacidade algorítmica.

Como hipótese complementar, presume-se que a efetivação da sustentabilidade como direito fundamental coletivo e difuso, requer a incorporação de salvaguardas jurídicas que assegurem o direito à explicabilidade algorítmica, à autodeterminação informacional e à participação efetiva das populações vulnerabilizadas nos processos de produção, regulação e fiscalização tecnológica. A inclusão dessas garantias é essencial para que o avanço digital não aprofunde assimetrias, mas contribua para a consolidação de uma ordem jurídica comprometida com a equidade, a justiça socioambiental e a soberania digital dos territórios. Ademais, parte-se do pressuposto de que a formulação de um marco regulatório nacional da inteligência artificial que dialogue com os direitos ambientais e territoriais é, portanto, condição necessária para que a transição digital ocorra sob a perspectiva da justiça e da inclusão.

No que diz respeito à metodologia, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-crítica, voltada à compreensão dos impactos jurídicos, sociais e ambientais do uso de tecnologias emergentes, com ênfase na inteligência artificial, nas dinâmicas de governança ambiental contemporânea. Assim, parte-se do referencial teórico da colonialidade digital para investigar a intersecção entre tecnologia, desigualdade e direito ambiental. O artigo emprega o método hermenêutico jurídico. Logo, a metodologia adotada permite não apenas diagnosticar riscos e contradições, mas também propor diretrizes jurídicas que favoreçam uma transição tecnológica orientada pela equidade, pela sustentabilidade e pela participação democrática.

Ao longo deste artigo, a discussão será organizada em quatro tópicos principais, além desta introdução. O tópico 1, intitulado "Sustentabilidade como direito fundamental: entre a proteção ambiental e a equidade tecnológica", apresenta a sustentabilidade como um direito difuso e coletivo, que transcende a preservação eco-

2 A justiça socioambiental pode ser compreendida como uma ferramenta analítica que revela como desigualdades sociais se expressam na apropriação do ambiente e no acesso aos seus recursos. Ela permite avaliar as condições de vida de uma comunidade, especialmente no que diz respeito à saúde e à exposição a riscos ambientais, como efluentes industriais e poluição. Além disso, esse conceito evidencia tanto quem é desproporcionalmente afetado pelos processos produtivos quanto quem se beneficia dos produtos gerados, fornecendo uma chave interpretativa para os padrões de exclusão e privilégio produzidos pelo sistema socioeconômico dominante (Ribeiro, 2017).

lógica, exigindo justiça intergeracional, democratização do acesso à tecnologia e participação das comunidades vulnerabilizadas na formulação de políticas públicas. O tópico 2, "Tecnologias emergentes e inteligência artificial no Direito Ambiental", analisa o potencial das novas ferramentas digitais, como as geotecnologias e a inteligência artificial, no fortalecimento da governança ambiental, ao mesmo tempo que alerta para os riscos de exclusão e aprofundamento de desigualdades, caso seu uso não seja eticamente orientado. O tópico 3, "Riscos e desigualdades: quando a tecnologia aprofunda a injustiça", expõe como a opacidade algorítmica, o colonialismo de dados e o apartheid digital ambiental vêm afetando populações periféricas e territórios do Sul Global, invisibilizando saberes tradicionais e ampliando a subalternidade informacional. O tópico 4, "Oportunidades para uma regulação sustentável e justa", discute marcos normativos emergentes, como o EU AI Act e a proposta brasileira de regulação da inteligência artificial, indicando caminhos para incorporar a explicabilidade algorítmica, o controle democrático e a soberania digital como elementos estruturantes de uma transição tecnológica pautada pela justiça socioambiental. O artigo se encerra com as considerações finais, que sintetizam os achados e reafirmam a urgência de subordinar a tecnologia à vida, e com as referências bibliográficas, que fundamentam teoricamente os argumentos desenvolvidos.

1. SUSTENTABILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL: ENTRE A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A EQUIDADE TECNOLÓGICA

Ao longo da história, as atividades humanas têm provocado alterações profundas na dinâmica funcional dos ecossistemas e na prestação de seus serviços ambientais essenciais à sociedade. Entre os impactos mais recorrentes e preocupantes, destaca-se a perda de cobertura vegetal e a fragmentação de áreas florestais, processos que comprometem a resiliência ecológica e agravam desequilíbrios territoriais (Vasconcelos; Vieira Lima; Paranhos Filho, 2024).

A consolidação da sustentabilidade como direito fundamental representa uma das mais relevantes inovações jurídicas no cenário contemporâneo. Inicialmente, concebida sob a ótica da conservação ambiental e da preservação de recursos naturais para as gerações futuras, a sustentabilidade passou a ser compreendida como um princípio jurídico estruturante que interliga os direitos sociais, ambientais, econômicos e culturais, tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana, a justiça intergeracional e a função socioambiental do Estado.

Nesse mesmo sentido, Mendes e Branco (2023) assinalam que o avanço contemporâneo do direito constitucional decorre, em grande parte, da centralidade atribuída aos direitos fundamentais como expressão da dignidade da pessoa humana. Para os autores, a Constituição deve ser compreendida como o espaço normativo privilegiado para a positivação dessas garantias, justamente por sua força normativa

superior e por sua capacidade de proteger os valores essenciais da vida humana contra eventuais retrocessos impostos por maiorias conjunturais em contextos de instabilidade.

Além do marco constitucional, diversos instrumentos internacionais reforçam o caráter fundamental da sustentabilidade, como a Agenda 2030 da ONU, que incorpora a justiça ambiental, o combate às mudanças climáticas e o acesso equitativo aos bens comuns como elementos essenciais à paz e à justiça global. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os de números 13 (ação climática) e 16 (instituições eficazes e inclusivas), apontam para a necessidade de uma governança ambiental pautada por princípios de transparência, equidade, participação e respeito às diversidades territoriais.

A compreensão da sustentabilidade como direito fundamental implica o dever de adoção de políticas públicas que assegurem não apenas a conservação ambiental, mas também a equidade no acesso aos bens ambientais, à informação, à participação social e aos benefícios das inovações tecnológicas. Essa visão integradora se articula com os princípios da justiça ambiental e da justiça intergeracional, reconhecendo que os impactos ambientais são desigualmente distribuídos entre grupos sociais, regiões geográficas e países.

Por conseguinte, o direito à sustentabilidade também requer a democratização do uso e da governança das tecnologias emergentes. As inovações tecnológicas, se orientadas exclusivamente por interesses corporativos ou geopolíticos, podem gerar novas formas de exclusão, como o colonialismo de dados, a vigilância algorítmica e o aprofundamento das desigualdades entre o Norte e o Sul Global. Por isso, a garantia do direito à sustentabilidade pressupõe um marco regulatório efetivo, inclusivo e comprometido com a equidade.

Para que essa regulação seja efetivamente justa e inclusiva, é indispensável que se fundamente no princípio da equidade, o qual orienta a formulação de políticas públicas sensíveis às desigualdades históricas e estruturais. Pois, o princípio da equidade refere-se à adoção de práticas e políticas justas que permitam a todos os membros da coletividade alcançar seu pleno desenvolvimento, respeitando suas condições específicas. Diferentemente do conceito de igualdade, que pressupõe o tratamento uniforme de indivíduos, como se todos compartilhassem das mesmas trajetórias e pontos de partida, a equidade exige o reconhecimento das desigualdades estruturais, históricas e contemporâneas, que favorecem sistematicamente determinados grupos enquanto marginalizam outros. O tratamento igualitário só pode produzir efeitos verdadeiramente equitativos quando todos dispõem, desde o início, de acesso efetivo e equivalente às oportunidades fundamentais para o exercício de seus direitos e liberdades (Kennedy, 2020).

Essa concepção exige reconhecer que as desigualdades contemporâneas não se limitam ao acesso material a bens e serviços, mas também se reproduzem em nível informacional e tecnológico. É nesse contexto que emerge a noção de colonialismo de dados, conforme formulada por Couldry e Mejias (2019), como expressão das novas formas de dominação exercidas por meio da captura e controle da informação. Os autores introduzem esse conceito como uma analogia contemporânea ao colonialismo histórico, ressignificada pelas lógicas do século XXI. Trata-se de um regime de dominação fundado não mais na ocupação territorial clássica, mas na apropriação sistemática de fluxos informacionais por meio de técnicas abstratas de quantificação computacional.

Tal forma de colonialismo manifesta-se na concentração do poder sobre os dados, sua captura, seleção e apropriação, por parte de Estados, corporações e estruturas hegemônicas do Norte Global, em detrimento das populações e territórios do Sul Global. A particularidade desta nova ordem está no fato de que, diferentemente dos produtos naturais explorados nas colônias tradicionais, os dados emergem de processos profundamente socializados, sendo extraídos das interações cotidianas dos indivíduos e convertidos em ativos sob controle de centros dominantes.

Por isso, a apropriação sistemática de dados por parte do Norte Global, que viabiliza a extração de informações do Sul Global para fins de mercantilização, inaugura o que autores como Arora *et al*. (2023) denominam novas relações de dados entre os sujeitos e o capital. Trata-se da consolidação de uma nova ordem social, na qual a própria vida social, traduzida em dados, converte-se em matéria-prima a ser explorada por agentes dotados de poder técnico, político e econômico em escala planetária. Nesse cenário, a exploração do ser humano por meio de suas expressões digitais deixa de ser percebida como exceção e passa a ser naturalizada, instaurando um regime de colonialismo de dados que, além de aprofundar assimetrias históricas, gera novos riscos relacionados à apropriação lucrativa de aspectos íntimos da existência humana.

A reflexão sobre o colonialismo de dados, sobretudo em sua interface com a inteligência artificial, revela que os sujeitos já historicamente marginalizados no Sul Global tendem a ser ainda mais excluídos diante do agravamento das desigualdades digitais. Observa-se que, embora as abordagens éticas baseadas no design – como a chamada *Ethics by Design*[3] – representem um avanço normativo relevante, elas se mostram insuficientes para enfrentar, de maneira estrutural, as implicações sociais

3 Os sistemas de inteligência artificial devem ser concebidos desde a origem com base em princípios que vão além do mero cumprimento legal, incorporando valores como autonomia, privacidade, justiça, bem-estar, transparência e responsabilização. A proposta conhecida como Ethics by Design sustenta que a ética não deve ser tratada como um complemento posterior à legalidade, mas como uma dimensão estrutural que orienta o próprio funcionamento do sistema, assegurando a proteção dos direitos fundamentais e promovendo uma sociedade mais justa e sustentável (European Commission, 2021).

mais profundas decorrentes desses dilemas éticos. Assim, a perpetuação de assimetrias tecnológicas ameaça cristalizar formas renovadas de subalternização global, agora mediadas por sistemas algorítmicos e regimes digitais de poder (Arora *et al.,* 2023).

Assim, este artigo adota uma concepção expandida de sustentabilidade, entendida como direito fundamental coletivo e difuso, que deve guiar a transição digital, as políticas ambientais e as inovações tecnológicas. Nesse marco, a inteligência artificial deve ser analisada não apenas quanto à sua eficiência técnica, mas sobretudo quanto à sua capacidade de promover justiça socioambiental e reduzir desigualdades globais.

Isto posto, torna-se necessário ampliar a compreensão do direito à sustentabilidade para além da proteção ambiental em sentido estrito, incluindo o acesso equitativo às inovações tecnológicas, à informação e aos benefícios gerados pela digitalização dos processos de gestão ambiental. A exclusão digital, o colonialismo de dados e a opacidade algorítmica, quando associados a práticas de governança ambiental tecnocêntricas, desafiam diretamente a realização concreta desse direito, sobretudo em países do Sul Global.

Portanto, o reconhecimento da sustentabilidade como direito fundamental impõe ao Estado o dever de garantir não apenas a integridade ecológica, mas também a justiça tecnológica. Isso implica a democratização do acesso às ferramentas digitais, a regulação dos sistemas de inteligência artificial e a inclusão efetiva das comunidades vulnerabilizadas nos processos de formulação, implementação e fiscalização das políticas ambientais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) evidencia uma interpretação constitucional que reconhece a necessária compatibilização entre a proteção ambiental e os desafios socioeconômicos enfrentados pela população, consolidando a sustentabilidade como direito fundamental multidimensional. No Recurso Extraordinário 586.224/SP (BRASIL, 2015), a corte constitucional ao analisar a constitucionalidade de legislação municipal que proibia a queima da palha da cana-de-açúcar como método de colheita, estabeleceu importantes parâmetros para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em contextos de transição tecnológica e vulnerabilidade social.

A decisão demonstra que o Tribunal, ao interpretar o artigo 225 da Constituição Federal em conjunto com os princípios da dignidade humana (art. 1°, III) e os objetivos fundamentais da República (art. 3°), reconheceu que a tutela ambiental efetiva não pode prescindir de uma abordagem que considere os obstáculos estruturais enfrentados por grupos sociais economicamente vulneráveis. Tal entendimento revela uma concepção de sustentabilidade que transcende a mera preservação ecológica, incorporando dimensões de justiça distributiva e equidade intergeracional.

No acórdão, relatado pelo Ministro Luiz Fux, a Corte ponderou que a substituição de métodos tradicionais de cultivo por alternativas tecnologicamente avançadas e ambientalmente mais adequadas demanda políticas públicas sensíveis às realidades locais, incluindo programas de qualificação profissional para trabalhadores rurais com baixa escolaridade e mecanismos de adaptação progressiva para pequenas propriedades rurais. Esse posicionamento demonstra a adoção do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade na implementação de normas ambientais, evitando que a transição ecológica ocorra de forma abrupta ou socialmente excludente.

A análise jurisprudencial revela que o STF consolidou a tese de que a eliminação de práticas ambientalmente danosas deve ocorrer mediante processos de transição justos e inclusivos, sob pena de produzir novas formas de vulnerabilidade socioeconômica. Conforme destacado no voto condutor, a mecanização imediata e irrestrita no setor sucroalcooleiro poderia ocasionar desemprego em massa, inviabilização econômica de pequenos produtores rurais e agravamento de desigualdades regionais, elementos que demandam uma abordagem regulatória pautada pelos princípios da equidade e justiça ambiental.

Este precedente judicial reafirma o dever constitucional do Estado de articular a proteção ecológica por meio de políticas públicas de inclusão tecnológica e justiça social, garantindo que o progresso ambiental não funcione como vetor de aprofundamento de assimetrias preexistentes, mas como instrumento de democratização de oportunidades e de desenvolvimento sustentável inclusivo. Assim, a decisão representa um importante marco na concretização do direito fundamental à sustentabilidade em sua dimensão socioambiental, evidenciando que a legitimidade constitucional das normas ambientais está intrinsecamente vinculada à sua capacidade de promover simultaneamente a proteção ecológica e a equidade social.

Conclui-se, portanto, que a hermenêutica constitucional desenvolvida pelo STF consolida a sustentabilidade como direito fundamental, cuja efetivação demanda a harmonização entre proteção ambiental e justiça socioeconômica, mediante instrumentos regulatórios que reconheçam e mitiguem vulnerabilidades estruturais existentes.

A partir dessas premissas, o artigo avança para uma análise crítica das implicações concretas da incorporação de tecnologias emergentes. Examinar-se-ão, a seguir, os riscos e as oportunidades associados a esses instrumentos, com ênfase na tensão entre inovação e justiça socioambiental, bem como na necessidade de construção de uma regulação democrática e sensível às diversidades territoriais.

2. TECNOLOGIAS EMERGENTES E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DIREITO AMBIENTAL

A ascensão da inteligência artificial e de outras tecnologias emergentes como as geotecnologias vem transformando a forma como os Estados e instituições gerenciam recursos naturais, monitoram impactos ambientais e formulam políticas públicas. No campo do Direito Ambiental, essas ferramentas ampliam a capacidade de diagnóstico, controle e previsão, oferecendo oportunidades relevantes para a promoção da sustentabilidade.

Frente a esse cenário de transformação digital, a inteligência artificial, por exemplo, vem exercendo influência crescente sobre todas as profissões e setores produtivos. O campo jurídico, evidentemente, não permanece imune a essas transformações. As ferramentas digitais já começam a impactar atividades tradicionalmente reservadas ao juízo especializado de profissionais do Direito, como a análise preditiva de decisões judiciais e a formulação de estratégias processuais, sinalizando uma reconfiguração das práticas forenses à luz das novas tecnologias (Alarie; Niblett; Yoon, 2018).

Deste modo, a presença da inteligência artificial tornou-se onipresente na vida cotidiana dos indivíduos, integrando-se de forma difusa e contínua aos mais diversos domínios da experiência social, econômica e subjetiva (Cachat-Rosset; Klarsfeld, 2023). Logo, a inteligência artificial vem sendo mobilizada como instrumento para promover práticas mais equitativas (Robinson; Robinson, 2021).

Nesse contexto, a inteligência artificial junto com as geotecnologias, tem se destacado por sua aplicação em sistemas preditivos que permitem antecipar desastres naturais, modelar cenários climáticos, otimizar o uso de energia e detectar padrões de desmatamento, poluição e uso indevido do solo. Entre essas aplicações, destaca-se o uso das geotecnologias na detecção de ilícitos ambientais e na consolidação de práticas de fiscalização mais precisas e territorialmente orientadas.

As informações produzidas por meio das geotecnologias têm se revelado fundamentais para a identificação precisa das áreas onde ocorrem infrações ambientais. No cenário contemporâneo, diversas instituições passaram a incorporar essas geotecnologias no campo jurídico-ambiental, seja para fins de fiscalização, seja para promover mecanismos mais eficazes de proteção ecológica. Nesse contexto, tais ferramentas ocupam posição estratégica no monitoramento do desmatamento e das queimadas ilegais, funcionando como dispositivos técnicos de combate às práticas ilícitas que ameaçam a integridade dos ecossistemas florestais e os direitos difusos a um meio ambiente equilibrado (Vasconcelos, 2021).

As geotecnologias, compreendidas como o conjunto de ferramentas que inclui o sensoriamento remoto por imagens de satélite e radar, o geoprocessamento e os sistemas de informações geográficas (SIG), representam instrumentos cruciais para

a análise territorial aplicada às dinâmicas sociais. Embora esses recursos estejam cada vez mais presentes no cotidiano, por meio de dispositivos móveis e plataformas digitais, sua incorporação nas políticas públicas ainda é notavelmente limitada. Tal lacuna evidencia a defasagem dos entes governamentais frente às inovações tecnológicas, ao passo que organizações criminosas têm demonstrado agilidade em assimilar tais recursos para otimizar suas práticas ilícitas, aprofundando assimetrias operacionais no território urbano (Tayah Lima *et al.,* 2024).

Apesar de seu potencial, essas tecnologias apresentam riscos substanciais quando não orientadas por princípios de justiça socioambiental. A extração de dados ambientais e sociais sem consentimento ou sem retorno às comunidades de origem pode configurar uma nova forma de colonialismo digital. Pois, algoritmos treinados com bases de dados enviesadas podem invisibilizar territórios periféricos, populações vulneráveis ou práticas culturais não hegemônicas. Ademais, a concentração dessas tecnologias em mãos de grandes corporações e países do Norte Global amplia as desigualdades tecnológicas e limita a autodeterminação digital dos povos.

Por essas razões, o Direito Ambiental precisa incorporar uma perspectiva crítica e normativa sobre o uso dessas ferramentas. É necessário construir marcos regulatórios que garantam transparência algorítmica, controle democrático sobre dados ambientais e acesso equitativo à tecnologia, em consonância com os princípios da precaução, da prevenção e da equidade intergeracional. A sustentabilidade digital deve ser guiada não apenas por inovação, mas por governança inclusiva e sensível às diversidades territoriais e culturais.

Um dos pilares dessa governança é a exigência de transparência algorítmica. A noção de transparência algorítmica tem sido concebida como o direito de qualquer indivíduo a compreender, em detalhe, os critérios automatizados utilizados para classificá-lo ou para determinar se atende a determinados requisitos estabelecidos por sistemas decisórios. Embora esse princípio represente um ideal normativo relevante em sociedades democráticas mediadas por tecnologias, sua efetivação encontra limites práticos. Tais restrições decorrem, por um lado, da ausência de interesse ou da insuficiência de conhecimentos técnicos por parte dos cidadãos e, por outro, das barreiras impostas por cláusulas de confidencialidade e proteção de propriedade intelectual que envolvem os atores institucionais ou corporativos responsáveis pela elaboração dos algoritmos (Vestri, 2021).

Nesse contexto, destaca-se a centralidade do controle democrático como instrumento de legitimação e fiscalização das tecnologias. O controle democrático não deve ser concebido apenas como prerrogativa institucional, mas como um dever fundamental atribuído à cidadania. Tal concepção amplia o alcance do controle social, deslocando-o do modelo tradicional e formalista dos processos judiciais convencionais para práticas mais dinâmicas, participativas e distribuídas.

Esse exercício de controle pode se manifestar em duas frentes complementares: de um lado, mediante a atuação dos cidadãos nos espaços de interseção entre sociedade civil e aparato estatal; de outro, por meio de práticas autônomas exercidas no âmbito privado, onde o indivíduo, independentemente de sua vinculação direta com o Estado, se torna agente fiscalizador da integridade pública e privada. Essa compreensão implica reconhecer que fenômenos como a corrupção não se limitam à esfera pública, podendo também emanar das estruturas privadas. Ambas as dimensões estão em consonância com os princípios estruturantes de um Estado Democrático de Direito, fundado na constitucionalização, na democratização e na consensualização do poder, os quais legitimam o controle democrático como expressão de um dever cívico essencial (Viana, 2020).

Portanto, a análise dos impactos das tecnologias emergentes no campo ambiental requer um duplo olhar: de um lado, o reconhecimento de sua capacidade de contribuir para políticas públicas eficazes; de outro, o alerta para os riscos de reprodução de desigualdades socioambientais se sua aplicação não for ética, participativa e justa.

Embora as tecnologias emergentes tragam possibilidades promissoras de inovação e de governança ambiental, é imprescindível reconhecer que seus impactos não são uniformes nem neutros. A ausência de diretrizes éticas e de mecanismos inclusivos de controle pode transformar essas ferramentas em vetores de exclusão, aprofundando desigualdades já consolidadas. É nesse cenário que se impõe uma reflexão mais aprofundada sobre os riscos socioambientais e jurídicos que a aplicação indiscriminada da inteligência artificial pode acarretar.

Diante das potencialidades e desafios expostos, torna-se indispensável reconhecer que, o avanço das tecnologias emergentes no campo jurídico-ambiental não é um processo neutro ou isento de contradições. Se, por um lado, a inteligência artificial pode fortalecer políticas públicas e aprimorar mecanismos de controle ambiental, por outro, seu uso desregulado e concentrado tende a acirrar desigualdades históricas, invisibilizar saberes locais e comprometer a autodeterminação de territórios vulneráveis. É a partir dessa ambivalência que se impõe uma análise crítica sobre os riscos sociais, políticos e jurídicos associados à aplicação dessas ferramentas, especialmente quando operam em contextos marcados por desigualdade estrutural. É isso que será examinado no próximo tópico.

3. RISCOS E DESIGUALDADES: QUANDO A TECNOLOGIA APROFUNDA A INJUSTIÇA

As tecnologias emergentes representem um avanço significativo na capacidade de gerir e proteger o meio ambiente, elas também carregam o potencial de reforçar ou criar novas formas de desigualdade, exclusão e injustiça. Esse paradoxo, tecnologia

como solução e como problema, exige uma análise crítica das condições políticas, econômicas e sociais que moldam seu desenvolvimento e aplicação.

Um dos riscos centrais é o aprofundamento do apartheid digital-ambiental, no qual apenas países e regiões com acesso à infraestrutura tecnológica, à qualificação técnica e à conectividade de dados se beneficiam plenamente dos avanços da inteligência artificial e de outras ferramentas emergentes. Os países do Sul Global, como o Brasil, frequentemente enfrentam assimetrias estruturais que limitam o uso soberano e inclusivo dessas tecnologias. A dependência de plataformas, softwares e bancos de dados desenvolvidos por corporações transnacionais pode comprometer a autonomia ambiental e a formulação de políticas públicas baseadas na realidade local.

Conforme Sousa Santos (2000), as formas modernas de exclusão não se dão apenas pelo silenciamento político ou econômico, mas também pela negação do direito à produção e uso autônomo do conhecimento. Esse colonialismo epistêmico se reflete no chamado apartheid digital ambiental, em que países do Sul Global tornam-se consumidores de tecnologias produzidas por corporações do Norte, sem acesso real aos processos de decisão, controle ou benefício.

O apartheid digital-ambiental é uma expressão crítica e metafórica que descreve a exclusão sistemática de populações, territórios ou países do acesso e dos benefícios das tecnologias digitais aplicadas à gestão ambiental, como a inteligência artificial. A ideia remete ao regime de segregação institucionalizada, como o apartheid na África do Sul, mas, neste caso, deslocado para o campo socioambiental e tecnológico.

Para Eubanks (2018), a aplicação de tecnologias digitais em contextos de desigualdade estrutural tende a reproduzir e intensificar formas de exclusão. Quando comunidades vulneráveis são privadas de acesso e controle sobre as tecnologias que incidem diretamente sobre seus territórios, instala-se uma assimetria que compromete a justiça ambiental e a autodeterminação dos povos.

Dessa maneira, o apartheid digital ambiental manifesta-se por meio de assimetrias profundas no acesso e no controle das tecnologias aplicadas à governança territorial e à proteção ambiental. As comunidades periféricas, indígenas e rurais, frequentemente desprovidas de infraestrutura tecnológica básica, como conectividade, energia confiável e equipamentos de monitoramento, encontram-se excluídos da possibilidade de vigiar ou gerir seus próprios territórios. Em contrapartida, corporações e Estados centralizados utilizam recursos avançados como satélites e inteligência artificial para explorar ou vigiar esses espaços, frequentemente sem qualquer consulta ou participação das populações locais.

Para Crawford (2021), a inteligência artificial não é uma tecnologia etérea ou neutra, mas um sistema profundamente enraizado em práticas extrativas que envolvem vigilância, exploração de dados e desigualdade ambiental. Nesse sentido, o que se denomina apartheid digital-ambiental revela-se como uma expressão dessas assimetrias estruturais, nas quais comunidades periféricas e povos tradicionais são inteligência artificial dos benefícios tecnológicos e, ao mesmo tempo, submetidos a formas de controle territorial operadas por meio da inteligência artificial e da infraestrutura digital.

Essa lógica produz um regime de dependência tecnológica que se insere na estrutura mais ampla do colonialismo de dados. Os países do Sul Global, apesar de fornecerem vastas quantidades de dados ambientais, como os provenientes da Amazônia, continuam dependentes de plataformas tecnológicas estrangeiras para processá-los e transformá-los em informação estratégica, consolidando uma relação extrativista em que o dado ambiental se converte em matéria-prima digital, e os benefícios circulam e se concentram nos centros tecnológicos do Norte Global.

Conforme argumentam Couldry e Mejías (2019), o colonialismo de dados estabelece um novo regime de exploração global, no qual as populações e territórios periféricos são convertidos em fontes contínuas de informação, enquanto os processos de valorização e controle dessas informações permanecem centralizados nos polos tecnológicos dominantes. Esse modelo se aplica diretamente ao campo ambiental, em que dados extraídos de regiões como a Amazônia alimentam sistemas desenvolvidos no Norte Global, perpetuando uma lógica extrativista digital.

Paralelamente, saberes tradicionais, epistemologias locais e práticas sustentáveis ancestrais são sistematicamente excluídos das arquiteturas decisórias, que operam sob parâmetros ocidentais, quantitativos e tecnocráticos. Isso conduz à formulação de políticas e modelos de gestão ambiental que carecem de representatividade social, reforçando processos históricos de marginalização.

Do ponto de vista jurídico e político, os impactos desse desequilíbrio são igualmente alarmantes: decisões baseadas em algoritmos, como a concessão de licenças ambientais ou a definição de zonas de proteção, podem ignorar as especificidades territoriais e culturais, gerando novas formas de injustiça socioambiental. Ademais, a invisibilidade digital de determinados territórios permite que sejam representados como áreas vazias ou sem uso, abrindo caminho à sua apropriação legalizada e à destruição legitimada sob o manto da modernização.

A utilização de imagens de satélite para o mapeamento de áreas de desmatamento na Amazônia, quando realizada sem qualquer forma de consulta ou participação das comunidades tradicionais que historicamente habitam esses territórios, pode conduzir à imposição de medidas coercitivas como operações militares, sanções

administrativas e até deslocamentos forçados. Tal situação torna-se ainda mais crítica quando se considera que muitas dessas comunidades praticam formas sustentáveis de uso da terra há gerações. No entanto, desprovidas de acesso a tecnologias de defesa territorial e excluídas dos processos decisórios, essas populações encontram-se submetidas a um regime de apartheid digital-ambiental, no qual a assimetria no uso e controle da informação territorial se traduz em novas formas de invisibilidade, vulnerabilidade e violência institucionalizada.

Além disso, a vigilância algorítmica ambiental pode se tornar um instrumento de controle assimétrico. Em vez de ser utilizada para promover a transparência e fortalecer comunidades vulneráveis, a inteligência artificial pode servir para criminalizar práticas culturais, regular territórios de forma autoritária ou beneficiar exclusivamente setores com maior poder político e econômico. Esse risco é particularmente relevante quando dados ambientais são usados para justificar desapropriações, intervenções sem consulta prévia ou repressão de populações tradicionais.

Para Lyon (2015), a sociedade contemporânea é marcada por um regime de vigilância algorítmica em que decisões automatizadas moldam, classificam e governam sujeitos e territórios a partir de dados coletados de forma contínua. Quando essa lógica se estende ao campo ambiental, institui-se uma vigilância ambiental digitalizada que pode reforçar assimetrias de poder e excluir comunidades tradicionais dos processos de gestão de seus próprios territórios.

Outro aspecto crítico é a chamada colonialidade digital ambiental, isto é, a apropriação de dados ambientais e territoriais de comunidades do Sul Global sem contrapartida justa, sem consentimento informado e sem retorno dos benefícios gerados. Essa prática, que reproduz padrões históricos de exploração de recursos naturais, representa uma nova forma de expropriação simbólica e econômica, agora mediada por algoritmos e infraestruturas digitais. O conhecimento local, os saberes ancestrais e a lógica de uso comunitário do território frequentemente não são traduzidos nem valorizados pelas lógicas tecnocientíficas ocidentais.

Conforme Escobar (2018), os sistemas tecnológicos modernos frequentemente operam a partir de uma racionalidade colonial, que impõe estruturas de controle e padronização aos territórios e modos de vida do Sul Global. No campo ambiental, essa lógica se manifesta na colonialidade digital ambiental, por meio da apropriação de dados ecológicos, da exclusão de saberes locais e da imposição de soluções tecnológicas desconectadas das realidades culturais e territoriais das populações tradicionais.

Para mais, há riscos técnicos associados à opacidade algorítmica, ou seja, à dificuldade de compreender como decisões automatizadas são tomadas, especialmente em contextos de regulação ambiental, concessão de licenças, fiscalização ou defi-

nição de áreas de preservação. A falta de explicabilidade e de auditabilidade dos algoritmos pode gerar discriminação ambiental indireta, injustiça procedimental e ineficácia na aplicação do direito.

Pasquale (2015), os algoritmos que orientam decisões públicas e privadas frequentemente operam como caixas-pretas, nas quais os critérios de funcionamento não são transparentes, auditáveis ou acessíveis. Essa opacidade algorítmica compromete princípios democráticos básicos como a participação, a responsabilização e o controle social, sobretudo quando aplicada a processos decisórios que afetam direitos fundamentais e territórios vulneráveis.

Diante desse cenário, é fundamental incorporar à agenda da sustentabilidade digital os princípios da justiça ambiental, da autodeterminação dos dados e da governança democrática da tecnologia. A inclusão de comunidades tradicionais nos processos decisórios, o fortalecimento de políticas públicas que promovam o acesso igualitário à infraestrutura tecnológica e a exigência de transparência nos sistemas de inteligência artificial são caminhos essenciais para garantir que as tecnologias sejam aliadas, e não ameaças, à justiça socioambiental.

Ao reconhecer os múltiplos riscos e desigualdades associados ao uso de tecnologias emergentes na gestão ambiental, torna-se indispensável avançar para uma agenda propositiva. E superar o apartheid digital-ambiental e a colonialidade dos dados exige a construção de alternativas regulatórias que promovam equidade, transparência e participação social. Nesse sentido, o próximo tópico abordará as Oportunidades para uma Regulação Sustentável e Justa, destacando como a inteligência artificial e outras ferramentas digitais podem ser redesenhadas e orientadas por princípios de justiça socioambiental, contribuindo para políticas inclusivas e eficazes no enfrentamento dos desafios ambientais contemporâneos.

4. OPORTUNIDADES PARA UMA REGULAÇÃO SUSTENTÁVEL E JUSTA

As tecnologias emergentes, apesar dos riscos que apresentam, quando guiadas por princípios de justiça socioambiental e sustentabilidade, podem converter-se em instrumentos para o fortalecimento de políticas ambientais. A construção de uma regulação sustentável e justa da inteligência artificial requer, portanto, não apenas marcos normativos efetivos, mas também uma transformação na lógica de desenvolvimento e aplicação dessas tecnologias, promovendo uma governança mais equitativa e sensível às diversidades territoriais e sociais.

Nesse contexto, quando devidamente concebidas e implementadas, as ferramentas de inteligência artificial possuem o potencial de identificar e mitigar vieses, inclusive aqueles de natureza inconsciente, cuja detecção é particularmente complexa em processos tradicionais. E esses sistemas podem atuar como dispositivos revelado-

res de vieses ocultos, oferecendo subsídios técnicos para que instâncias de gestão e recursos humanos sejam alertadas e orientadas a promover intervenções corretivas mais justas e transparentes (Chauhan *et al.,* 2022).

No plano internacional, destaca-se o esforço da União Europeia que se tornou pioneira ao estabelecer o primeiro marco normativo abrangente voltado à regulação da inteligência artificial. Com a promulgação do EU *AI Act*, buscou-se garantir não apenas um ambiente mais seguro e transparente para o desenvolvimento e uso dessa tecnologia inovadora, mas também assegurar a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A proposta, apresentada pela Comissão Europeia em abril de 2021, introduz um modelo regulatório baseado na avaliação de riscos, no qual os sistemas de inteligência artificial são classificados conforme o grau de risco que representam aos usuários. Essa categorização orienta a aplicação de requisitos de conformidade proporcionais, variando desde obrigações mais rigorosas em casos de alto risco até exigências reduzidas para usos considerados de baixo impacto, reforçando, assim, uma governança algorítmica ancorada nos princípios da precaução, proporcionalidade e proteção social (European Parliament, 2023). Esse modelo estabelece padrões de transparência, governança, explicabilidade dos algoritmos e supervisão humana obrigatória, abrindo espaço para reflexões mais amplas sobre justiça socioambiental algorítmica.

No Brasil, o Marco Regulatório da Inteligência Artificial, já aprovado pelo Senado Federal e atualmente em análise na Câmara dos Deputados, visa garantir segurança jurídica, proteção de direitos fundamentais e diretrizes éticas para o uso da inteligência artificial no Brasil. A proposta classifica os sistemas de inteligência artificial conforme o grau de risco, vedando o desenvolvimento daqueles considerados de risco excessivo, como armas autônomas e mecanismos de classificação social, e impondo obrigações específicas aos de alto risco, como os aplicados em infraestrutura crítica, controle de fronteiras e processos de contratação. O texto também assegura novos direitos aos cidadãos, como o direito à informação quando em interação com sistemas de inteligência artificial e a remuneração por uso de conteúdos protegidos por direitos autorais (Câmara dos Deputados, 2025).

Embora ainda incipientes, iniciativas como o Marco Regulatório da Inteligência Artificial no Brasil apontam para a necessidade de compatibilizar inovação com direitos fundamentais, inclusive no campo ambiental. Há espaço para o avanço de propostas que fortaleçam a justiça socioambiental no uso de tecnologias, como o reconhecimento do direito à explicabilidade algorítmica em decisões que impactem o meio ambiente e comunidades locais; a participação social obrigatória em sistemas de monitoramento territorial automatizado; a disponibilização de dados ambientais abertos e acessíveis, inclusive para povos indígenas, quilombolas e comunidades

tradicionais; bem como o incentivo à produção nacional e descentralizada de tecnologias verdes, respeitando a diversidade territorial e cultural do país.

E, para consolidar uma governança tecnológica ambiental justa, é necessário fortalecer infraestruturas tecnológicas públicas, como sistemas de geoinformação ambientais geridos por universidades, centros de pesquisa e instituições estatais, reduzindo a dependência de plataformas privadas e aumentando a soberania digital no campo ambiental. Além disso, a educação ambiental e digital também deve ser incorporada às estratégias de transição ecológica. É preciso formar agentes públicos, ativistas, estudantes e comunidades em tecnologias que possam ser utilizadas para monitoramento participativo, mapeamento comunitário, fiscalização cidadã e proteção territorial. O empoderamento digital é condição para uma cidadania ambiental efetiva no século XXI.

Por fim, a regulação justa das tecnologias deve ser pensada de forma multiescalar, articulando o local e o global. Os países do Sul Global, como o Brasil e a região da Amazônia, por exemplo, não podem continuar sendo tratados como apenas fornecedores de dados ambientais ou biomassa digital; devem ser reconhecidos como espaço de produção de conhecimento, de tecnologia social e de direitos. As comunidades que habitam esses territórios precisam ser protagonistas na construção de uma nova governança tecnológica ambiental, pautada pela equidade, pela soberania e pela sustentabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tecnologias emergentes, especialmente a inteligência artificial, vêm desempenhando um papel cada vez mais relevante nas estratégias de governança ambiental. No entanto, sua adoção, longe de ser um processo neutro, tem revelado contradições profundas entre inovação tecnológica e justiça socioambiental. A pesquisa demonstrou que, embora essas ferramentas possam fortalecer mecanismos de monitoramento, planejamento e controle ambiental, elas também operam, frequentemente, como instrumentos de aprofundamento das desigualdades territoriais, especialmente nos contextos do Sul Global.

O colonialismo de dados, o apartheid digital-ambiental e a opacidade algorítmica são expressões contemporâneas de estruturas de dominação que historicamente marginalizam comunidades periféricas, povos tradicionais e territórios invisibilizados. A lógica de extração informacional, muitas vezes desvinculada de mecanismos de consulta, retorno ou participação, compromete o direito fundamental à sustentabilidade, ao deslocar o eixo do poder decisório para centros corporativos e tecnológicos do Norte Global, em detrimento da autodeterminação dos povos.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a efetivação da sustentabilidade como

direito fundamental coletivo e difuso exige uma reconfiguração normativa, institucional e epistemológica. É imperativo construir um marco regulatório que reconheça as especificidades territoriais, respeite os saberes tradicionais e assegure a participação informada de comunidades vulnerabilizadas. O direito à explicabilidade algorítmica, à soberania digital e à justiça tecnológica deve ser incorporado ao núcleo duro dos direitos fundamentais contemporâneos.

A experiência regulatória da União Europeia, embora contextualizada em outra realidade, oferece parâmetros para a construção de uma governança algorítmica ética, transparente e inclusiva. No Brasil, esse caminho passa pelo fortalecimento de infraestruturas públicas, pela valorização da ciência aberta, pela inclusão digital com justiça territorial e pela formação de agentes capazes de resistir aos efeitos perversos da automação desigual.

Por fim, a reconstrução de uma ordem digital global comprometida com a justiça climática, a equidade social e a sustentabilidade planetária requerem uma decisão política e jurídica inequívoca: subordinar a tecnologia à vida, e não o contrário. Nesse horizonte, o Direito, especialmente o Direito Ambiental, deve se afirmar como instrumento de resistência, crítica e emancipação, apto a garantir que as inovações tecnológicas estejam a serviço dos territórios, das comunidades e do futuro comum da humanidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARIE, Benjamin; NIBLETT, Anthony; YOON, Albert H. How artificial intelligence will affect the practice of law. *University of Toronto Law Journal,* v. 68, nº supplement 1, p. 106-124, jan. 2018.

ARORA, Anmol et al. Risk and the future of AI: Algorithmic bias, data colonialism, and marginalization. *Information and Organization*, v. 33, nº 3, p. 100478, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* nº 586.224/SP. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 05 mar. 2015. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 08 maio 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/863952288. Acesso em: 20 maio 2025.

CACHAT-ROSSET, Gaelle; KLARSFELD, Alain. Diversity, Equity, and Inclusion in Artificial Intelligence: An Evaluation of Guidelines. *Applied Artificial Intelligence*, v. 37, nº 1, 22 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara começa a analisar o marco regulatório da inteligência artificial que estabelece níveis de risco dos sistemas de IA.* Brasília, DF: Rádio Câmara, 17 fev. 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/1133838-camara-comeca-a-analisar-o-marco-regulatorio-da-inteligencia-artificial-que-estabelece-niveis-de-risco-dos-sistemas-de-ia/. Acesso em: 17 maio 2025.

CHAUHAN, Preeti S.; KSHETRI, Nir. The Role of Data and Artificial Intelligence in Driving Diversity, Equity, and Inclusion. *Computer,* v. 55, nº 4, p. 88-93, abr. 2022.

COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. *Television & New Media*, v. 20, nº 4, p. 336-349, 2019.

COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. The costs of connection: How data is colonizing human life and appropriating it for capitalism. *In: The costs of connection*. Stanford University Press, 2019.

CRAWFORD, Kate. Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence. New Haven: Yale University Press, 2021.

EUBANKS, Virginia. *Automating inequality:* How high-tech tools profile, police, and punish the poor. St. Martin's Press, 2018.

EUROPEAN COMMISSION. *Ethics By Design and Ethics of Use Approaches for Artificial Intelligence*. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/guidance/ethics-by-design-and-ethics-of-use-approaches-for-artificial-intelligence_he_en.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. EU *AI Act: first regulation on artificial intelligence | Topics | European Parliament*. 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence#ai-regulation-in-europe-the-first-comprehensive-framework-4>. Publicado em. 2023. Atualizado em 2025. Acesso em: 17 maio 2025.

KENNEDY, E. J. *Can Data Drive Racial Equity?* 2020. Disponível em: <https://sloanreview.mit.edu/article/can-data-drive-racial-equity>. Acesso em: 16 maio 2025.

LYON, David. *Surveillance after snowden*. John Wiley & Sons, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

NEWLANDS, Gemma. Algorithmic surveillance in the gig economy: The organization of work through Lefebvrian conceived space. *Organization Studies*, v. 42, nº 5, p. 719-737, 2020.

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

PEETERS, Rik; SCHUILENBURG, Marc. Algorithmic Governance: Technology, Knowledge and Power. *Housle; Edwards; Beneito-Montagut y Fitzgerald (Eds.), The SAGE handbook of digital society,* p. 439-457, 2022.

RIBEIRO, Wagner Costa. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. *Estudos avançados*, v. 31, p. 147-165, 2017.

ROBINSON, Maria Moraes; ROBINSON, Simon. *How AI can help build a diverse workforce*. Disponível em: <https://www.peoplemanagement.co.uk/voices/comment/how-ai-help-build-diverse-workforce#gref.>. Acesso em: 16 maio 2025. 2021

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.* Edições Afrontamento, 2000.

TAYAH LIMA, J. V. et al. Análise Espacial do Crime de Ameaça na Cidade de Manaus. *Direito Público,* v. 21, nº 110, 31 jul. 2024.

TELLO, Andrés. Sobre el colonialismo digital: Datos, algoritmos y colonialidad tecnológica del poder en el sur global. *Inmediaciones de la Comunicación,* Vol. 18, nº 2. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Forging a Global South – United Nations Day for South-South Cooperation.* New York: UNDP, 2004. Disponível em: https://tcdc.undp.org. Acesso em: 19 maio 2025.

VASCONCELOS, Brychtn Ribeiro De ; LIMA, M. T. V. ; PARANHOS FILHO, A. C. Detecção de Mudanças no Uso e Ocupação do Solo no estado do Amazonas Baseada nas Classificações do Projeto Mapbiomas. *GEOFRONTER*, v. 10, p. 01-21, 2024.

VASCONCELOS, Brychtn Ribeiro De. Reflexões sobre desmatamento e fogo na Amazônia nos anos recentes e os desafios futuros. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 96, p. 99-114, 2021.

VESTRI, Gabriele. La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica: Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública,* nº 56, p. 368-398, 2021.

VIANA, Ana. O controle democrático da corrupção como um dever fundamental. *International Journal of Digital Law*. IJDL, v.1, nº 2, 2020.

ZOOK, Matthew A.; BLANKENSHIP, Joe. New spaces of disruption? The failures of Bitcoin and the rhetorical power of algorithmic governance. *Geoforum*, v. 96, 248-255. 2018.

Marco Temporal e Ativismo

Fedra Teixeira Gonçalves Simões de Lyra

Assessora Jurídica, mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito de Lisboa, doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

RESUMO

Após o Supremo Tribunal Federal ter decidido a posse indígena sob a ótica do Indigenato e, em meio a discordâncias políticas entre a presidência da República e o Congresso Nacional foi promulgada a Lei nº 14.701/2023 que, ao regulamentar o art. 231 da Constituição Federal, adota a tese jurídica do marco temporal. Longe de ter sido pacificada pelas regras aprovadas pelo Congresso Nacional, a questão retornou ao exame da corte constitucional. Ante este cenário, o artigo se propõe a refletir sobre a questão: o afastamento daquela tese de que os povos indígenas só teriam direito às terras que ocupavam ou reivindicavam em 5 de outubro de 1988 deve ser considerado um indevido ativismo judicial?

Palavras-chave: Direitos territoriais indígenas. Marco temporal. Ativismo judicial.

ABSTRACT

After the Brazilian Federal Supreme Court decided on indigenous land possession under the perspective of Indigenous and, amid political disagreements between the Presidency of the Republic and the National Congress, Law 14.701/2023 was enacted, which, by regulating art. 231 of the Federal Constitution, adopts the legal thesis of the time frame. Far from being pacified by the rules approved by the National Congress, the issue returned to the constitutional court for examination. Given this scenario, the article proposes to reflect on the question: should the departure from the thesis that indigenous peoples only have the right to the lands they occupied or claimed on October 5, 1988 be considered undue judicial activism?

Keywords: Indigenous territorial rights. Time frame. Judicial activism.

1. INTRODUÇÃO

> *Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*[1]
>
> *(Constituição da República Federativa do Brasil)*

Uma possível compreensão para a expressão "ativismo judicial" seria a adoção, pelas Cortes Constitucionais, de julgamentos que se alastram pelas esferas políticas e que adentram nas competências legislativas e executivas.

Recorrente nos círculos acadêmicos do constitucionalismo contemporâneo, o tema é caro e relevante para os estudos de defesa da democracia representativa, posto ser este regime político norteado pelo modelo clássico da tripartição de poderes, desenvolvido pelo filósofo e político francês Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu.

Ocorre que a atual Constituição da República Federativa do Brasil se alinhou aos movimentos, decorrentes do segundo Pós-Guerra, de constitucionalização dos direitos humanos e do controle jurisdicional de constitucionalidade, o que deu ensejo ao ativismo judicial como forma de limitação ao arbítrio estatal e de proteção às minorias.

Um exemplar dessa intervenção política no exercício da jurisdição constitucional diz respeito à tese jurídica do Marco Temporal.

Em 2009, no julgamento da Ação Popular que discutia sobre a demarcação da reserva Raposa-Serra do Sol, situada no nordeste do estado de Roraima, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

> a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, "dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988.[2]

Passada uma década, no ano de 2019, chegou ao Supremo uma discussão sobre a Terra Indígena Ibirama-Laklãnõ, no estado de Santa Catarina, ocupada pelos indígenas Xokleng e disputada por agricultores.

---

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1988.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.388.

O Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina sustentava que aquela área não estava ocupada em 5 de outubro de 1988, enquanto os Xokleng argumentavam que lá não estavam porque haviam sido expulsos.

Em 21 de setembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a demarcação de terras indígenas não pode estar atrelada à data da promulgação da Constituição[3]. Foi ali acolhido o entendimento de que a legislação brasileira tradicionalmente trata a posse indígena sob a ótica do Indigenato, ou seja, de que esse direito é anterior à criação do Estado brasileiro.

Não obstante, após diversos episódios de discordâncias políticas entre a presidência da República e o Congresso Nacional, foi promulgada a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023 que, ao regulamentar o art. 231 da Constituição Federal, adotou a tese jurídica do Marco Temporal.

Todavia, longe de ter sido pacificada pelas regras aprovadas pelo Congresso Nacional, a questão do Marco Temporal retornou ao Supremo Tribunal Federal.

Logo após a promulgação daquela lei, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade protocolaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7582 para invalidar o marco temporal; a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7583, com pedido de liminar, foi apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV); e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) apresentou ação semelhante no dia 5/01/2024 (ADI 7586).

Por outro lado, os partidos Liberal, Progressistas e Republicanos ajuizaram a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 87 em que pedem ao Supremo Tribunal Federal que declare a validade da lei que estabelece o marco temporal para definir a ocupação tradicional da terra pelas comunidades indígenas.

Foi ainda ajuizada pelo partido Progressistas uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO 86) em que se alega ausente a regulamentação do § 6º do art. 231 da Constituição.

Nesse cenário, põe-se a questão: *o afastamento daquela tese de que os povos indígenas só teriam direito às terras que ocupavam ou reivindicavam em 5 de outubro de 1988 deve ser considerado um indevido ativismo judicial?*

A pergunta se coloca ante o conflito que se instalou no debate nacional em que, de um lado, se sustenta que a adoção desse Marco Temporal para definir a ocupação tradicional da terra pelas comunidades indígenas impõe graves limitações ao exercício dos direitos fundamentais dos povos originários; e de outro, que a decisão política das Casas Legislativas deve prevalecer à posição do Poder Judiciário.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.017.365.

A solução do conflito é extremamente complexa. O embate é carregado de inúmeros aspectos significativos, não somente afetos aos direitos humanos, mas também às questões socioambientais, econômicas, políticas e culturais.

O presente artigo se propõe a lançar um olhar sobre esta complexidade e refletir sobre as possíveis interpretações que são atribuídas ao conceito de ativismo.

2. DO MARCO TEMPORAL

No julgamento sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Pet. nº 3.388/RR), em março de 2009, o Supremo Tribunal Federal procedeu à interpretação do artigo 231 da Constituição Federal, estabelecendo que a expressão 'terra que tradicionalmente ocupam' deveria ser compreendida como 'terras que tradicionalmente ocupavam na data de 5 de outubro de 1988', salvo se comprovado renitente esbulho.

Naquele momento, ao argumento de se prestigiar a segurança jurídica e se esquivar das dificuldades práticas de uma investigação imemorial da ocupação indígena, prevaleceu a adoção da Teoria do Fato Indígena, defendida pelos setores econômicos ligados à atividade agropecuária, e que veio a ser mais conhecida por Teoria do Marco Temporal.

Quatorze anos depois, o STF modificou aquele entendimento e decidiu que o reconhecimento do direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas não se sujeita ao marco temporal da promulgação da Constituição Federal (5/10/1988) nem à presença de conflito físico ou controvérsia judicial existentes nessa mesma data (RE 1.017.365/SC).

Passou então a prevalecer a Teoria do Indigenato, segundo a qual o direito dos povos indígenas é originário e decorre de sua conexão sociocultural com povos pré-colombianos que aqui habitavam (OLIVEIRA apud LEÃO, SIQUEIRA, 2022). Essa tese é defendida pelos movimentos indigenistas que consideram que condicionar as demarcações à presença dos índios nas terras em data certa significa negar a histórica vulnerabilidade dos indígenas ante as violências que permearam o processo pós-colonial, a abertura das frentes de expansão pelo Brasil e as violações de direitos durante o período da ditadura militar (BATISTA, GETTA, 2018).

Não obstante a mudança de paradigma ocorrida no Supremo Tribunal Federal, em 27/09/2023, a página de notícias do Senado Federal relatou a aprovação do Marco Temporal para a demarcação de terras indígenas (PL 2.903/2023[4]) pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

4 Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Aduziu a Agência Senado a opinião de um senador, para quem a votação foi um recado para o Supremo Tribunal Federal (STF) que, segundo ele, tem interferido cada vez mais na atuação do Congresso Nacional e ultrapassado os limites de sua competência[5].

A notícia deu destaque à seguinte declaração do parlamentar:

> – Ficar sujeito à decisão monocrática de um imperador, e lutar contra o ativismo judicial e pela verdade dos fatos não é e nunca será fácil, mas eu não vou recuar jamais. A Justiça não pode fazer política, não pode legislar. O ativismo judicial não pode existir. A censura não é só aquela explícita, como está sendo no meu caso, mas também a que está impondo decisões em que a voz do povo é silenciada, negligenciada, esquecida, descartada, e seus representantes são ignorados e ridicularizados.

Seis dias antes da aprovação do PL 2.903/2023, no dia 21/09/2023, a página do Supremo Tribunal Federal na rede mundial havia noticiado a decisão proferida no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365,[6] com repercussão geral (Tema 1.031).[7] Por 9 votos a 2, o Plenário rejeitou a tese do Marco Temporal.

---

5 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/27/marcos-do-val-destaca-aprovacao-do-marco-temporal-pela-ccj-e-critica-stf. Acesso em: 15/04/2025.

6 STF derruba tese do marco temporal para a demarcação de terras indígenas. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514552&ori=1. Acesso em: 15/04/2025.

7 Foi fixada a seguinte tese: "I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena; II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional; III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição; IV - Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88; V - Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF; VI - Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento; VII - É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT); VIII - A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da

Com cantos e danças tradicionais, lideranças de diferentes etnias comemoraram, em Brasília e outras regiões do país, a derrubada da tese do Marco Temporal para a demarcação de terras indígenas pelo Supremo Tribunal Federal. E, para a presidenta da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Joenia Wapichana, prevaleceram os direitos constitucionais dos povos originários.[8]

Diversos veículos da mídia nacional festejaram o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1017365, referindo-o como uma vitória histórica dos povos indígenas.[9]

Ante a posição de vanguarda assumida pelo Judiciário na tutela de direitos fundamentais, a reação contrária do Congresso Nacional foi rápida.

Uma operação ruralista – assim referida porque encetada por congressistas da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) - fez com que, em um mesmo dia, o Senado aprovasse o texto do projeto de lei do marco temporal na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e levasse o tema para votação no plenário, em regime de urgência.

O projeto de lei do marco temporal foi então aprovado sem modificações em relação ao texto que veio da Câmara, por 43 votos a favor e 21 votos contra.

A matéria seguiu para análise do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que teria 15 dias para sancionar ou vetar dispositivos do texto.

O êxito da bancada ruralista na rápida aprovação do PL 2.903/2023 muito decorreu do fortalecimento alcançado quando a FPA se uniu a outras 21 frentes parlamentares, como a Evangélica e a da Segurança Pública, para se opor ao que eles chamam de "ativismo judicial" da Suprema Corte – o que envolve o julgamento de temas tidos como polêmicos, como a descriminalização do aborto até 12 semanas, o porte de maconha para consumo próprio e a rejeição da tese da "legítima defesa da honra".

---

demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento; IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado; X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes; XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis; XII - A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas; XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei".

8 Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/povos-indigenas-comemoram-a-derrubada-do-marco-temporal-pelo-stf. Acesso em: 15/04/2025.

9 A conferir: "Vitória histórica para os povos indígenas: marco temporal é rejeitado pelo STF" (Disponível em: Acesso em: 13/04/2025); "Vitória: Povos indígenas de Roraima celebram vitória histórica no Brasil" (Disponível em: https://cir.org.br/site/2023/09/21/vitoria-povos-indigenas-de-roraima-celebram-vitoria-historica-no-brasil-com-a-derrubada-do-marco-temporal/. Acesso em: 13/40/2025); "Vitória! Maioria no STF rejeita Marco Temporal" (Disponível em: https://www.greenpeace.org/brasil/blog/rumo-a-vitoria-maioria-no-stf-rejeita-marco-temporal/. Acesso em: 13/04/2025).

Às vésperas daquele julgamento do Marco Temporal, o presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária disse que *"repetidas decisões contrárias aos produtores rurais caracterizam ativismo judicial por parte da Corte"*.[10]

Em coletiva de imprensa realizada no dia da aprovação do PL 2.903/2023, dirigentes ruralistas e das outras 21 frentes parlamentares se uniram em oposição à Suprema Corte. Sob o argumento de necessidade de restauração do equilíbrio entre os Poderes, sustentaram o propósito de "enquadramento" do STF contra o que consideram ativismo judicial.[11]

Foram muitos os discursos daqueles parlamentares, amplamente divulgados pelos diversos veículos de comunicação, para se opor ao que eles consideraram uma inaceitável usurpação de competências.

2.1. DO SENTIDO DO TERMO "ATIVISMO JUDICIAL"

Fixemos aqui o nosso olhar no que os parlamentares chamaram de "ativismo judicial" da Suprema Corte.

Inicialmente, percebe-se que a elocução foi por eles referenciada de forma retórica e simplista, sem maiores cuidados com a definição dos seus elementos constitutivos – mau hábito que, há mais de uma década, já fora registrado nas observações feitas pelo Professor Paulo Gustavo Gonet Branco[12] que, com mestria, pontuou:

> O risco está em tornar a expressão inútil por superabrangente, ou, ainda pior, em transformá-la numa daquelas armadilhas semânticas que enredam os participantes desavisados do debate público, fazendo-os supor verdades ainda não estabelecidas e levando-os a julgar instituições e a formar opiniões políticas a partir de mistificações dissolventes.

Além do referido Professor, diversos doutrinadores problematizam o plurissignificativo conceito de ativismo judicial e criticam o uso indiscriminado e acrítico do termo, que tem sido empregado com verdadeira poluição semântica.[13]

Por todos, referimos Marcelo Casseb Continentino, que principia sua reflexão com uma provocativa tempestade de ideias:

---

10 Disponível em: https://www.canalrural.com.br/politica/presidente-da-fpa-critica-decisao-do-stf-sobre-terras-produtivas/. Acesso em: 14/04/2025.

11 Coordenadora jurídica da FPA promete "banho de sangue" se Marco Temporal não se tornar lei. Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/2023/09/28/coordenadora-juridica-da-fpa-promete-banho-de-sangue-se-marco-temporal-nao-se-tornar-lei/. Acesso em: 14/10/2023.

12 BRANCO, 2011.

13 ABBOUD, 2021.

> "Significaria, pois, ativismo judicial a extrapolação das funções inerentes ao Poder Judiciário? A usurpação de competência institucional alheia (Executivo ou Legislativo)? Erro da decisão? Decisão proferida por juiz inconsequente? A adoção de uma metodologia da interpretação escusa? O casuísmo jurídico? Uma decisão progressista? Ou, ao invés, conservadora? Quem sabe, simplesmente, uma decisão da qual eu ou você discorda? Enfim, uma decisão que frustra uma expectativa prévia?[14]

A intencionalidade do locutor e as estratégias de construção do discurso concorrem para a construção de variados sentidos para a expressão "ativismo judicial". Vejamos alguns exemplos:

Clássica é a citação de Elival da Silva Ramos[15] que, em sua tese apresentada à Universidade de São Paulo quando disputou o cargo de Professor Titular de Direito Constitucional, conceituou o ativismo judicial como o desrespeito aos limites normativos substanciais da função jurisdicional.

Para Lenio Luiz Streck, o ativismo judicial representa um tipo de decisão na qual a vontade do julgador substitui o debate político (seja para realizar um pretenso "avanço" seja para manter o *status quo*). Assevera aquele jurista que "o ativismo sempre é ruim para a democracia, porque decorre de comportamentos e visões pessoais de juízes e tribunais. É como se fosse possível uma linguagem privada, construída à margem da linguagem pública". [16]

A Professora Flávia Santiago Lima e o Professor Glauco Salomão Leite, ambos da Universidade Católica de Pernambuco, consideram o ativismo judicial como um alargamento dos poderes político-normativos do Tribunal, em detrimento do raio de atuação de outros órgãos estatais. Ressaltam que se trata de um fenômeno complexo e multifacetado posto que uma mesma decisão pode apresentar aspectos ativistas e, ao mesmo tempo, traços de autocontenção, o que não configura um problema para a perspectiva institucional.[17]

Incontornável no estudo desse tema é a doutrina de Luís Roberto Barroso no sentido de que as interferências das cortes constitucionais nos atos praticados por outros poderes configuram o desempenho de três papéis: o contramajoritário (invalidar normas do Governo ou Parlamento contrárias à Constituição), o representativo (atender demandas sociais que não foram satisfeitas a tempo pelo Legislativo) e

14 CONTINENTINO,2012.
15 RAMOS, 2009.
16 STRECK, 2023
17 LIMA, 2014.

o iluminista (atuação como agente transformador da história, em certos contextos determinados e específicos) (BARROSO, 2015).

Em entrevista concedida ao Consultor Jurídico no ano de 2008[18]– portanto antes de se tornar Ministro do Supremo Tribunal Federal – Barroso definiu o ativismo judicial como uma atitude, que identifica uma interpretação expansiva da Constituição, incluindo no seu âmbito de alcance questões que não foram nela expressamente contempladas.

Naquele colóquio, o então advogado fez uma instigante advertência: *"Ativismo é como colesterol: tem do bom e tem do mau."*

Mais tarde, na condição de Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, afirmou que a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes e aduziu se tratar de um mecanismo para contornar o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso.[19]

Como Ministro, atento ao interesse que o ativismo judicial tem despertado no debate nacional, Luís Roberto Barroso abordou o tema em seu discurso, em 28/09/2023, quando assumiu a Presidência do Supremo Tribunal Federal, consoante noticiado:[20]

> Ao falar do papel do STF, o novo presidente ressaltou que a Constituição da República, além de demarcar a competência dos Poderes e definir direitos e garantias dos cidadãos, contempla os sistemas econômico, tributário, previdenciário, de educação, de preservação ambiental, da cultura, dos meios de comunicação, da proteção às comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente, do idoso, em meio a muitos outros temas. "Incluir uma matéria na Constituição é, em larga medida, retirá-la da política e trazê-la para o direito. Essa é a causa da judicialização ampla da vida no Brasil. Não se trata de ativismo, mas de desenho institucional", assinalou.

Frequentemente, os caminhos dos estudiosos interessados na compreensão da expressão "ativismo judicial" perpassam pelos comentários de Keenan Kmiec[21] que, reconhecendo que não se cuida de um conceito monolítico, identificou cinco signi-

---

18 https://www.conjur.com.br/2008-set-21/quando_legislativo_mal_judiciario_toma_conta. Acesso em: 15/04/2025.

19 BARROSO, 2009.

20 https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514903&ori=1. Acesso em: 15/10/2023.

21 KIMIEC,2004.

ficados centrais: 1) Invalidação de ações constitucionais de outros Poderes, 2) Falha na aderência ao precedente, 3) Legislação judicial, 4) Afastamento de metodologia interpretativa aceitável, e, 5) Julgamento de resultado orientado.

O grande mérito do referido artigo do Advogado Keenan Kmiec, como ele próprio indica, está em trazer significação que possa servir de ponto de partida para uma conversa sobre a atuação judicial.

Todavia, parece-nos que a adoção integral daqueles significados propostos conduziria à equivocada conclusão de que toda a atividade da corte constitucional brasileira é ativista, na medida em que a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual se insere no feixe de competências do Supremo Tribunal Federal (Art. 102, I, a); e que seu exercício, muitas vezes, reclama o abandono dos precedentes.

Com efeito, uma das premissas postas pelo Professor Georges Abboud[22] para tratar o tema é, justamente: a realização de controle de constitucionalidade das leis não caracteriza, necessariamente, ativismo judicial.

Aquele Professor também parte da premissa – com a qual concordamos – de que juízes somente podem aplicar o direito mediante atividade interpretativa. Por silogismo, esse entendimento permite a conclusão de que não ser literal não é sinônimo de ativismo judicial – o que segue na contracorrente da teoria do Originalismo, que tem por fundamento a noção de que a constituição deve ser lida literalmente e aplicada de acordo com seus significados e intenções originais e não interpretados. [23]

Cumpre observar que, em sua origem, a utilização do termo *"judicial activism"* nos Estados Unidos da América se voltava à compreensão do ativismo pelos direitos civis e essencialmente se estruturava na oposição entre as posições de *judicial activists* e *judicial self-restraint*.[24]

Nessa senda, faz-se oportuno conferir as considerações postas na Dissertação[25] apresentada por Clarissa Tassinari para obtenção do título de Mestre em Direito. A pesquisa detectou a existência do que denominou por "ativismo judicial à brasileira" e pontuou:

> A Constituição brasileira diferencia-se substancialmente da americana por apresentar um denso e vasto conteúdo normativo que o texto constitucional norte-americano não possui, por

22 ABBOUD,2021.

23 SCALIA,1989.

24 Decorrente da introdução, por Arthur Schlesinger Jr.do termo "ativismo judicial" em um artigo da revista Fortune de janeiro de 1947 intitulado "A Suprema Corte: 1947". *In*: KEMIEC, 2004.

25 Disponível em: http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/ClarissaTassinari.pdf. Acesso em: 15/10/2023.

> ser sintético. É por isto que se pode afirmar que, em tese, as discussões sobre a legitimidade da atuação do Judiciário brasileiro poderiam ser amenizadas (amenizadas pois ainda restaria a dimensão interpretativa do Direito, passível de gerar controvérsias), porque o próprio texto constitucional brasileiro estabelece os limites formais e materiais de intervenção judicial.

De todo modo, tanto o estudo da atuação judicial norte-americana quanto o da brasileira observa que o ativismo judicial não é prerrogativa de qualquer corrente ideológica. É dizer, encontram-se precedentes de ativismo relacionados às correntes políticas conservadoras e às progressistas.

Nesse sentido é a observação do professor Paulo Gonet:[26]

> Além de encontrar opositores e partidários, o ativismo também é capaz de servir aos mais diferentes pontos do mais nuançado calidoscópio político, o que igualmente conspira para as visões desencontradas que atrai.

Percebe-se, contudo, que os congressistas da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), quando utilizam a expressão "ativismo judicial" em seus discursos, estão a adotar uma conotação que sugere a associação do termo a uma ideologia de esquerda.

Há uma intencionalidade discursiva nessa estratégia de uso da expressão como um rótulo crítico, pejorativo, significante de uma atitude de voluntarismo judicial sem limites: provoca uma deslegitimação da Corte, o que gera uma instabilidade institucional capaz de render frutos eleitoreiros e gerar ganhos para quem defende retrocessos nos direitos socioambientais assegurados pela Constituição.[27]

A observar que a expressão "ativismo judicial" ultrapassa a polaridade direita-esquerda, George Marmelstein pontua:[28]

> Na ausência de uma abrangente teoria do direito que possa servir para estabelecer os limites da função jurisdicional, a expressão "ativismo judicial" não passa de um slogan emotivo para exprimir um sentimento de aprovação ou desaprovação de uma determinada decisão. Quando se concorda com a decisão, diz-se que o juiz não foi ativista, pois não extrapolou seus limites, interpretou corretamente o direito existente, exerceu a guarda da constituição de forma adequada e assim por diante.

---

26 BRANCO, 2011.

27 Coadunamos aqui com a análise de Suely Araújo. Disponível em: https://apublica.org/2023/09/marco-temporal-senado-desafia-stf-e-aprova-projeto-mas-lei-nao-deve-vigorar/. Acesso em: 18/04/2025.

28 Disponível em: https://direitosfundamentais.net/2018/04/18/o-que-e-ativismo-afinal/. Acesso em: 15/04/2025.

> Por outro lado, quando a decisão não agrada, afirma-se que o juiz foi ativista, arbitrário, decisionista, usurpou o poder legislativo e outros epítetos nada elogiosos.

2.1.1 DO EFEITO BACKLASH

Um aspecto relevante deve ser observado no que se refere ao julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365: ante aquela decisão judicial que resultou no afastamento da tese do Marco Temporal, os parlamentares da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) não se limitaram a utilizar a palavra ativismo em inflamados discursos críticos à jurisdição.

Em acréscimo, houve uma reação política àquele desfecho: ocorreu o fenômeno denominado pela doutrina de Efeito Backlash da jurisdição constitucional, uma reação do parlamento em sentido contrário ao que foi decidido pela Suprema Corte.

Forjada na doutrina norte-americana como reflexo da tensão entre o direito e a política, a expressão "*Backlash*" passou a designar as forças contrárias desencadeadas por mudanças ameaçadoras ao *status quo* e foi disseminada como referente à ideia de reação de grupos que estão perdendo seu senso de importância, influência e poder (POST, SIEGEL, 2007).

Em bom vernáculo, o vocábulo "Retaliação" melhor comunicaria o conceito literal de contra-ataque político ao resultado de uma deliberação judicial.

Para melhor perceber aquela reação política no caso em comento, importa aqui observar a sequência dos fatos: em 27 de setembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365 de modo que, em decisão com repercussão geral, fixou o entendimento de que o "Marco Temporal" para a demarcação de terras indígenas é inconstitucional.

O reverso àquela decisão que representou uma vitória para os povos originários veio no mesmo dia, quando o Senado aprovou o Projeto de Lei PL 2.903/23, que havia sido iniciado na Câmara dos Deputados como o PL 490/2007. E mais adiante, resultou na promulgação, em 20/10/2023, da Lei 14.701/2023 que regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas

Ocorre que, além do específico revés ao afastamento da tese do Marco Temporal, o PL 2.903/23 aproveitou o ensejo e inseriu outros tópicos que envolviam questões atinentes aos direitos humanos e ambientais e que foram apontadas por mais de 300 organizações como retrocessos:[29]

29 Nota: "Vale Tudo" em Terra Indígena, Não! Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/nota-vale-tudo-em-terra-indigena-nao/23926. Acesso em 18/04/2025.

> *I. Estabelece que a demarcação poderá ser contestada em todas as fases do processo administrativo;*
>
> *II. Dispensa atividades impactantes (construção de estradas, hidrelétricas, linhas de transmissão, outros) da realização de consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas afetadas;*
>
> *III. Legaliza o arrendamento de terras indígenas ("parcerias rurais") para o plantio de grandes extensões de monocultura;*
>
> *IV. Possibilita o fim da política de não contato com indígenas isolados, permitindo o contato em casos de "interesse público", que poderia ser realizado por empresas e, inclusive, por associações de missionários.*
>
> *V. Permite a retirada das terras dos indígenas caso se considere que houve "alteração de seus traços culturais" ou por "outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo"*

O Ministério dos Povos Indígenas já havia publicado uma Nota Técnica[30] sobre o Projeto de Lei n. º 2.903/2023, na qual era ressaltado:

> O PL 2.903/2023 impõe um conjunto de critérios que inviabilizam os processos demarcatórios das Terras Indígenas e, assim como o genocídio, que historicamente vem sendo praticado contra os povos, se apresenta como um dos principais passivos do violento processo colonial. Tal projeto reitera os preceitos levantados pela tese jurídica do Marco Temporal, atenta contra a autonomia dos povos indígenas, seus projetos societários, autodeterminação, usufruto exclusivo e o desenvolvimento sustentável em seus territórios.

Na sequência, a Consultoria Jurídica daquele Ministério dos Povos Indígenas (MPI) elaborou parecer recomendando ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva o veto integral do PL do Marco Temporal (2.903/23).[31]

Diversos representantes da sociedade civil também manifestaram suas reações contrárias ao PL 2.903/23. Merece aqui ser destacada a manifestação da Professora Suely Araújo, especialista-sênior em Políticas Públicas do Observatório do Clima:[32]

> *A decisão do Senado sobre o PL 2.903 vai muito além de uma briga de poder entre Congresso e STF. O texto consolida a tese*

---

30 Disponível em: https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/notas-oficiais/2023/08/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-2-903-2023. Acesso em: 16/10/2023.

31 Disponível em: https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/mpi-pede-veto-total-ao-pl-do-marco-temporal. Acesso em: 16/10/2023.

32 Disponível em: https://oc.eco.br/senado-da-banana-ao-stf-e-aprova-pl-do-genocidio-indigena/. Acesso em: 16/04/2025.

> *absurda do marco temporal, mas, no estilo Cavalo de Troia, traz consigo a possibilidade de interferência em povos isolados para intermediar atividade estatal de utilidade pública — sem especificar o que diabos é isso -, permite de forma genérica a instalação de estradas em terras indígenas, admite a exploração de recursos ditos estratégicos sem consulta às comunidades. A lista de absurdos é grande. Assim como é vergonhoso ver nossos representantes aprovarem essa proposta, é muito triste constatar a dificuldade que o governo tem para barrar decisões que desmontam direitos fundamentais consolidados desde a democratização do país. Há processos em que qualquer tipo de negociação deveria ser afastada.*

Referindo-o como "PL do genocídio indígena", um grupo de 61 entidades da sociedade civil enviou uma carta ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva pedindo o veto integral ao PL 2.903/23.

Na carta,[33] aquelas organizações destacaram que o PL "desmonta, em vários de seus dispositivos, o próprio conceito de terra indígena" consagrado na Constituição, na medida em que permite, por exemplo, a retomada de reservas indígenas pela União com base em critérios subjetivos, como "alteração de traços culturais" das comunidades.

No final do dia 20 de outubro de 2023, em coletiva à imprensa, os ministros Alexandre Padilha (Relações Institucionais), Sônia Guajajara (Povos Indígenas) e Jorge Messias (Advocacia Geral da União) anunciaram que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidiu vetar parcialmente o Projeto de Lei (PL) 2.903/2023.[34]

Contudo, em 14 de dezembro de 2023, o Congresso Nacional rejeitou grande parte dos vetos, de modo que a Lei n.º 14.701/2023, que foi promulgada pelo Presidente do Senado Federal, prevê que os indígenas só têm direito ao reconhecimento e demarcação de seus territórios se comprovarem presença física nestas áreas em 5/10/1988.

Dos 34 vetos presidenciais, foram mantidos apenas os que trataram das vedações à retomada de terra indígena por alteração de traços culturais, à autorização do uso de alimentos transgênicos nas Terras Indígenas e ao contato com indígenas isolados, que deve ser evitado ao máximo, salvo para prestação de auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

33 Disponível em: =https://oc.eco.br/organizacoes-pedem-veto-integral-de-lula-a-pl-do-genocidio/. Acesso em: 16/04/2025.

34 Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-10/lula-veta-tese-do-marco-temporal-em-lei-aprovada-pelo-congresso. Acesso em: 18/04/2025.

A rejeição do veto foi celebrada por alguns parlamentares como garantia da segurança jurídica e do crescimento da produção agropecuária. Colha-se, como exemplo, na Agência Senado Notícias, a declaração de uma senadora: *"Hoje trouxemos a paz para o campo, a paz para as cidades, a paz para o Brasil"*.[35]

Contudo, conforme já exposto na introdução deste texto, a matéria ainda não foi pacificada. O ajuizamento de processos que discutem a constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586 e ADO 86) bem revela que remanesce o cenário de discussões em meio de disputas políticas.

E a tese jurídica do Marco Temporal, repudiada pelos representantes indígenas e defendida pelos representantes do agronegócio, volta a aguardar a análise do Supremo Tribunal Federal.

3. CONCLUSÃO

E aquilo que nesse momento se revelará aos povos

Surpreenderá a todos não por ser exótico

Mas pelo fato de poder ter sempre estado oculto

Quando terá sido o óbvio.

(Caetano Veloso)

Em entrevista à BBC Brasil,[36] o Cientista Político Marco Antônio Teixeira, Professor de Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (FGV) falou sobre a aprovação do Marco Temporal e ponderou que o movimento protagonizado pelo Senado é resultado não de algum tipo de interferência do Judiciário no Legislativo, o chamado "ativismo judicial", mas decorre da suposta demora do Legislativo em decidir temas relevantes. Afirmou o Professor:

> "Essa votação foi uma resposta do Legislativo [...] Se houver mais situações em que decisões do Supremo sejam imediatamente contestadas pelo Parlamento, a relação entre esses dois poderes tende a ficar tensa"

A fala daquele Cientista Político decorre da percepção da crise de representação política, que tem por consequência o distanciamento da vontade da população e cuja resposta pode ser o exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, de sua função de interpretar e aplicar a Constituição de modo a salvaguardar direitos fundamentais e impedir manobras de poder que falseiem as regras democráticas.

---

35 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/14/congresso-derruba-veto-ao-marco-temporal-para-terras-indigenas. Acesso em:08/01/2024.

36 Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4nxd9d93p5o. Acesso em: 16/10/2023.

Sob essa perspectiva, o afastamento da tese do Marco Temporal não deve ser considerado um indevido ativismo judicial, mas sim uma atuação jurisdicional que se coaduna com o respeito à democracia porquanto lança o olhar para atender demanda social de minoria que não fora satisfeita pelo Legislativo.

De todo modo, o que o episódio revela é a necessidade de diálogos dos Poderes estatais com os setores produtivos do campo e com as perspectivas históricas de luta dos povos indígenas contra processos de extermínio e apagamento social e cultural.[37]

Em análise de outro tema relevante para a pauta nacional – o financiamento de partidos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas – o Professor Victor Marcel Pinheiro, estudioso do direito constitucional contemporâneo, ressaltou a relevância dos chamados "diálogos constitucionais":[38]

> De modo sintético, trata-se da interlocução institucionalizada de diferentes atores públicos na tentativa de construção do sentido constitucional. Diálogos constitucionais são, portanto, um conjunto de atos praticados pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário que objetivam determinar quais são as normas constitucionais vigentes em um determinado momento.

Nesse sentido, sinaliza o Ministro Luís Roberto Barroso, que, ao assumir a Presidência do Supremo Tribunal Federal com uma defesa da criação de consensos visando ao desenvolvimento e à consolidação da democracia brasileira, afirma: *"A democracia venceu e precisamos trabalhar pela pacificação do país. Acabar com os antagonismos artificialmente criados para nos dividir."* [39]

Espera-se – no forte sentido de Esperança – que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tenham a capacidade institucional de se disporem aos diálogos constitucionais de modo a vislumbrar que o necessário desenvolvimento nacional não deve refutar os direitos fundamentais dos povos originários, presentes no território nacional antes mesmo do surgimento do Estado brasileiro.

---

37 Para aprofundar essa reflexão: CIRINO; SILVEIRA, 2016.

38 Observatório da Legislação – Diálogos constitucionais na prática. O financiamento de partidos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/observatorio-da-legislacao-dialogos-constitucionais-na-pratica-04102015. Acesso em: 16/10/2023.

39 https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514903&ori=1. Acesso em: 16/10/2023.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro:* Ativismo Judicial e Juristocracia. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Suffragium. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, nº 8. p. 11-22, jan. /dez. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. UNICEUB. Volume 5. Número Especial. 2015.

BATISTA, Juliana de Paula; GUETTA, Maurício. *O marco temporal e a reinvenção das formas de violação dos direitos indígenas*. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/O_marco_temporal_e_a_reinven%C3%A7%C3%A3o_das_formas_de_viola%C3%A7%C3%A3o_dos_direitos_ind%C3%ADgenas. Publicado em 22/08/2018. Acesso em: 19/04/25.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. As novas faces do ativismo judicial. *Em busca de um conceito fugidio:* o ativismo judicial. Salvador: Editora Juspodivm, 2011.

BRASIL. *Constituição*. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1017365. Terceira Turma. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Petição nº 3.388. Roraima. Pleno. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 2009 https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133

CIRINO, Carlos Alberto Marinho; SILVEIRA, Edson Damas da. *Perícia antropológica: teoria crítica, prática forense e o controle da BR 174 pelos Waimiri Atroari*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Ativismo judicial. Proposta para uma discussão conceitual. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a 49 nº 193 jan./mar. 2012.

LEÃO, João Batista Inácio; SIQUEIRA, José do Carmo Alves. Instituto do Indigenato e o Artigo 231 da Constituição Federal: considerações sobre o Marco Temporal no julgamento do recurso extraordinário nº 1017365 (repercussão geral, tema 1031) no Supremo Tribunal Federal. *Revista Acadêmica*. Faculdade de Direito do Recife. V. 94 nº 02 – Anno CXXXI nov.2022.

LIMA, Flávia Santiago; LEITE, Glauco Salomão. Ativismo judicial ou autocontenção? A decisão vinculante no controle difuso de constitucionalidade e suas repercussões institucionais. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica* – RIHJ, Belo Horizonte. Ano 12, nº 16, p. 93-113, jul./dez. 2014.

MARMELSTEIN, George. *Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial*. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARMELSTEIN, George. *O que é ativismo, afinal?* Disponível em: https://direitosfundamentais.net/2018/04/18/o-que-e-ativismo-afinal/. Acesso em: 15 out. 2023.

OLIVEIRA, Rodrigo Augusto de. *O ativismo judicial à luz da separação de poderes e da crise do parlamento na idade contemporânea.* Federalismo e Poder Judiciário, São Paulo. Escola Paulista da Magistratura, 2019.

PINHEIRO, Victor Marcel. *Observatório da Legislação – Diálogos constitucionais na prática. O financiamento de partidos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/observatorio-da-legislacao-dialogos-constitucionais-na-pratica-04102015. Acesso em: 16 out. 2023.

POST, Robert; SIEGEL, Reva – Roe Rage. Democratic Constitutionalism and Backlash. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review. Vol. 42, nº 131 (2007), p. 373-434, p. 382-383. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Faculty/Siegel_RoeRageDemocraticConstitutionalismAndBacklash.pdf Acesso em: 18/04/2025.

RAMOS, Elival da Silva. *Parâmetros dogmáticos do ativismo judicial em matéria constitucional*. 2009 Tese – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SCALIA, Antonin. *Originalism: The Lesser Evil: 57 U. Cinn. L. Rev. 849. 1989*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7944618/mod_resource/content/1/Scalia%20-%20Originalism%20the%20lesser%20evil.pdf. Acesso em: 15/04/2025.

TASSINARI, Clarissa. *Uma análise do Judiciário nas experiências brasileira e norte-americana*. Disponível em: http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/ClarissaTassinari.pdf. Acesso em: 15/04/2025.

KMIEC, Keenan D. *The origin and current meanings of 'judicial activism'.* California Law Review. v. 92, nº 5, outubro de 2004.

A Comunicação Ecológica na Era Inteligente: Reflexões Luhmannianas sobre a Tomada de Decisão Judicial e a Inteligência Artificial no Supremo Tribunal Federal

Ecological Communication in the Intelligent Era: Luhmannian Reflections on Judicial Decision-Making and Artificial Intelligence in the Brazilian Supreme Court

Melina Medeiros dos Reis Ferreira

Servidora Pública Federal da UFPA e Advogada com experiência cível, empresarial e trabalhista. Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). Professora do Curso de Pós Graduação Lato Sensu em Gestão de Recursos Hídricos do Instituto de Geologia da Universidade Federal do Pará (IG/UFPA) nas disciplinas Direito Ambiental, Gestão de Recursos Hídricos e Direito Minerário. Atuou como docente-substituta do Curso de Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA) nas cadeiras de Hermenêutica, Prática Forense, Monografia e Direito Empresarial. Professora do curso de Direito da Faculdade Estácio de Sá. Busca o aperfeiçoamento constante de sua formação acadêmica com vistas ao aperfeiçoamento de estudos aplicáveis à gestão pública brasileira.

RESUMO

O presente artigo explora o conceito de comunicação ecológica de Niklas Luhmann, analisando sua pertinência para a compreensão dos desafios contemporâneos no contexto da Era Inteligente. Assim, correlaciona-se a teoria luhmanniana da comunicação ecológica, enquanto processo seletivo de informação, participação e compreensão, com a emergente utilização da Inteligência Artificial na tomada de decisão judicial, com foco no Supremo Tribunal Federal. Questiona-se como a Inteligência Artificial, enquanto novo meio comunicacional, pode influenciar a sensibilidade e a capacidade de resposta do sistema jurídico aos imperativos da sustentabilidade e da justiça social. Para tanto, a metodologia utilizada é teórico-analítica, com o intuito de correlacionar a teoria luhmanniana com a prática de uso das ferramentas de inteligência no Supremo Tribunal Federal. A importância do tema reside na compreensão das transformações comunicacionais no Direito e seus reflexos na governança de temas complexos. Por fim, mas não de maneira exauriente, verifica-se que a Inteligência Artificial reconfigura a comunicação jurídica, apresentando eficiências e riscos demandando observação crítica contínua para alinhar inovação tecnológica para consolidação da justiça socioambiental contemporânea.

Palavras-chave: Comunicação Ecológica; Inteligência Artificial; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This article explores Niklas Luhmann's concept of ecological communication, analyzing its pertinence for understanding contemporary challenges within the context of the Intelligent Era. Thus, Luhmann's theory of ecological communication—as a selective process of information, participation, and understanding—is correlated with the emergent use of Artificial Intelligence in judicial decision-making, focusing on the Supreme Federal Court. It questions how Artificial Intelligence, as a new communicational medium, might influence the legal system's sensitivity and responsiveness to the imperatives of sustainability and social justice. To this end, the methodology employed is theoretical-analytical, aiming to correlate Luhmannian theory with the practical use of intelligence tools at the Supreme Federal Court. The importance of this topic lies in understanding the communicational transformations within Law and their repercussions on the governance of complex issues. Finally, although not exhaustively, it is observed that Artificial Intelligence reconfigures legal communication, presenting both efficiencies and risks, thereby demanding continuous critical observation to align technological innovation with the consolidation of contemporary socio-environmental justice.

Keywords: Ecological Communication; Artificial Intelligence; Supreme Court (Brazil).

1. INTRODUÇÃO

A crise ambiental, a emergência de novas tecnologias e a busca por uma justiça social mais efetiva são desafios que demandam novas lentes analíticas. Neste contexto, o presente artigo propõe-se a explorar a teoria da comunicação ecológica de Niklas Luhmann como referencial para compreender como a sociedade lida com os problemas ambientais e como o sistema jurídico, especificamente, comunica-se e toma decisões em uma era marcada cada vez mais pela Inteligência Artificial (IA).

A crise ambiental global, a vertiginosa emergência de novas tecnologias disruptivas e a incessante busca por uma justiça social mais efetiva e equânime configuram desafios contemporâneos prementes, os quais demandam o desenvolvimento e a aplicação de novas lentes analíticas para sua adequada compreensão e enfrentamento. Neste contexto multifacetado, o presente artigo propõe-se a explorar a teoria da comunicação ecológica, conforme formulada por Niklas Luhmann (LUHMANN, 1989), como um referencial teórico fundamental. Busca-se, com base nesse arcabouço, compreender como a sociedade moderna funcionalmente diferenciada lida com a complexidade crescente dos problemas ambientais e, mais especificamente, como o sistema jurídico, enquanto um de seus subsistemas cruciais (LUHMANN, 2016a), se comunica e opera seus processos de tomada de decisão em uma era crescentemente marcada pela penetração da Inteligência Artificial (IA) em diversas esferas da vida social.

O objetivo central deste trabalho é, portanto, discutir a comunicação ecológica e sua relevância intrínseca para os imperativos da sustentabilidade na contemporaneidade. Para alcançar tal desiderato, correlacionam-se os fundamentos da teoria dos sistemas sociais de Luhmann, com ênfase nos conceitos de comunicação, diferenciação funcional, autopoiese e formação da ação (LUHMANN, 2016), ao fenômeno emergente da aplicação da Inteligência Artificial (IA) na esfera judicial. Este exame analisa, notadamente, as iniciativas e perspectivas observadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), instituição fulcral para a modulação do Direito no país.

A metodologia empregada neste artigo é de natureza teórico-analítica, fundamentada em pesquisa bibliográfica. Para tanto, revisitaram-se as obras seminais de Niklas Luhmann referentes à teoria dos sistemas sociais, à comunicação ecológica e ao Direito como sistema social (LUHMANN, 1989; 2016; 2016a). Concomitantemente, consultaram-se fontes e estudos contemporâneos sobre a implementação e os debates em torno da Inteligência Artificial no campo jurídico, com especial atenção ao contexto do STF. A abordagem analítica consiste na correlação desses dois campos do saber, utilizando os conceitos luhmannianos como ferramentas para interpretar as transformações e os desafios impostos pela IA ao sistema jurídico. Esta análise inspira-se na perspectiva da observação de segunda ordem (LUHMANN, 2016), na

medida em que o próprio artigo constitui uma observação sobre como o sistema do Direito observa e integra um elemento novo proveniente de seu ambiente tecnológico. Para detalhar o escopo deste estudo, definem-se os seguintes objetivos específicos: 1. Analisar criticamente o conceito de comunicação ecológica de Niklas Luhmann, identificando sua aplicabilidade e seus possíveis limites para a interpretação dos desafios socioambientais na "Era Inteligente", caracterizada pela proeminência de tecnologias como a IA; 2. Investigar, sob a perspectiva da teoria dos sistemas sociais, de que maneira a introdução da Inteligência Artificial como ferramenta de suporte à decisão no Supremo Tribunal Federal pode estar reconfigurando as operações comunicativas, os processos de seleção de informação e a própria autopoiese do sistema jurídico no tratamento de questões socioambientais; 3. Refletir sobre as potenciais consequências da crescente utilização da IA na esfera judicial para a efetivação da sustentabilidade e da justiça social, considerando as complexidades da comunicação sistêmica, os riscos de vieses algorítmicos e a necessidade de adaptação do sistema jurídico a um ambiente em constante transformação.

Para tanto, e em consonância com o objetivo central, busca-se questionar como a Inteligência Artificial, enquanto novo elemento no ambiente do sistema jurídico, pode reconfigurar a capacidade deste de "observar", "comunicar" e responder aos complexos desafios socioambientais. Esta interrogação levará em conta a própria natureza da comunicação como um processo eminentemente seletivo e, por conseguinte, estruturalmente improvável, cujas dinâmicas são agora tensionadas pela mediação algorítmica.

2. TÓPICOS

2.1 A COMUNICAÇÃO ECOLÓGICA SEGUNDO NIKLAS LUHMANN.

A abordagem de Niklas Luhmann aos desafios ambientais, notadamente em sua obra *Ecological Communication* (LUHMANN, 1989), oferece uma perspectiva sociológica que se afasta das concepções tradicionais. Em vez de tratar os problemas ambientais como entidades objetivas externas à sociedade, Luhmann investiga como a sociedade moderna – entendida como um sistema social global, operativamente fechado e caracterizado por uma complexa diferenciação funcional em subsistemas autopoiéticos como o Direito, a Política, a Economia e a Ciência (LUHMANN, 2016) – constrói comunicativamente e processa internamente os perigos ecológicos.

Esta perspectiva sistêmica, que se distingue das teorias sociais clássicas ao focar na comunicação como operação fundamental da sociedade (NEVES, C. E. B.; SAMIOS, E. M. B., 1997), sublinha que a sociedade não estabelece uma relação direta com um "meio ambiente" em si. Pelo contrário, os "problemas ambientais" emergem como temas da comunicação social, sendo internamente selecionados e elabora-

dos (LUHMANN, 1989). Cada sistema social, ao realizar a distinção fundamental entre si mesmo e seu ambiente, define e observa este último de acordo com suas próprias estruturas e operações autorreferenciais (LUHMANN, 2016). Este modo de operação contrasta com o de sociedades pré-modernas, onde mecanismos semânticos, como mitos ou rituais religiosos, cumpriam uma função integradora na relação com o entorno.

Na sociedade moderna funcionalmente diferenciada, tal centro integrador é ausente, resultando em uma observação fragmentada dos riscos ecológicos, cada qual filtrada pela lógica particular de cada subsistema (LUHMANN, 1989). Consequentemente, a sociedade desenvolve uma "indiferença organizada" perante fenômenos que não se alinham com as codificações específicas de seus sistemas funcionais.

Um dos obstáculos cruciais para uma resposta efetiva aos perigos ecológicos, conforme analisado por Luhmann (1989), é a questão da "ressonância". A capacidade de um tema ambiental gerar comunicação e, subsequentemente, operações dentro de um subsistema social depende de sua compatibilidade com o código binário e os programas que orientam as operações daquele sistema (LUHMANN, 2016). O sistema jurídico, por exemplo, opera primordialmente com o código lícito/ilícito (LUHMANN, 2016a), o sistema econômico com ter/não ter (ou pagamento/não pagamento), e a ciência com verdadeiro/falso. Assim, uma ameaça ecológica, por mais premente que seja em termos biofísicos, apenas desencadeará uma sequência de operações em um sistema se for traduzida em termos relevantes para seu código específico (LUHMANN, 1989). A mera existência de um "dano ambiental" não garante, por si só, que o sistema do Direito o trate como juridicamente relevante, ou que o sistema econômico o perceba como um custo a ser internalizado, a menos que a comunicação sobre esse dano possa ser acoplada às suas lógicas operativas. Esta seletividade intrínseca – agravada pela complexidade dos temas ambientais e pela especialização do conhecimento, sobretudo científico – torna a comunicação sobre o ambiente uma empreitada condicionada, exigindo estratégias comunicativas que considerem as fronteiras e as lógicas sistêmicas para fomentar uma ação social coordenada.

Nesta via, Luhmann (1989) propõe uma distinção conceitual entre "ecológico" e "ambiental" para aprimorar a análise. O "ecológico" refere-se aos processos e interações causais nos ecossistemas, enquanto "ambiental", ou Umwelt, designa o entorno de um sistema social tal como este o observa e define a partir de sua própria perspectiva – ou seja, o ambiente é aquilo que, para o sistema, não é ele mesmo, mas é condição para sua própria autopoiese (LUHMANN, 2016). Nessa acepção, a "comunicação ecológica" não é uma comunicação proveniente dos ecossistemas, mas sim a comunicação que a própria sociedade produz sobre as ameaças que percebe em relação ao seu ambiente, as quais podem ser correlacionadas com per-

turbações nos sistemas ecológicos (LUHMANN, 1989). Esta autocomunicação da sociedade sobre os riscos ambientais é crucial, pois é por meio dela que a sociedade pode observar seus próprios efeitos sobre o ambiente e, assim, desenvolver a sensibilidade e a capacidade adaptativa necessárias à sua própria evolução e sustentabilidade em face dos desafios que ela mesma gera.

2.2. COMUNICAÇÃO, SISTEMAS SOCIAIS E A FORMAÇÃO DA AÇÃO: UMA ANÁLISE LUHMANNIANA APROFUNDADA

Para Niklas Luhmann, a comunicação não é meramente um intercâmbio de mensagens entre sujeitos preexistentes, mas configura-se como a operação social elementar ¬¬– o processo basal que efetivamente constitui os sistemas sociais (LUHMANN, 2016, p. 162). Rompendo com as tradições sociológicas que localizam o fundamento do social na ação individual ou na consciência, Luhmann (2016) argumenta que os sistemas sociais são sistemas de comunicação, e que apenas a comunicação pode comunicar. Não se trata, portanto, de uma simples "transmissão" de informação de um emissor para um receptor, como se a informação fosse um objeto transferível (LUHMANN, 2016, p. 162-163). Em vez disso, a comunicação é concebida como um processo seletivo emergente, uma síntese de três seleções interdependentes e indissociáveis: a informação – a seleção de um conteúdo específico dentre um horizonte de outras possibilidades –; a participação (*Mitteilung*) – a seleção de um ato de comunicar essa informação, o "dar a conhecer" –; e a compreensão (*Verstehen*). A compreensão, para Luhmann, é a unidade da diferença entre informação e participação. Trata-se da observação pelo receptor de que uma comunicação ocorreu e de que uma seleção foi feita; é esta compreensão que possibilita a conexão de comunicações subsequentes, formando o encadeamento autopoiético do sistema (LUHMANN, 2016). Desta forma, a comunicação só se realiza plenamente quando a instância da compreensão é alcançada, independentemente de haver concordância com o conteúdo, e é essa realização que altera o estado do sistema receptor, atuando como uma premissa restritiva e possibilitadora para as futuras operações comunicativas.

A evolução sociocultural desenvolveu mecanismos que aumentam as chances de sucesso comunicativo. Entre eles destacam-se a linguagem, que oferece um repertório comum de signos e regras; os meios de difusão – como a escrita, a impressão e, contemporaneamente, as mídias digitais –, que ampliam o alcance da comunicação para além da interação face a face; e, crucialmente, os meios de comunicação simbolicamente generalizados. Estes últimos – como a verdade (para a ciência), o amor (para a intimidade), o dinheiro e a propriedade (para a economia), o poder (para a política) e o Direito (para a congruência de expectativas normativas) (LUHMANN, 2016a) – funcionam como códigos especializados que motivam a aceitação de se-

leções comunicativas específicas dentro de seus respectivos domínios, reduzindo a complexidade e a contingência. Assim, é através da operação contínua da comunicação, viabilizada por esses mecanismos, que um sistema social se diferencia de seu ambiente – um ambiente que, por sua vez, é uma construção correlata às próprias operações de observação do sistema (LUHMANN, 2016).

A ação, na perspectiva luhmanniana, assume um estatuto distinto daquele encontrado em teorias sociológicas tradicionais. Ela não é o elemento constitutivo primordial dos sistemas sociais; antes, a ação é algo que é atribuído como resultado de processos comunicativos complexos (LUHMANN, 2016). As ações são, fundamentalmente, seleções comunicativas que são imputadas a um sistema (seja ele um indivíduo, uma organização ou outro sistema social) como seu "autor". Essa atribuição é uma forma de redução de complexidade que permite ao sistema observar-se e descrever-se, tornando a ação a unidade elementar da auto-observação e da autodescrição do sistema. Em contrapartida, a comunicação – com sua tríade de informação, participação e compreensão – é a unidade elementar da autoconstituição e da autorreferência do sistema social; ou seja, é a própria operação que produz e reproduz o sistema (LUHMANN, 2016). É justamente essa dinâmica incessante da comunicação, ao processar seleções e diferenças, que sensibiliza o sistema a perturbações internas e externas ("acasos"), expondo-o à irritação e, consequentemente, permitindo sua evolução por meio da variação, seleção e retenção de novas estruturas (LUHMANN, 2016, p. 161-163). A análise da comunicação ecológica e da teoria da comunicação de Niklas Luhmann, como detalhado anteriormente, revela a intrincada teia através da qual a sociedade moderna, funcionalmente diferenciada, constrói, processa e reage aos desafios de seu ambiente, incluindo os prementes perigos ecológicos.

A sociedade, operando através de subsistemas autopoiéticos como o Direito, a Política e a Economia – cada qual com seus códigos e programas específicos –, enfrenta o desafio constante da "ressonância" das informações ambientais, em que a urgência ecológica nem sempre se traduz em operações sistêmicas imediatas. Compreende-se, ainda, que a comunicação, enquanto processo basal e seletivo de informação, participação e compreensão, é inerentemente improvável. É precisamente através da superação dessa improbabilidade – viabilizada por mecanismos como a linguagem, os meios de difusão e os meios de comunicação simbolicamente generalizados, como o próprio Direito – que os sistemas sociais se formam, evoluem e se adaptam. A ação, nesse contexto, emerge não como um dado primordial, mas como uma atribuição resultante de complexos processos comunicativos, sendo a comunicação a chave para a sensibilidade e a capacidade evolutiva dos sistemas frente às perturbações.

Ao transpor essa lente analítica para a contemporânea "Era da Inteligência Artificial", torna-se evidente que a introdução de tecnologias de IA nos processos de tomada de decisão – especialmente em instâncias cruciais como os tribunais – representa uma nova e significativa modulação nas dinâmicas comunicacionais do sistema jurídico. A forma como o sistema do Direito "observa" seu ambiente, seleciona "informações" (agora potencialmente mediadas ou geradas por algoritmos), estrutura a "participação" dessas informações em seus processos e, fundamentalmente, como seus operadores humanos alcançam a "compreensão" necessária para a tomada de decisões justas e eficazes, é profundamente interpelada pela IA.

A capacidade da IA de processar vastos volumes de dados e identificar padrões pode, por um lado, otimizar a eficiência e auxiliar na superação de certas improbabilidades comunicativas. Por outro, introduz novas complexidades, como o risco de vieses algorítmicos, a opacidade de alguns processos de "decisão" da IA e o desafio de garantir que a "compreensão" humana não seja substituída por uma confiança acrítica em outputs tecnológicos, especialmente em matérias que exigem ponderação de valores e sensibilidade a contextos sociais e ambientais específicos.

A presente pesquisa, ao se debruçar sobre este cenário, detalha a experiência específica do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro com a incorporação de ferramentas de Inteligência Artificial. A análise investiga, de maneira genérica e não exaustiva, como o principal tribunal do país realiza esta transição, como as operações comunicativas e os processos decisórios estão sendo adaptados e quais as implicações observáveis para a função do STF na "Era Inteligente" – particularmente no que tange à sua capacidade de responder aos complexos desafios do século XXI.

Em última análise, a compreensão sistêmica e comunicacional dessas transformações é vital para assegurar que o avanço tecnológico no âmbito judicial reforce os fundamentos do Estado de Direito e a busca por uma sociedade mais justa e sustentável, evitando, ao revés, que consolide sua erosão.

2.3. A ERA INTELIGENTE: COMUNICAÇÃO ECOLÓGICA E A TOMADA DE DECISÃO JUDICIAL POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO STF

A "Era Inteligente" reconfigura drasticamente o panorama comunicacional, não apenas pela introdução de novos meios, mas também pelo surgimento de instâncias de processamento de informação, como a Inteligência Artificial (IA), que desafiam as concepções tradicionais de interação social. No âmbito do Poder Judiciário – e de forma particularmente visível no Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro –, observa-se uma exploração e implementação progressivas de ferramentas de IA.

Iniciativas como o projeto "Victor", focado na identificação de processos com potencial de repercussão geral, e o sistema "VictorIA", voltado para a conversão de ima-

gens em texto e outras funcionalidades de suporte, exemplificam essa tendência. Tais iniciativas, sob a perspectiva de Bresser-Pereira, são impulsionadas pela busca de um incremento na eficiência processual e por soluções para a gestão do vasto e crescente volume de demandas judiciais – um desafio alinhado às pressões por modernização e racionalização que ecoam as reformas observadas em outros setores da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Ademais, a introdução da IA no sistema jurídico – um subsistema social que, na perspectiva luhmanniana, se caracteriza pela autopoiesis, ou seja, pela capacidade de reproduzir suas próprias operações comunicativas e, assim, sua própria estrutura (LUHMANN, 2016a; MATURANA; VARELA, 1980) – suscita uma análise multifacetada e complexa à luz da teoria da comunicação e dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, a qual este artigo não se pretenderia exaurir.

Todavia, ressalte-se que a IA, como um novo e potente meio, transcende a função dos meios de difusão tradicionais – como a escrita ou a imprensa, que Luhmann (2016) já identificava como cruciais para a evolução da comunicação social e a construção de memórias sistêmicas. A Inteligência artificial não apenas difunde, como também processa, seleciona e pode até mesmo gerar informações em uma escala e velocidade sem precedentes.

Quando ferramentas de IA analisam grandes volumes de dados jurídicos para identificar padrões, extrair argumentos ou resumir conteúdos, elas atuam como sofisticados mecanismos que filtram e "participam" (*Mitteilung*) informações aos operadores do Direito. Esta mediação algorítmica na "participação" da informação levanta interrogações cruciais sobre como ela impacta a "compreensão" (*Verstehen*) pelos atores humanos.

Para Luhmann (2016), a compreensão, nesse sentido, não é mera recepção de dados, mas a observação da diferença entre a informação – o quê – e a participação – o como e o porquê da comunicação –, sendo este o momento que permite a conexão de operações comunicativas subsequentes e, portanto, a continuidade da autopoiese do sistema. A qualidade dessa compreensão, quando mediada por sistemas que operam com lógicas distintas da cognição humana (KAHNEMAN, 2012), torna-se um ponto nevrálgico para a própria integridade da comunicação jurídica

Sob a perspectiva do processo decisório, a Inteligência Artificial é programada para auxiliar, sendo alimentada com dados que refletem códigos e programas jurídicos existentes. No entanto, a intrínseca complexidade de muitos casos concretos – especialmente aqueles que tangenciam questões ambientais e de sustentabilidade, com suas múltiplas dimensões científicas, sociais, econômicas e éticas – frequentemente desafiam a redutibilidade a uma codificação puramente binária ou a uma aplicação programática estritamente linear.

A interpretação jurídica, como salienta com acuidade Streck (2013), envolve uma dimensão hermenêutica essencial, que busca a realização de uma justiça material e a aplicação de princípios que podem não ser facilmente quantificáveis ou traduzíveis em linguagem algorítmica. Portanto, a própria ideia de um "Direito como integridade", que pondera princípios e políticas para além das regras explícitas (DWORKIN, 2002), ilustra a riqueza interpretativa que a IA, por si só, pode ter dificuldade em replicar.

Neste cenário, vislumbra-se que os algoritmos utilizados pela IA se consolidam como um novo tipo de "programa" dentro do sistema jurídico – potencialmente mais opaco e menos flexível a "irritações" construtivas do que os programas tradicionais –, influenciando de maneira sutil, porém profunda, como o código lícito/ilícito é aplicado e, por extensão, como o sistema jurídico se adapta e evolui.

A capacidade de um sistema social, como o Direito, de evoluir e se adaptar ao seu ambiente – um ambiente que ele mesmo seleciona e constitui por meio de suas operações de observação – está intrinsecamente ligada à sua "sensibilidade" ou "irritabilidade" a perturbações e à sua subsequente capacidade de aprendizado (LUHMANN, 2016). Portanto, se as ferramentas de IA forem predominantemente direcionadas para otimizar a aplicação de entendimentos jurídicos já consolidados, reforçando padrões decisórios preexistentes, há um risco paradoxal de que elas contribuam para uma certa "ossificação" do sistema.

Isso reduziria sua variabilidade interna e, consequentemente, a abertura a novas problemáticas sociais ou ecológicas que demandam inovação jurisprudencial e uma reinterpretação de seus próprios programas. Nesse sentido, a manutenção de uma "variedade" interna, como defendido por teóricos dos sistemas (NEVES, C. E. B.; SAMIOS, E. M. B., 1997), é condição essencial para a adaptabilidade e resiliência sistêmica.

Por outro lado, não se pode descartar o potencial positivo vinculado à automatização de tarefas repetitivas e à análise de grandes volumes de dados. A IA poderia, nesses casos, otimizar o trabalho dos operadores humanos do Direito, permitindo que se dediquem a uma reflexão mais aprofundada, crítica e criativa sobre os casos complexos – potencializando, inclusive, a capacidade de "comunicação ecológica" do Direito (LUHMANN, 1989).

O dilema, no entanto, reside em como o sistema jurídico utilizará essa nova tecnologia: para reforçar seu fechamento operativo de maneira a isolá-lo de perturbações necessárias, ou para qualificar sua abertura cognitiva, ampliando sua capacidade de aprender com o ambiente.

Nesse contexto, a crítica da decisão – como a empreendida por Sfez (1976), que já problematizava a racionalidade e a opacidade do processo decisório humano – ga-

nha novas dimensões quando a IA intervém, especialmente se seus processos algorítmicos não forem passíveis de escrutínio ou se a atribuição de responsabilidade pela decisão se tornar ainda mais difusa.

Uma IA – desprovida de consciência, de intencionalidade no sentido fenomenológico e da complexa inserção no "mundo da vida social" que caracteriza os seres humanos – não "compreende" o sentido de uma norma jurídica ou as vastas implicações sociais e éticas de uma decisão judicial da mesma forma que um juiz humano, sobretudo em contextos de elevada complexidade moral, como os que permeiam a justiça socioambiental. A decisão assistida unicamente por IA, portanto, corre o risco de se tornar uma operação que, embora eficiente, obscurece a clareza na atribuição da responsabilidade, um dos pilares da observação e do funcionamento do sistema jurídico.

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal – como órgão de cúpula do Judiciário brasileiro e, portanto, um formador crucial da comunicação do Direito sobre temas de alta relevância social, incluindo os desafios ambientais e de sustentabilidade (LUHMANN, 1989) – encontra-se numa posição fundamental.

A utilização da Inteligência Artificial em seus processos decisórios pode, por um lado, agilizar a resposta a demandas urgentes e fornecer subsídios analíticos para questões complexas, como bem ilustram as expectativas em torno de uma justiça mais célere. Por outro lado, é imperativo considerar o risco de introdução de vieses algorítmicos – que podem ser herdados dos dados de treinamento ou embutidos na própria lógica de programação – ou a promoção de simplificações excessivas que não contemplem a natureza sistêmica e multifatorial dos problemas ecológicos.

A aplicação da teoria dos sistemas ao Direito brasileiro – como descrito por autores como Villas Bôas Filho (2009) – pode oferecer chaves de leitura para entender como uma instituição com as características do STF processa e se adapta a essas inovações tecnológicas globais dentro de seu contexto específico.

A transparência dos algoritmos, a possibilidade de auditoria dos processos decisórios mediados por IA e, fundamentalmente, a capacidade do próprio sistema jurídico de observar criticamente o uso de suas novas ferramentas tecnológicas – uma forma de "observação de segunda ordem" (LUHMANN, 2016) – tornam-se, assim, condições sine qua non para que a "Era Inteligente" contribua efetivamente para a promoção da sustentabilidade e da justiça social. O poder simbólico (BOURDIEU, 2004) das decisões judiciais, e a confiança pública nelas depositada, também podem ser significativamente afetados pela forma como a intervenção da IA é percebida e legitimada.

2.3.1 Ferramentas de Inteligência Artificial no Supremo Tribunal Federal

Desde 2018, o STF tem lançado uma série de soluções baseadas em IA, refletindo seu compromisso com a inovação tecnológica. A primeira iniciativa de grande impacto foi o Victor, introduzido em 2018 para auxiliar na análise dos recursos extraordinários recebidos de todas as partes do país (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 2). Esta ferramenta marcou o início de uma trajetória de modernização tecnológica no Tribunal.

Posteriormente, em 2022, foi desenvolvida a RAFA 2030, uma IA desenhada para apoiar a classificação dos casos submetidos ao STF em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 2). Esta aplicação demonstra a preocupação da Corte em alinhar suas atividades com metas globais de sustentabilidade e de desenvolvimento.

No ano de 2023, foi lançada a VitorIA, uma ferramenta que utiliza IA para agrupar processos judiciais com base na similaridade textual. Seu principal objetivo é a identificação de casos que podem ser tratados conjuntamente ou que possam configurar novos temas de repercussão geral (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 2), otimizando o julgamento de demandas repetitivas.

Mais recentemente, em outubro de 2023, o STF introduziu a MARIA, Módulo de Apoio para Redação com Inteligência Artificial, uma ferramenta de IA generativa criada para auxiliar na produção de diversos tipos de textos no âmbito do Tribunal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023; MIGALHAS, 2024). As funcionalidades iniciais da MARIA incluem a geração automática de minutas de resumo do entendimento do ministro sobre o tema em questão, a sumarização de votos e a elaboração de relatórios em Recursos Extraordinários (REs) e Recursos Extraordinários com Agravos, AREs, (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024).

Adicionalmente, a ferramenta pode realizar a análise inicial de petições iniciais, apresentando respostas a questões norteadoras para o estudo desses processos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024). A MARIA visa otimizar a produção de textos e, embora baseada no sistema Galileu – IA do TRT-RS, foi integralmente desenvolvida pelas equipes do STF, sendo projetada para auxiliar, e não substituir, o trabalho humano, com todos os textos gerados armazenados para fins de auditoria (MIGALHAS, 2024).

Paralelamente, o STF promoveu o Chamamento Público nº 001/2023, com foco no desenvolvimento de protótipos de soluções de IA generativa para a criação de sumários automatizados de processos judiciais, especificamente RE e ARE (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 3). A iniciativa buscou avaliar a adaptação de Modelos de Linguagem Generativos (LLM) para atividades típicas de tribunais, especialmente

considerando que as soluções disponíveis não são, em geral, treinadas especificamente com textos jurídicos em língua portuguesa (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 3). Embora, na avaliação inicial, nenhuma das 22 soluções apresentadas tenha atendido integralmente aos requisitos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 23), o chamamento demonstrou a viabilidade de desenvolver e implantar, em curto prazo, uma ferramenta de IA generativa capaz de elaborar minutas de relatórios no Tribunal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 23).

Por fim, considerando o potencial transformador e os riscos inerentes ao uso de Modelos de Linguagem Generativos (LLM) em um domínio tão sensível quanto o jurídico, a dimensão ética emerge como um pilar central na avaliação e futura implementação dessas tecnologias. A própria natureza da IA generativa, capaz de criar conteúdo novo, impõe a necessidade de um escrutínio rigoroso quanto à origem dos dados de treinamento, à possibilidade de reprodução de vieses neles contidos e à garantia da fidedignidade e imparcialidade dos resultados gerados, como os sumários e minutas de relatórios. Assim, para além da viabilidade técnica demonstrada pelo chamamento, a incorporação dessas ferramentas no cotidiano do Tribunal demanda a consolidação de um arcabouço ético-normativo robusto, que assegure a transparência dos processos algorítmicos, a responsabilidade pelas decisões assistidas por IA e, fundamentalmente, a preservação dos direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados.

2.3.2 Regulamentação e Parâmetros Éticos

A utilização de inovações tecnológicas e da Inteligência Artificial para aumentar a eficiência e a celeridade processual é uma diretriz destacada no STF, inclusive pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu discurso de posse como Presidente (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p.2). No âmbito do Chamamento Público nº 001/2023, um requisito fundamental foi o alinhamento dos protótipos a princípios e parâmetros éticos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 5). Conforme o item 7 do edital do chamamento, cada participante assumiu o compromisso de atuar com transparência, responsabilidade e com o objetivo de mitigar riscos e vieses (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 5). Essa atuação deve seguir as boas práticas globais e estar em consonância com a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 5).

O relatório assim enfatiza que a eventual adoção de tecnologias de IA generativa para a criação de relatórios processuais pressupõe a análise, revisão e validação dos sumários por trabalho humano (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 21). Ressalte-se que a preocupação com "alucinações", ou seja, a apresentação de dados incorretos ou falsos pelos modelos de IA, também foi um ponto de atenção, solicitando-se que os protótipos evitassem tal ocorrência (SUPREMO TRIBUNAL FE-

DERAL, 2024, p. 8). Assim, os próximos passos do STF incluem o aprimoramento dos sumarizadores e a realização de uma prova de conceito com aplicações de IA generativa em operação assistida, explorando técnicas como *fine-tuning* e *Reinforcement Learning with Human Feedback* (RLHF) para produzir resultados mais apurados (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024, p. 23, 24).

Em suma, a trajetória do Supremo Tribunal Federal na adoção de ferramentas de Inteligência Artificial, embora promissora em termos de ganhos de eficiência e celeridade, evidencia uma cautela indispensável e uma crescente conscientização sobre os desafios inerentes. A preocupação com a precisão dos dados, a prevenção de "alucinações" algorítmicas e o imperativo de supervisão humana demonstram o reconhecimento da complexidade de integrar essas tecnologias ao cerne da prestação jurisdicional.

Com isto, verifica-se que a transição para uma Justiça "inteligente" não se resume à implementação de novas tecnologias, mas implica um contínuo processo de aprendizado, aprimoramento técnico e, crucialmente, um debate ético-jurídico profundo. Os passos futuros, como o *fine-tuning* e o RLHF, indicam um caminho de desenvolvimento iterativo, em que a colaboração entre especialistas em IA e operadores do Direito será fundamental para moldar um futuro no qual a tecnologia sirva genuinamente aos ideais de justiça, transparência e responsabilidade.

2.4 A PRÁXIS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO STF E SUAS RESSONÂNCIAS NA COMUNICAÇÃO ECOLÓGICA SISTÊMICA

A incursão do Supremo Tribunal Federal (STF) no campo da Inteligência Artificial (IA), como evidenciado pela implementação de ferramentas como Victor, RAFA 2030, VitorIA e MARIA, bem como pela iniciativa do Chamamento Público nº 001/2023 para o desenvolvimento de sumarizadores automatizados, representa uma significativa "irritação" ambiental para o sistema jurídico. Na perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, tais inovações tecnológicas não são meros acréscimos instrumentais, e sim elementos que interagem profundamente com as operações comunicativas e a autopoiese do Direito (LUHMANN, 2016a). Esta seção analisará como a práxis da IA no STF se relaciona com a capacidade do sistema jurídico de realizar a comunicação ecológica, ou seja, de processar internamente e responder a perturbações e riscos socioambientais (LUHMANN, 1989).

2.4.1. As Ferramentas de IA do STF como Moduladoras da Comunicação Jurídica Interna

As diversas ferramentas de IA adotadas pelo STF atuam, fundamentalmente, como moduladoras dos processos comunicativos internos ao sistema jurídico. O "Victor",

ao auxiliar na análise de recursos extraordinários, e a "VitorIA", ao agrupar processos por similaridade textual para identificar temas de repercussão geral, funcionam como potentes mecanismos de seleção e filtragem de "informação".

Ao hierarquizar e categorizar vastos volumes de dados processuais, essas IAs influenciam quais temas e casos ganham proeminência e são "participados" com prioridade aos ministros. Tal seleção algorítmica, embora vise à eficiência, pode inadvertidamente condicionar a "compreensão" dos julgadores, direcionando o foco para padrões já reconhecidos e, potencialmente, diminuindo a sensibilidade do sistema a novas "irritações" ou a nuances socioambientais que não se conformam a esses padrões (LUHMANN, 2016).

A iniciativa do Chamamento Público para sumarizadores automatizados, ao buscar condensar informações processuais, também interfere diretamente na forma como a informação é recebida e processada, levantando questões sobre a fidelidade e a completude dos resumos gerados por IA em casos de alta complexidade.

A ferramenta "RAFA 2030", que classifica casos segundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, apresenta uma dinâmica particularmente relevante para a comunicação ecológica. Ao introduzir uma semântica externa – os ODS – como critério de observação e diferenciação de processos, o STF busca um "acoplamento estrutural" com um discurso global sobre sustentabilidade (LUHMANN, 2016).

Isso pode aumentar a "ressonância" de temas ambientais dentro do Tribunal, tornando-os mais visíveis e, consequentemente, mais aptos a serem processados pelo código lícito/ilícito do Direito (LUHMANN, 1989). A "RAFA 2030" pode, assim, funcionar como um "programa", no sentido luhmanniano, que orienta a atenção do sistema jurídico para a relevância socioambiental dos casos, potencializando sua capacidade de comunicação ecológica

Por sua vez, a IA generativa "MARIA", ao auxiliar na produção de minutas de resumo, votos e relatórios, intervém no cerne da produção da comunicação jurídica. A decisão judicial é, por excelência, uma comunicação que estabiliza expectativas (LUHMANN, 2016a), e a geração de textos por IA, mesmo que sob supervisão humana, levanta questões sobre a originalidade, a profundidade da argumentação e a "compreensão" efetiva dos temas – especialmente os socioambientais, que demandam uma ponderação complexa de valores e de dados científicos.

A preocupação com a auditoria dos textos gerados pela plataforma "MARIA" reflete a necessidade do sistema de assegurar a qualidade e a controlabilidade de suas próprias operações autopoiéticas.

2.4.2 Desafios e Potencialidades da IA para a Efetivação da Comunicação Ecológica no Sistema Jurídico do STF

A análise da práxis da IA no STF, à luz da teoria de Luhmann, revela um paradoxo central para a comunicação ecológica. Por um lado, a IA possui um potencial imenso para auxiliar o sistema jurídico a lidar com a crescente complexidade das questões ambientais, processando grandes volumes de informação, identificando padrões e agilizando a resposta a demandas urgentes. Ferramentas como a "RAFA 2030" podem, inclusive, aumentar a visibilidade interna de temas ligados à sustentabilidade.

Por outro lado, a mesma tecnologia que oferece eficiência pode levar a uma simplificação excessiva de problemas intrinsecamente complexos e multifacetados, ou introduzir novas "cegueiras" sistêmicas.

A partir desta lógica, compreende-se que, se os algoritmos forem treinados predominantemente com base em um histórico decisório que não reflete adequadamente a urgência ou a integralidade das questões ecológicas – ou se privilegiarem a celeridade em detrimento da profundidade analítica –, a capacidade do sistema de realizar uma comunicação ecológica efetiva pode ser comprometida.

A preocupação de que nenhuma solução, no Chamamento Público nº 001/2023, tenha atendido integralmente aos requisitos – deixando de apresentar informações necessárias ou indicando-as com equívoco, mesmo diante do reduzido prazo de desenvolvimento – sublinha os desafios técnicos e conceituais ainda presentes nos dias de hoje.

Portanto, a efetivação da comunicação ecológica no STF na era da IA dependerá crucialmente da capacidade do sistema de realizar uma contínua "observação de segunda ordem" (LUHMANN, 2016) – ou seja, observar como ele mesmo observa e utiliza a IA, refletindo criticamente sobre seus efeitos. A validação humana, a transparência algorítmica e o fomento de uma cultura jurídica que valorize a deliberação aprofundada – mesmo em um contexto de busca por eficiência – são indispensáveis.

Os próximos passos do STF, como o aprimoramento dos sumarizadores e a exploração de técnicas de *fine-tuning* e RLHF, indicam um reconhecimento dessa necessidade de aprendizado e adaptação contínua. Tal postura é essencial para que a inteligência artificial possa, de fato, servir à inteligência sistêmica e à realização da justiça socioambiental.

3. CONCLUSÃO

A presente investigação propôs-se a analisar – de maneira não exauriente e sob a ótica da teoria da comunicação ecológica e dos sistemas sociais de Niklas Luhmann – as complexas interações entre o sistema jurídico, a emergência da Inteligência

Artificial (IA) na tomada de decisão judicial e os imperativos da sustentabilidade na contemporânea "Era Inteligente", com foco particular nas iniciativas do Supremo Tribunal Federal (STF).

Buscou-se responder ao problema de como a IA, enquanto novo elemento no ambiente do sistema jurídico, reconfigura sua capacidade de observar, comunicar e responder aos desafios socioambientais.

Os resultados desta pesquisa teórico-analítica confirmam que o desafio da "ressonância" da comunicação ecológica se agudiza na Era Inteligente – onde a IA pode tanto ampliar a capacidade de processamento de informações relevantes para a sustentabilidade quanto, paradoxalmente, filtrar ou simplificar excessivamente a complexidade inerente a tais questões.

A investigação sobre os fundamentos da comunicação, como processo basal dos sistemas sociais, permitiu analisar criticamente a introdução da IA no sistema jurídico. Desta feita, enunciou-se que a IA não é um mero instrumento neutro, mas um novo e potente meio que reconfigura as próprias operações comunicativas do Direito.

As ferramentas de IA em uso e em desenvolvimento no STF – como "Victor", "RAFA 2030", "VitorIA" e "MARIA" – ao auxiliarem na análise processual, na classificação de casos, no agrupamento por similaridade e na produção de minutas, podem supostamente alterar a maneira como a informação jurídica é selecionada e como a "participação" dessa informação ocorre.

O desafio crucial, neste sentido, reside na instância da compreensão por parte dos operadores humanos, que devem interagir criticamente com os *outputs* algorítmicos para que a comunicação jurídica mantenha sua integridade e sua capacidade de produzir decisões legítimas e juridicamente fundamentadas. Assim, a análise à luz da teoria luhmanniana evidencia que o sistema jurídico, ao incorporar a IA, está respondendo a "irritações" provenientes de seu ambiente tecnológico e social – notadamente a demanda por eficiência e a gestão do massivo volume processual.

As iniciativas do STF – incluindo o Chamamento Público nº 001/2023 para o desenvolvimento de sumarizadores processuais – demonstram uma tentativa do sistema de observar e aprender sobre as potencialidades da IA. Igualmente relevante é a preocupação expressa com parâmetros éticos, transparência e mitigação de vieses, que pode ser interpretada como uma forma de o sistema jurídico tentar programar sua própria adaptação à IA, estabelecendo balizas para que essa nova tecnologia não comprometa sua função primária de estabilização de expectativas normativas.

Contudo, os resultados da análise reflexiva da pesquisa também apontam para tensões significativas. A busca pela eficiência – motor primário para a adoção da IA – pode colidir com a necessidade de o sistema jurídico manter sua "sensibilidade"

a novas problemáticas e sua capacidade de inovação interpretativa, especialmente em áreas complexas como o Direito Ambiental e a justiça social.

A otimização baseada em padrões preexistentes, se não for acompanhada de mecanismos que fomentem a reflexão crítica e a abertura a novas "irritações", pode levar a uma jurisprudência menos adaptativa e responsiva. A dependência de algoritmos, que podem operar como "programas" adicionais ou modificadores dos programas jurídicos tradicionais, levanta questões sobre a transparência decisória e a manutenção da capacidade hermenêutica essencial ao Direito.

Em suma, a relação entre a teoria luhmanniana e a prática das IAs no STF demonstra a fecundidade da abordagem sistêmica para desvelar as dinâmicas subjacentes à interação entre Direito e tecnologia. A pesquisa alcançou seus objetivos ao elucidar como o conceito de comunicação ecológica permanece vital para a discussão da sustentabilidade na Era Inteligente e ao investigar como a IA está reconfigurando as operações comunicativas do sistema jurídico, com potenciais consequências para sua autopoiese e sua capacidade de resposta aos desafios socioambientais. Assim, enquanto a IA oferece ferramentas promissoras para a otimização da prestação jurisdicional, sua integração requer uma contínua "observação de segunda ordem" (LUHMANN, 2016) por parte do próprio sistema jurídico.

Por fim, ressalta-se ser imperativo o desenvolvimento de estratégias que assegurem que a IA sirva como um instrumento para ampliar a inteligência e a sensibilidade do sistema, e não para reduzir sua complexidade interna de forma a comprometer sua função social em um mundo cada vez mais desafiador.

O futuro da Justiça na Era Inteligente dependerá, assim, da capacidade do Direito de comunicar-se criticamente sobre suas próprias tecnologias e de adaptar-se sem perder de vista os imperativos da justiça, da sustentabilidade e da democracia.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 53, n. 1, p. 5-27, jan./mar. 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça 4.0:* Inteligência Artificial nos Tribunais Brasileiros. Brasília, DF: CNJ, 2023.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito.* São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar.* Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LUHMANN, Niklas. *Ecological communication*. Translated by John Bednarz Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1989, p. 187.

LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolom. São Paulo: Martins Fontes, 2016. E-book (ePUB).

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais:* esboço de uma teoria geral. Tradução de Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Júnior, Marco Antônio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. 575 p.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. *Autopoiesis and cognition: the realization of the living*. Dordrecht: D. Reidel, 1980.

MIGALHAS. *STF implementa IA generativa para auxiliar na produção de textos*. 17 out. 2023. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/421624/stf-implementa-ia-generativa-para-auxiliar-na-producao-de-textos. Acesso em: 20 de maio de 2025.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa. *Niklas Luhmann:* a nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Goethe-Institut/ICBA, 1997, p. 111.

NEVES, Marcelo. *Manual de metodologia da pesquisa jurídica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SFEZ, Lucien. *Critique de la décision*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, p. 385.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise:* uma exploração hermenêutica da construção do direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Inteligência Artificial e Justiça:* Relatório Geral Chamamento Público 001/2023. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: [Informar URL do PDF original, caso disponível]. Acesso em: 26 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Relatório de Atividades do Projeto Victor*. Brasília, DF: STF, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF *lança Maria, ferramenta de inteligência artificial que dará mais agilidade aos serviços do Tribunal*. Notícias STF, Brasília, DF, 16 out. 2023. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-lanca-maria-ferramenta-de-inteligencia-artificial-que-dara-mais-agilidade-aos-servicos-do-tribunal/. Acesso em: 20 de maio de 2025.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos sistemas e o direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 437.