

Revista Jurídica ELETRÔNICA

Rio Verde



UNIVERSIDADE DE RIO VERDE
Campus Rio Verde
Rio Verde - GO

UniRV | Faculdade de
DIREITO
Universidade de Rio Verde

EDITORAS
UniRV

Revista *Jurídica* ELETRÔNICA

Rio Verde



UniRV
Universidade de Rio Verde

UNIVERSIDADE DE RIO VERDE

Reitor

Prof. Dr. Alberto Barella Netto

Vice-Reitor

Prof. Dr. Sebastião Lázaro Pereira

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Prof. Dr. Elton Brás Camargo Júnior

Pró-Reitora de Graduação

Profa. Dra. Kênia Alves Barcelos

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis

Prof. Dr. Aricio Vieira da Silva

Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação

Prof. Dr. Carlos César Evangelista de Menezes

Pró-Reitor de Extensão e Cultura

Prof. Me. Marcos Marcondes de Godoy

Pró-Reitor de Administração e Planejamento

Prof. Dr. Claudemir Bertuolo Furnielis

Procuradora-Geral

Profa. Dra. Muriel Amaral Jacob

Copyright © 2025 da Revista Jurídica Rio Verde

DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial da obra, de qualquer forma ou por qualquer meio sem a autorização prévia e por escrito do autor. A violação dos Direitos Autorais (Lei n.º 610/98) é crime estabelecido pelo artigo 48 do Código Penal.

REVISTA JURÍDICA (RIO VERDE)

Órgão oficial de divulgação da Universidade de Rio Verde, Faculdade de Direito.

Distribuição: dirigida e gratuita à classe jurídica de Goiás e do Brasil.

**EDITORIA
UniRV**

EDITORIA UniRV

Presidente

Prof. Dr. Claudemir Bertuolo Furnielis

Vice-Presidente

Prof. Dr. Carlos César Evangelista de Menezes

Coordenação editorial

Profa. Dra. Anielle Morais

Equipe editorial

Nattacia Rodrigues de Araujo Felipe Rocha

Ricardo Cruz Padilha

Thiago Macedo Pereira

Revisão textual

Coelum Editorial

Bárbara Rayne Nunes Cardoso

Ariane da Silva Vieira Linhares

Isadora Aparecida Santos Pinheiro

Projeto gráfico e diagramação

Coelum Editorial

Bruna Ranyne Nunes Cardoso

Capa

Thiago Macedo Pereira

Diretora do Curso de Direito da UniRV

Profa. Dra. Linia Dayana Lopes Machado

CONTATO

revjuridica@unirv.edu.br

Campus Rio Verde

Sede Administrativa

Fazenda Fontes do Saber - Campus Universitário

Rio Verde - GO

Cx Postal: 104 - CEP 75901-970

(64) 3611-2200

Rio Verde - GO, 2025.



Corpo Editorial da Revista Jurídica

Editora-Chefe da Revista Jurídica

Profa. Dra. Patrícia Spagnolo Parise Costa

CONSELHO EDITORIAL

Membros Externos

Prof. Dr. Délton Winter de Carvalho - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Prof. Dr. Fábio Veiga - Universidad Europea de Madrid - Espanha
Prof. Dr. Fabrício Muraro Novais - Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva - Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. José Roberto Bonome - Universidade Evangélica de Goiás
Prof. Dr. José Rodrigo Rodriguez - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota - Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Ronaldo de Paula Cavalcante - Universidade Evangélica de Goiás
Prof. Dr. Rosangelo Rodrigues de Miranda - Universidade Vale do Rio Doce - MG
Prof. Dr. Rubén Miranda Gonçalves - Universidade de São Tiago de Compostela - Espanha
Prof. Dr. Tiago Resende Botelho - Universidade Federal da Grande Dourados - MS
Prof. Dr. Wilson Engelmann - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Profa. Dra. Erli Helena Gonçalves - Universidade de Brasília
Profa. Dra. Favorita Barra - Università degli studi Roma Ter - Itália
Profa. Dra. Liliane Vieira Martins Leal - Universidade Federal de Goiás

Membros da UniRV

Prof. Dr. João Porto Silvério Júnior - Universidade de Rio Verde
Prof. Dr. Rildo Mourão Ferreira - Universidade de Rio Verde
Profa. Dra. Muriel Jacob - Universidade de Rio Verde
Profa. Dra. Rejaine Silva Guimarães - Universidade de Rio Verde

PARECERISTAS

Dr. Eumar Evangelista de Menezes Júnior - Unievangélica - Anápolis - GO
Dr. Rodrigo Rodrigues Dias - Centro Universitário FAG e Escola da Magistratura do Paraná
Dr. Maurício Flores - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Dra. Jéssica Cristianeti - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Ma. Larissa de Oliveira Elsner - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Ma. Maria Cândida Simon Azevedo - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Ma. Rowana Camargo - Faculdade João Paulo II - RS
Me. José Lucas Santos Carvalho - Universidade Federal do Sergipe
Me. Martim Cabeleira de Moraes Jr. - Faculdade Mário Quintana - RS
Me. Priscila Vargas Mello - Centro Universitário Ritter dos Reis RS
Me. Rodrigo Freitas Palma - Faculdade Processus - Brasília - DF
Me. Wagner de Pina Cabral - Universidade de Rio Verde

Revisores Técnicos

Bárbara Rayne Nunes Cardoso
Isadora Aparecida Santos Pinheiro

Os artigos aqui publicados são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei n. 9.610 (09/02/98). Nenhuma parte poderá ser reproduzida sem autorização prévia, por escrito, da Universidade de Rio Verde, sejam quais forem os meios empregados.



Editorial

É com grande satisfação que apresento aos leitores o Caderno 2, Volume 6, da Revista Jurídica Eletrônica, edição que reúne pesquisas maduras e sensíveis ao momento jurídico, político e institucional que atravessamos. Os trabalhos aqui publicados dialogam com questões centrais do Direito contemporâneo, explorando tensões entre constitucionalismo, direitos humanos, políticas públicas, regulação, tecnologia, sustentabilidade e dinâmicas sociais que moldam e desafiam nossas instituições.

O conjunto de artigos demonstra uma preocupação comum: compreender o Direito em movimento. As análises percorrem temas como a atuação das Cortes Constitucionais, os limites do ativismo judicial, a necessidade de observância das garantias processuais, o impacto das decisões internacionais sobre o ordenamento doméstico e a força normativa dos sistemas de direitos humanos. Ao mesmo tempo, outros textos se voltam para realidades concretas – desde a experiência de mulheres em corporações policiais até as desigualdades persistentes na execução penal, passando por debates sobre juventude, segurança, controle social e políticas públicas de saúde.

Também se destacam trabalhos que aproximam o Direito de áreas como inovação, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Os estudos sobre metaverso, industrialização sustentável, infraestrutura resiliente, proteção de dados pessoais e regulação de propriedades rurais demonstram a amplitude temática desta edição e a capacidade dos autores de enfrentar problemas emergentes com densidade argumentativa e responsabilidade acadêmica.

Um mérito especial deste Caderno 2 está no modo como diferentes textos – ainda que tratados por perspectivas diversas – convergem na reflexão sobre vulnerabilidades, desigualdades e assimetrias estruturais. Seja ao discutir criminalização, reconhecimento de direitos, judicialização de políticas públicas, impactos econômicos ou desafios da administração pública, os autores demonstram sensibilidade às múltiplas camadas sociais que atravessam o fenômeno jurídico.

Essa pluralidade fortalece muito esta edição, porque espelha o que a comunidade jurídica tem buscado produzir: conhecimento crítico, comprometido com a dignidade humana, atento às transformações democráticas e consciente da necessidade de se repensar práticas estatais, institucionais e regulatórias.

Agradeço profundamente a todas e todos que contribuíram para a realização deste volume – autores, avaliadores e equipe editorial. Cada artigo aqui incluído expressa rigor intelectual e compromisso científico, reafirmando a missão desta Revista de promover pesquisas que ampliem horizontes e qualifiquem o debate público.

Que esta edição inspire leituras atentas, provoque reflexões necessárias e fortaleça, ainda mais, o diálogo acadêmico que sustenta o nosso campo.

Profa. Dra. Patrícia Spagnolo Parise Costa

Editora-Chefe

Rio Verde, 20 de novembro de 2025.



Sumário

- 9 A ERA DO ATIVISMO JUDICIAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**
THE ERA OF JUDICIAL ACTIVISM IN FEDERAL SUPREME COURT
Alice Jacob Younes Gomes
Muriel Amaral Jacob
- 24 DIREITOS HUMANOS NA POLÍCIA MILITAR DO ACRE: A JORNADA DAS MULHERES NA CORPORAÇÃO**
HUMAN RIGHTS IN THE MILITARY POLICE OF ACRE: THE STRUGGLE OF WOMEN IN THE CORPORATION
Marta Renata da Silva Freitas Alves
Maria Izabel Machado
João da Cruz Gonçalves Neto
- 40 ELEIÇÕES E O METAVERSO: DESAFIOS POLÍTICOS E REGULATÓRIOS**
ELECTIONS AND THE METAVERSE: POLITICAL AND REGULATORY CHALLENGES
Ana Cláudia Silva Araújo Santos
Gilberto Ferreira Marchetti Filho
- 58 GANHO DE CAPITAL NA ALIENAÇÃO DE IMÓVEL RURAL: RESTRIÇÃO (IN)DEVIDA IMPOSTA À PESSOA JURÍDICA OPTANTE PELO LUCRO REAL**
CAPITAL GAIN ON THE SALE OF RURAL PROPERTY: (IN)DUE RESTRICTION IMPOSED ON THE LEGAL ENTITY OPTING FOR REAL PROFIT
Henrique Rodrigues Medeiros
Fabrício Muraro Novais
Muriel Amaral Jacob
- 70 HOUSING FIRST: UMA PERSPECTIVA JURÍDICA SOBRE O DIREITO À MORADIA E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE**
HOUSING FIRST: A LEGAL PERSPECTIVE ON THE RIGHT TO HOUSING AND PERSONALITY RIGHTS
Welington Junior Jorge Manzato
Marcelo Negri Soares
Jarbas Rodrigues Gomes Cugula

- 88 IMPACTOS DA LEI Nº 14.843/2024 NA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO REGIME ABERTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA DIGNIDADE HUMANA**
IMPACTS OF LAW N.º 14.843/2024 ON ELECTRONIC MONITORING OF INDIVIDUALS IN THE OPEN REGIME: AN ANALYSIS BASED ON HUMAN DIGNITY
Fernanda Analú Marcolla
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth
- 106 O ARTIGO 8º DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E A (IN)CONVENCIONALIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3 DO STF**
ARTICLE 8 OF THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND THE (IN) CONVENTIONALITY OF BINDING PRECEDENT N. 3 OF THE SUPREME FEDERAL COURT
Laise Evellin Costa Torres
Thiago Oliveira Moreira
- 127 O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROBLEMA DA REGULAÇÃO DE VAGAS DE UTI E A SUA JUDICIALIZAÇÃO**
JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES: THE PROBLEM OF REGULATION OF UTI BEDS AND ITS JUDICIALIZATION
Silzia Alves Carvalho
Marília Mathias de Azevedo Roiz
- 142 O POPULISMO PENAL COMO MANIFESTO DA VIOLENCIA E CONTROLE SOCIAL**
PENAL POPULISM AS A MANIFESTATION OF VIOLENCE AND SOCIAL CONTROL
Aline Marceli Schwaikardt
André Leonardo Copetti Santos
- 159 ODS 9 DA AGENDA 2030 DA ONU: INFRAESTRUTURAS RESILIENTES, INDUSTRIALIZAÇÃO SUSTENTÁVEL E INOVAÇÃO**
SDG 9 OF THE UN 2030 AGENDA: RESILIENT INFRASTRUCTURE, SUSTAINABLE INDUSTRIALIZATION, AND INNOVATION
Emivaldo Silva Nogueira
Eumar Evangelista de Menezes Junior
- 177 QUANDO O LIVRO NÃO LIBERTA: A COLONIALIDADE DO PODER QUE SE PERPETUA NA REMIÇÃO DE PENA PELA LEITURA**
WHEN THE BOOK FAILS TO LIBERATE: THE COLONIALITY OF POWER THAT PERSISTS IN SENTENCE REDUCTION THROUGH READING
Maria Fernanda Tamanini
Brunna Rabelo Santiago

191 REGULAÇÃO JURÍDICA DAS PROPRIEDADES RURAIS NO BRASIL

THE LEGAL REGULATION OF RURAL PROPERTIES IN BRAZIL

Vitor Spadoni Aguiar

Rildo Morão Ferreira

Nivaldo Ferreira dos Santos

207 RESPONSABILIDADE CIVIL NO USO DE DADOS PARA FINS DE MARKETING: RISCOS E PREVENÇÃO À LUZ DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

CIVIL LIABILITY IN THE USE OF DATA FOR MARKETING PURPOSES: RISKS AND PREVENTION IN LIGHT OF THE GENERAL DATA PROTECTION LAW

Emanuel Victor de Moura Oliveira Barros

Gabriel Sperandio Milan

Viviane Aprigio Prado e Silva

A ERA DO ATIVISMO JUDICIAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

THE ERA OF JUDICIAL ACTIVISM IN FEDERAL SUPREME COURT

Alice Jacob Younes Gomes¹
Muriel Amaral Jacob²

V. 6 N. 2
2025

ISSN: 2177-1472

✉ RECEBIDO: 31/03/2025
☑ APROVADO: 10/05/2025

RESUMO

Este trabalho analisa o fenômeno do ativismo jurídico, principalmente no que tange à atividade possivelmente desenfreada do Supremo Tribunal Federal do Brasil, avaliando de que maneira esse fato impacta a sociedade e o Estado. Estuda-se a origem, os desdobramentos, as premissas legitimadoras usadas por esses operadores do Direito e os impactos, sobretudo os prejuízos, da proatividade do STF. Por conseguinte, esta pesquisa justifica-se pela natural controvérsia que envolve o tema na atualidade, tanto entre os cidadãos em geral quanto na comunidade jurídica, uma vez que ainda não se sabe como frear o poder autocrático que ameaça a integridade da Justiça e do Estado, os quais deveriam, em tese, ser por ele resguardados. Assim, trata-se de um estudo bibliográfico, concomitantemente estruturado pela metodologia exploratória, a fim de que um resultado palpável seja exposto aos cientistas judiciais acerca do fenômeno do Ativismo Judicial.

Palavras-chave: ativismo judicial; poder judiciário; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This study aims to analyze the phenomenon of judicial activism, particularly concerning the potentially unrestrained activity of the Brazilian Supreme Federal Court (STF), and how this impacts society and the State. It examines the origins, developments, legitimizing premises used by these legal operators, and the impacts, especially the detrimental effects, of the STF's proactivity. Consequently, this research is justified by the inherent controversy of this current issue, both among ordinary citizens and the legal community, as it remains uncertain how to curb the autocratic power that risks the integrity of Justice and the State, despite supposedly being responsible for safeguarding them. Thus, the study employs a bibliographical approach, concurrently structured by exploratory methodology, to provide tangible results to judicial scholars regarding the phenomenon of Judicial Activism.

Keywords: judicial activism; judicial branch; Supreme Federal Court.

¹ Discente da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde (UniRV). Auxílio-pesquisa PIVIC.
E-mail: alicejyg1@hotmail.com.

² Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Mestre em Direito pela UNIVEM - Marília/SP. Especialista em Direito Processual Civil. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde (UniRV) e Professora Permanente do Mestrado Profissional em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. Advogada.
E-mail: murieljacob@hotmail.com.



1 INTRODUÇÃO

O estudo tem por tema o ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal (STF), destinado à análise de um possível comportamento interventor e expansivo em relação aos ditames constitucionais acerca dessa instituição. Partindo-se dessa premissa, sucede-se a questão: vivemos um período em que impera a supremacia do STF em detrimento dos demais poderes constituídos?

Sabe-se que o Direito Brasileiro se edificou com base em experiências registradas no continente Europeu, bem como pelos norte-americanos, de modo que, em ambos os estilos jurídicos, a Teoria da Tripartição dos poderes foi adaptada às necessidades e preferências culturais de cada sociedade. Nas duas conjunturas, nota-se a sobreposição de um dos Poderes Constituídos sobre o outro, seja pela distinção conferida aos Parlamentos inglês e francês, seja pela base estadunidense pautada num Judiciário expressivo.

De igual modo, no sistema tripartite brasileiro, historicamente, distintos Poderes se sobressaíram à ordem dos freios e contrapesos, adequando-se às prerrogativas de cada época nos contextos social, político e econômico. Para esse desequilíbrio, há quem defenda um mero protagonismo, necessário à segurança jurídica do Estado; por outro lado, há quem argumente pela caracterização do ativismo judicial, especialmente em referência a condutas recentes do STF, ora consideradas polêmicas, no mínimo.

Assim, a temática mostra-se interessante em vista da atualidade e da divergência doutrinária acerca de um mesmo posicionamento da Corte, o que pode provocar impactos opostos à própria ordem jurídica pátria, a saber, a legitimidade para proteção de direitos previstos no Texto Magno ou arbitrariedades estatais, por exemplo mediante a tutela da Cúpula sobre bens jurídicos, supostamente competências do Parlamento.

Dessa forma, o ativismo judicial é relevante para compreender a dinâmica dos Três Poderes no acesso à justiça, na manutenção da coesão estatal, na prevenção de arbitrariedades e nos colapsos constitucionais. Ademais, por meio do exame desse fenômeno no poder judiciário brasileiro, pode-se compreender a sua influência nos demais constituídos.

Assim, o estudo tem como objetivo geral estudar qual teoria se molda à realidade jurídica atual, em detrimento do sistema de *check and balances*. Especificamente, busca-se elucidar as razões da existência do Supremo Tribunal Federal para o Estado brasileiro, conhecer as origens históricas do ativismo judicial e analisar sua semântica em contraposição ao protagonismo judicial. Por fim, há breve reflexão das elucidações feitas à luz de um caso concreto que tramitou no STF, tudo com base no posicionamento da doutrina e da jurisprudência pátrias.

A pesquisa é bibliográfica, desenvolvida com base em material já publicado, como livros e artigos científicos, entrevistas jurídicas e estudos documentais, a exemplo de compilados jurisprudenciais, sentenças e acórdãos etc. Para isso, faz-se uso do método exploratório, visando maior familiaridade com o problema, seguido da abordagem dedutiva, que se pauta no alcance de uma conclusão baseada em verdades pressupostas e já conhecidas.



2 A FUNÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em proêmio, a adoção da tripartição dos poderes busca contrabalançar, limitar e descentralizar a detenção das potencialidades do Estado, a fim de proteger o cidadão do risco que é uma máquina pública despótica em relação às faculdades individuais e básicas do ser humano.

O Supremo Tribunal Federal, então, é o membro do Poder Judiciário fundado precisamente para o exercício do controle de constitucionalidade, ou seja, a função primária do órgão é a análise da conformidade de demais incumbências e atos estatais à Carta Magna, com o fito de preservar o Estado Democrático de Direito e a própria tripartição. Para tanto, amparo-me nos ensaios kelsenianos:

A expressão ‘divisão dos poderes’ traduz melhor que a de separação, isto é, a ideia de repartição do poder entre diferentes órgãos, não tanto para isolá-los reciprocamente quanto para permitir um controle recíproco de uns sobre os outros. E isso não apenas para impedir a concentração de um poder excessivo nas mãos de um só órgão - concentração que seria perigosa para a democracia - mas também para garantir a regularidade do funcionamento dos diferentes órgãos. Mas então a instituição da jurisdição constitucional não se acha de forma alguma em contradição com o princípio da separação dos poderes; ao contrário, é uma afirmação dele (Kelsen, 2013, p. 152).

Cada Poder foi dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional, de modo que concessões de caráter político, sobretudo relacionadas a interesses econômicos, não os levassem a coligações. Tal estrutura visa possibilitar a revisão das ações de um poder sobre o outro e, consequentemente, a moderação do poder geral do Estado. Essa foi a forma pensada, e até hoje adotada por qualquer estado moderno e democrático de direito, para garantir o que se pressupõe na teoria da Tripartição dos Poderes (Kelsen, 2013).

Ainda segundo Kelsen (2013), além de uma medida asseguratória do Poder, deve essa instituição ser garantidora do Estado em si e, tais quais os demais poderes, revestida de autonomia:

Trata-se das garantias gerais que a técnica jurídica moderna desenvolveu quanto à regularidade dos atos estatais em geral. Elas são preventivas ou repressivas, pessoais ou objetivas. A) As garantias preventivas tendem a evitar a produção de atos irregulares. As garantias repressivas reagem contra o ato irregular uma vez produzido, tendem a impedir sua renovação no futuro, a reparar o dano que ele causou, a fazê-lo desaparecer e, eventualmente, a substituí-lo por um ato regular. Esses dois elementos também podem, naturalmente, ser unidos numa só e mesma medida de garantia. Entre as numerosas garantias puramente preventivas possíveis, encontra-se e deve ser aqui considerada antes de mais nada a organização em tribunal da autoridade que cria o direito, isto é, a independência do órgão - pela inamovibilidade, por exemplo -, consistindo essa independência em que ele não pode ser juridicamente obrigado, no exercício das suas funções, por nenhuma norma individual (ordem) de outro órgão, em particular de um órgão superior



ou pertencente a outro grupo de autoridades, e por conseguinte em que só está preso às normas gerais, essencialmente às leis e aos regulamentos (Kelsen, 2013, p. 139).

No mesmo alvitre, quanto a separação dos poderes atribua a cada um competências específicas, para que seja possível a adequação de uma norma proferida pelo Legislativo, o Judiciário deve ter a habilidade de influir sobre tal regra em específico. Nesse espectro, a cúpula constitucional porta-se como legislador negativo, isto é, sua competência à anulação de eventuais deformidades ao Texto Político, posto que não exerce criatividade política nos mesmos parâmetros do legislativo, pois a atividade daquele está restrita em totalidade (maior grau) à Constituição e tem a mesma natureza dos demais poderes.

Logo, por confirmação da universalidade e individualidade do Poder do Estado, a divisão das incumbências estatais permite o dimensionalismo entre cada Constituído. Sob tal ótica, a possibilidade de que o STF venha a revogar normas votadas pelo Congresso e vetadas pelo Presidente concretiza a sua própria capacidade legiferante. Porém, em grau bastante oposto.

Enquanto o legislador é totalmente positivo e está atrelado à ação representativa daqueles que o elegem, no caso brasileiro, a criação normativa por parte da Corte se edifica na exortação ou apenas revisão de dispositivos que não se alinham à Constituição. Dessa forma, também resulta em uma produção de regras individuais.

A grande diferença entre os órgãos está, portanto, no nível a que estão vinculados à Carta Magna, com o fito de executar o que a Constituição predispõe numa relação metalingüística sobre a funcionalidade e os encargos de cada um.

Quando, de outra feita, o STF, abstendo-se de sua função, discorre sobre pautas puramente políticas, não há que se falar em razão constitucional para tal suscitação em suas Turmas. O que ocorre é o exercício arbitrário da atividade legislativa negativa do STF, enquanto priva os órgãos constituídos de competência para tais debates. Assim extrai-se:

A legislação, de que tratamos aqui em primeira linha, não pode ser confiada a um tribunal, não tanto por causa da diversidade das funções legislativa e jurisdicional, mas antes porque a organização do órgão legislativo é essencialmente dominada por outros pontos de vista que não o da constitucionalidade de seu funcionamento. Aqui quem decide é a grande antítese entre democracia e autocracia. [...] E um tribunal que tenha o poder de anular as leis é, por conseguinte, um órgão do poder legislativo. Portanto poder-se-ia interpretar a anulação das leis por tribunal tanto como uma repartição do poder legislativo entre dois órgãos, quanto como uma intromissão no poder legislativo (Kelsen, 2013, p. 148-153).

Por sua vez, cabe refletir se eventual conduta ativista/protagonista do Supremo haveria de configurar um ato inconstitucional e irregular em si mesmo, tendo em vista que, para além desse ente, um juiz somente poderá deixar de aplicar uma lei ao caso concreto, com base em fundamentos de inconstitucionalidade.

Ademais, a atividade legislativa do STF resulta da função para a qual foi criado, rigorosamente. Ao afastar uma norma por violação ao Texto Magno, cria também prerrogativas sociais e normas individuais,



mas num contexto singularmente distinto daquele que se edifica a competência do Legislativo. Eis o que se infere da Teoria Geral da Jurisdição Constitucional supracitada.

Assim sendo, tem-se que a função do Tribunal Constitucional e, aproximando-se do caso em voga, do STF, é naturalmente semelhante à origem do legislativo, distinguindo-se no modo como se dá sua atividade criadora. Logo, não lhe é vedada a inovação, mas esta lhe ocorre na revisão e anulação de atos inconstitucionais, que, em diferente nível, faz surgir ou extinguir direitos materiais.

Dessarte, em que pese a própria CF/88 mesclar funções além de julgador, a Suprema Corte é limitada – caráter das fontes europeias – à revisão de qualquer ato legislativo, executivo ou administrativo à luz da Carta Magna, que veicula sua razão de existir – competência ao exercício do controle de constitucionalidade fundado, substancialmente, pelos norte-americanos no século XIX. Eis que a proatividade não pode ser aplicada desmedidamente, em prejuízo da segurança da ordem constitucional.

3 ORIGENS DO ATIVISMO JUDICIAL

A Teoria da Tripartição dos Poderes nasceu eivada de vieses, tanto no âmbito prático quanto crítico, ressalvas estas feitas inclusive por seu próprio autor, ao julgar que o Judiciário, consequentemente os magistrados, seriam meramente “a boca que pronuncia as palavras da lei; seres inanimados que não lhe podem moderar nem a força, nem o rigor” (Montesquieu, 2000, p. 175).

Historicamente, na prática dos ordenamentos jurídicos modernos, a divisão e o contrapeso dos Poderes se provaram imperfeitos, à vista das recorrentes desigualdades e sobreposições de um dos constituídos. Provas disso se encontram no Direito do Velho Mundo, tendo em vista a desconfiança francesa de um Executivo despótico, até a efetiva Revolução, e do Judiciário, malquisto pela falta de representatividade popular, restando, assim, ao Parlamento o monopólio da atividade legiferante (Ramos, 2015).

De outra banda, o Judiciário norte-americano, devido, possivelmente, às mágoas contra o Parlamento Inglês, sempre desempenhou maior influência que mera atividade de subsunção legal. Assim, o paradigma do *judicial review*, inaugurado no caso *Marbury v. Madison*, contradisse a supremacia parlamentar da cultura europeia para “sediari uma prática institucional na qual juízes não democraticamente eleitos deixavam de aplicar leis editadas pelos representantes do povo” (Continentino, 2016). Claro que isso foi feito sobre procedimento anteriormente legalizado, o que viria a ser denominado “controle de constitucionalidade”.

Dessa maneira, sempre houve o ativismo de algum dos Poderes constituídos – há quem defina por mero protagonismo. Todavia, posto o desprestígio histórico no Antigo Continente, pode-se estranhar o papel hodierno das Cortes Supremas, sobretudo ao colocarmos em pauta o contexto brasileiro, em que, como objeto de estudo desta pesquisa, analisar-se-á uma possível apropriação, por parte da Cúpula Constitucional, de funções que não lhe foram incumbidas pela Carta Federal.

De mais a mais, em razão das fragilidades sociopolíticas experimentadas pelo aí atualmente, o senso comum olha para o Judiciário como uma instituição corrompida e transgressora do espectro ideal de “freios e contrapesos” democráticos, tidos como a medida certa do Estado Democrático de Direito e



da Justiça. Outrossim, o próprio Poder Judiciário sente, por vezes, a necessidade de assumir encargos que seriam de outros poderes, quando estes não solucionam determinadas questões, revelando-se, assim, como um agente inovador. Eis o Ativismo Judicial, pejorativamente atribuído à realidade do Supremo Tribunal Federal em diversos contextos.

Nesse ínterim, tendo em vista que o Direito Brasileiro se inspira tanto em fontes europeias quanto norte-americanas, o fenômeno ativista pode ser interpretado duas maneiras: ou como indicativo de uma possível mutação constitucional, em detrimento de uma alteração válida do texto, ou como um conceito que tem adquirido proporções maiores, distanciando-se da realidade, quando pode haver apenas uma atuação mais incisiva do órgão em questão.

Dessarte, diante da expressa divergência doutrinária, independentemente da conclusão a que se chegue sobre o ativismo judicial nesta pesquisa, seja ele compreendido como um movimento superestimado ou como fonte de práticas inconstitucionais, trata-se de um tema de relevante interesse político-jurídico, razão pela qual este trabalho se limitará à análise do papel do STF brasileiro.

Precipuamente, o termo foi inaugurado pelo crítico social Arthur Schlesinger no artigo “The Supreme Court: 1947”, no qual denunciava a tensão política estadunidense experienciada na época em que Roosevelt intentava a aprovação do *new deal* (Campos, 2013).

Naquele momento, o Congresso barrava a política econômica pelos detalhes inconstitucionais de determinadas medidas. Por conseguinte, dotada de juízos ideológicos, a Suprema Corte recorreu a manobras intervencionistas em detrimento do Poder Legislativo Americano, possibilitando o aval do plano executivo.

Contudo, tal fenômeno tem sua gênese muito antes da disseminação terminológica cunhada no século XX. À vista disso, é possível identificar a desarmonia dos Poderes já no início do Constitucionalismo Moderno, após a Revolução Francesa. Nesse período, algumas nações, como a Grã-Bretanha e a França, superestimavam o Parlamento, enquanto em outras, como os Estados Unidos, mediante severa desconfiança dessa instituição, prevaleciam a força dos tribunais. Assim nos enuncia Sarmento e Souza Neto (2013, p. 73):

Desenvolveu-se na Inglaterra o princípio constitucional de soberania do Parlamento, segundo o qual o Poder Legislativo pode editar norma com qualquer conteúdo. [...]

O protagonista do processo constitucional no modelo constitucional francês é o Poder Legislativo, que teoricamente encarna a soberania e é visto como um garantidor mais confiável dos direitos do que o Poder Judiciário. Historicamente, esta concepção deveu-se tanto à desconfiança que os franceses nutriam em relação ao Judiciário, visto como uma instituição corrompida e associada ao Antigo Regime, como à valorização da lei, concebida, a partir da influência do pensamento de Rousseau, como a expressão da vontade geral do povo. [...] o culto à lei, emanada do Poder Legislativo, acabou se desvirtuando no legalismo formalista, em que os juízes eram vistos como aplicadores autômatos de normas elaboradas pelo legislador. [...] Uma ideia essencial do constitucionalismo estadunidense, derivada da sua matriz liberal, é a concepção de que a Constituição é norma jurídica que, como tal, pode e deve ser invocada pelo Poder Judiciário na resolução



de conflitos, mesmo quando isto implique em restrição ao poder das maiorias encasteladas no Legislativo ou no Executivo.

Nesse sentido, o ativismo partiu da corrupção – ou, para alguns doutrinadores, da atenuação – da teoria tripartite de poderes, legitimada por fatores sociais historicamente observados no auge das revoluções europeias. Diferentemente, era comum verificar muito mais abusos nas condutas dos demais poderes, seja por um monarca tirano e “escolhido por Deus” para realizar sua vontade, seja por um Parlamento expressivo que suprimia a atuação do Executivo e do Judiciário sob a justificativa de representação popular.

Hodiernamente, no Brasil, a juristocracia surge na Era Neoconstitucional, tendo em vista que, conforme se posiciona Luís Roberto Barroso, a nossa constituição desconfia do legislador e de modo prolixo permite o paternalismo jurídico (Barroso, 2012), o que já se nota pela extensão do nosso Texto Magno, ao positivar, inclusive, normas gerais e abstratas que são os princípios fundamentais, abrindo brechas para que estes se tornem fundamentos de quaisquer atos públicos, conforme se verifica a justificação ativista.

Assim, quando artifícios de proatividade são empregados pelo Poder Judiciário, tem-se a definição pelo ministro Ricardo Lewandowski³: “o século XIX fora do Executivo, o XX do Legislativo e o XXI pertence ao Judiciário”.

Sob esse viés, a produção acadêmica sugere que a Constituição de 1988 atenuou a tripartição para melhor desenvolver o sistema de “*freios e contrapesos*”, tendo em vista que distribui as mesmas competências a cada um dos constituídos de acordo com o que o legislador verificou propício. Faz-se oportuno transcrever as considerações de Jacob (2018, p. 2):

É por conta desta evolução do contexto social e histórico dos Estados modernos que há atualmente uma interligação na atuação dos poderes, fazendo com que a teoria de Montesquieu seja aplicada de forma atenuada. Assim, além do exercício de suas funções típicas (inerentes àquele poder/órgão), os poderes também exercem funções atípicas (que não são inerentes àquele poder/órgão). A própria Constituição Federal de 1988 expõe casos dos poderes exercerem funções atípicas em determinadas circunstâncias: o Legislativo pode administrar e julgar (artigos 51, IV e 52, XIII); o Executivo pode julgar e legislar (artigos 62 e 68, §2º); e o Judiciário também pode legislar e administrar (artigo 96, I, “a” e “f”). [...] Esta interligação mostra - se como mais um instrumento importante no controle e limitação do exercício do poder. A esta interligação deu-se o nome de “sistema de freios e contrapesos” ou “check and balances”. Importante destacar que este sistema não viola o princípio da separação dos poderes e, muito menos, autoriza a superposição de um sobre o outro, ou o exercício desenfreado de funções atípicas, afinal, as funções de cada poder são delineadas por normas constitucionais. Ademais, o constituinte originário inseriu a separação de poderes à categoria de cláusula pétreia, ou seja, intocável e insuprimível da Magna Carta (artigo 60, §4º, inciso III).

³ Informação fornecida em entrevista concedida durante a conferência de abertura do 17º Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Conamat), realizado pela Anamatra em Gramado (RS) em 2014.



Dessa maneira, constata-se que o próprio Texto Político permite a apropriação de funções e confere a intertextualidade entre os atos dos poderes, com o fito de aprimorar sua distribuição e a concretização das mencionadas garantias analisadas por Kelsen, o que possibilita que o Judiciário se sobressaia em determinado momento, devido ao inchaço do rol de fundamentos destinados à proteção do indivíduo contra um Leviatã.

Nesse liame, infere-se que o ativismo judicial foi cunhado mediante verificação, ou ao menos consideração, da deturpação do poder inventivo – criacionista – do Judiciário, uma vez que não lhe é inteiramente vedado e que o termo está eivado de pejoratividade quanto à análise do órgão. Dessa forma, influi, caso a caso, a materialidade sobre a qual a Corte age de modo desproporcional a sua “natureza”.

Recentemente, o ativismo tomou frente às críticas em razão dos rebuliços do escândalo de corrupção em 2005. Nessa seara, assevera o Ministro Barroso (2020), em entrevista à TV Cultura pelo projeto da transparência dos tribunais, que “o ativismo judicial é uma lenda; o que existe no Brasil é um certo protagonismo judicial [...]. O mensalão trouxe protagonismo para o Supremo”, gerando uma tensão entre este e o Congresso.

É oportuno destacar que a visibilidade conferida pela mídia à Corte não só revelou à população a real atuação do Judiciário, em especial do STF, como também criou uma amálgama entre as ideologias políticas que transitam o ideário coletivo.

Com efeito, numa sociedade que preza piamente por direitos e garantia de suas faculdades, banal seria a maximização da ação judiciária se comparada com os séculos anteriores. Por outro lado, a conotação negativa atribuída ao ativismo judicial manifesta-se nos momentos em que a atuação desse poder ultrapassa os limites impostos pela Constituição, uma vez que, ao contrário da criação legislativa, legítima por decorrer dos representantes do povo e não conter vícios procedimentais, trata-se da introdução de pautas próprias pelo Judiciário, como se observa, em certos momentos, nos debates do STF.

Destarte, nota-se a importância da reflexão contextual a respeito desse fenômeno, que é um produto de tempos de crise dos poderes. Dessa maneira, ainda que haja mero protagonismo, num momento de instabilidade política, a fim de conter a efusividade social; não se pode negar que é natural que o Judiciário se infla para dirimir questões pendentes no Executivo e no Legislativo. Entretanto, o resultado de tal posicionamento, isto é, essa absorção de funções impróprias, além de enfraquecer outros poderes, também abala as conquistas judiciais, uma vez que o desrespeito à lei, à Constituição, é o precedente necessário à instauração de uma onda de caos, despotismos e arbitrariedades.

4 ANÁLISE SEMÂNTICA DO ATIVISMO

A postulação semântica do instituto do Ativismo não é objetiva e convencionada, tendo em vista o valor polêmico desse tema, o qual ainda suscita divergências doutrinárias. Contudo, como ponto de partida, é necessária a adoção de uma fonte dogmática norteadora.



A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (Barroso, 2012, p. 26).

Assim, cabe a observação de que o Poder Judiciário foi pensado, constituído e investido a fim de resolver conflitos nos quais a legislação e o seu caráter coercitivo, advindos do Poder Legislativo para regular as condutas sociais, não foram suficientes para preveni-los nem os remediar sem intervenção de terceiro.

Ressalta-se ainda que o constituinte não deliberou aos tribunais, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, ao dispor sobre a competência do Judiciário no Capítulo III da CF/88, a incumbência de trabalhar livremente a letra da lei, modificá-la ou ignorá-la, e sim interpretar, avaliar e aplicar ao caso concreto em obediência à Constituição, material e formalmente. Outrossim, a legislação e administração são permitidas especificamente em conformidade com os artigos 96, II c/c 99 (Brasil, 1988).

Nesse espectro, recorre-se aos ensinamentos de Ramos (2015, p. 144):

Se, por meio de exercício ativista, se distorce, de algum modo, o sentido do dispositivo constitucional aplicado (por interpretação descolada dos limites textuais, por atribuição de efeitos com ele incompatíveis ou que devessem ser sopesados por outro poder etc.), está o órgão judiciário deformando a obra do próprio Poder Constituinte originário e perpetrando autêntica mutação inconstitucional, prática essa cuja gravidade fala por si só. Se o caso envolve o cerceamento da atividade de outro Poder, fundada na discricionariedade decorrente de norma constitucional de princípio ou veiculadora de conceito indeterminado de cunho valorativo, a par da interferência na função constituinte, haverá a interferência indevida na função correspondente à atividade cerceada (administrativa, legislativa, chefia de Estado etc.).

Caso o Judiciário encontre legitimidade para o referido cerceamento das atribuições de outros poderes, qual seja a suscitação de pautas legislativas e de criação de direitos, independentemente do termo usado para definir a deturpação de papéis, cria-se precedente para a desvinculação do Estado à Constituição. Isso, pois, a instituição criada para guardar a ordem Magna não a respeita formalmente, configurando-se uma preclusão lógica das razões do constituinte.

Por outro lado, o protagonismo jurídico, defendido em contraposição à negatividade com que se propagam as teses do ativismo, tende a ser usado pelos considerados acertos em que o Judiciário assumiu seu papel de legislador negativo, ou, mais do que isso, com maior empenho, a fim de sanar questões sociais polêmicas. Ademais:



Em diferentes partes do mundo, em épocas diversas, cortes constitucionais ou supremas cortes destacaram-se em determinadas quadras históricas como protagonistas de decisões envolvendo questões de largo alcance político, implementação de políticas públicas ou escolhas morais em temas controvertidos na sociedade (Barroso, 2012, p. 23).

Há casos de interferência do STF, gerando, outrossim, a efervescência no Plenário; rigorosamente, a vedação de rede social internacional no país, criminalização da homofobia e transfobia ou a legalização do aborto, que podem ser interpretados pelas duas vertentes.

Segundo os enunciados de Barroso (2012), que buscam relativizar a criatividade da Cúpula, seria singelo Protagonismo, haja vista que questões importantes, que versam sobre direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, não poderiam aguardar as providências legislativas.

Porém, como já citado, os mesmos precedentes podem assumir a interpretação sobre o óbice da segurança constitucional que é o ativismo, de modo que uma possível crise legislativa não justifica a vedação da liberdade comercial e de expressão (banimento de rede social) ou a criação de um tipo penal sem formalização legal (criminalização da homofobia), ou, ainda, a abolição de um crime sem projeto de lei no Congresso (permissividade do aborto).

Sob tal análise, a cultura política brasileira, do século passado até hoje, esteve corrompida, suscitando instabilidades nas entidades executivas e legislativas, produzindo um deslocamento exacerbado de autoridade ao Judiciário. Este, pleiteando a pacificação, contudo absorvendo ideologias políticas, tem se posicionado numa prática ativista, implicando assim numa alteração tácita e formalmente inconstitucional do Texto Político:

O fenômeno tem uma face positiva: o Judiciário está atendendo a demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelo parlamento, em temas como greve no serviço público, eliminação do nepotismo ou regras eleitorais. O aspecto negativo é que ele exibe as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo – e isso não se passa apenas no Brasil – na atual quadra histórica. A adiada reforma política é uma necessidade dramática do país, para fomentar autenticidade partidária, estimular vocações e reaproximar a classe política da sociedade civil (Barroso, 2012, p. 27).

Tem, então, o Supremo Tribunal legitimado a criação de direitos por inovação unilateral sobre a justificativa do múnus de proteção da Constituição ou da dignidade da pessoa humana, da dirimição de conflitos representativos etc.; todavia, tais atos mais implicaram prejuízos à ordem estatal do que de fato demonstraram as hipóteses que pretendem garantir.

Dado o exposto, o ativismo judicial é o fenômeno de apropriação funcional de um poder em relação a outro, para além da lei positiva e dos princípios normativos. Assim, quando o STF muda uma norma legal ao caso em pauta, ou chama a si temas naturalmente de competência legislativa ou administrativa, manifesta-se impropriamente segundo a Constituição.



Ademais, alternativamente, há o conceito de Protagonismo Judicial, que se manifesta quando o Poder Judiciário atua além dos limites esperados. Contudo, em prol da manutenção dos freios e contrapesos, essa atuação pode ocorrer quando algum outro poder está em déficit, ainda que fora das hipóteses estritas de inconstitucionalidade.

5 ATIVISMO OU PROTAGONISMO?

Segundo Barroso (2020), em entrevista supramencionada, não há que se falar em ativismo judicial no STF. Continuamente, Barroso argumenta que a ocorrência é infundada, tendo em vista que as interferências tidas como possivelmente ativistas foram válidas no tocante à evolução da defesa de direitos de gênero, raça, liberdade de expressão e democracia.

Na mesma conjuntura, o ministro cita casos em que o Supremo, em sua análise, agiu proativamente, mas de modo algum na acepção pejorativa do termo, a saber na garantia dos direitos de anencéfalos, debates sobre uniões homoafetivas e na criminalização da homofobia, “ali você estava na fronteira de criar um tipo penal por analogia; [embora] não acho que tenha sido”. Eis a distinção entre o ativismo e o protagonismo judicial.

Outros exemplos de divergência conceitual são as discussões acerca da legalização do aborto (Brasil, 2024a), o banimento do X no Brasil (Brasil, 2024b) e a chancela sobre a Lei de Drogas (Brasil, 2006): nessas situações, deve-se analisar se importam imperativamente às massas da população e, justamente por isso, a criação e modificação de direitos ocorre no âmbito Legislativo, pois, em tese, ao menos, são nessas Casas que estão situados os responsáveis por ascender às preocupações do cidadão; ou se, de fato, os casos se esbarram em ofensas à Magna Carta.

Ademais, a materialidade desses assuntos em nada se mostrou contrária à Constituição, portanto, sem motivo de ter alcançado o STF, tal qual será discutido adiante.

De toda forma, havendo mero protagonismo, isto é, extensão hermenêutica da Constituição tão somente para sua manutenção, não há que se falar em colapso da instituição estatal. Distinto é o posicionamento ativista no sentido depreciativo do léxico, qual seja: a apropriação da atividade legislativa por parte do Supremo e, como consequência, a modificação tácita da Constituição em detrimento do devido processo legal constitucional.

Destarte, defende-se que a teoria do mero protagonismo é defendida apenas para amenizar o viés negativista concebido pela categorização do ativismo judicial.

6 UM CASO CONCRETO

Como o objeto de estudo já foi previamente analisado, nesta seção nos limitaremos ao exame prático, a fim de verificar se há atuação do Supremo Tribunal Federal pautada pelo Ativismo ou Protagonismo Judicial.



Em 2019, o STF concluiu que o Legislativo cometeu a inconstitucionalidade de negligenciar a tutela da transfobia e homofobia na pauta de criminalização do racismo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26 (Brasil, 2019a), de relatoria do ministro Celso de Mello, e do Mandado de Injunção (MI) 4733 (Brasil, 2019b), relatado pelo ministro Edson Fachin. O pressuposto formal para alcance do tema fora devidamente obedecido, a saber, a Cúpula analisava a inconstitucionalidade de ato de outro órgão público, inicialmente competente para tratar da matéria, isto é, criar uma prerrogativa criminal com anterioridade legal (art. 1º do Código Penal) (Brasil, 1940).

Entretanto, parece disfuncional a suscitação de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, que seja por omissão, para criar – “[...] obter a criminalização específica de todas as formas de homofobia e transfobia [...]” (Brasil, 2019a) – um tipo penal, ainda que por extensão, o que apenas diverge imediatamente com o princípio da anterioridade legal.

Toda forma de discriminação individual deve encontrar outorga legal para ser vedada, o que é posto em xeque é a legitimidade da Corte Constitucional para tanto.

No próprio voto, já supramencionado, debateu-se sobre a extração do critério da legalidade, bem como o risco de uma tipificação por analogia:

Assim, a Corte, amparando-se em escólio doutrinário, asseverou que: “[...] no âmbito do Direito Penal incriminador, o que vale é o princípio da reserva legal, ou seja, só o Parlamento, exclusivamente, pode aprovar crimes e penas. Dentre as garantias que emanam do princípio da legalidade, acham-se a reserva legal (só o Parlamento pode legislar sobre o Direito Penal incriminador) e a anterioridade (*'lex populi'* e *'lex praevia'*, respectivamente). Lei não aprovada pelo Parlamento não é válida (...).” (Luiz Flávio Gomes/ Valerio de Oliveira Mazzuoli, ‘Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos’, vol. 4/122, 2008, RT). A extensão do tipo penal para abarcar situações não especificamente tipificadas pela norma penal incriminadora parece-me atentar contra o princípio da reserva legal, que constitui uma fundamental garantia dos cidadãos, que promove a segurança jurídica de todos. Ante o exposto, voto no sentido de que, parcialmente conhecida, seja parcialmente provida esta ação, de maneira a reconhecer a mera legislativa, dando-se ciência ao Congresso Nacional para a adoção das providências necessárias. (Brasil, 2019a).

Sob essa via analítica, conquanto tenha sido reconhecida a necessidade de preservação da legalidade penal, a conclusão mandamental destinada ao Congresso Nacional não foi recebida, tanto pela mídia quanto pela sociedade, como mera imposição funcional.

De outro modo, o relatório claramente não deixa de estender um tipo penal e, sem opções ao Congresso, firma as bases incontestáveis para a criminalização da homofobia, discussão cuja matéria deveria estar concentrada na competência do Legislativo.

Diferente seria, como no voto, a criação de pauta emergencial no Parlamento para votar um projeto de lei criminal. Todavia, o resultado do *decisum* foi a instauração direta e imediata da tipificação.



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ativismo judicial define a ação inovadora do Poder Judiciário, quando este se excede em suas competências e interfere na dos demais constituídos. Quando se analisa, em foco, tal fenômeno nas decisões do Supremo Tribunal Federal na perseguição de direitos constitucionais, atribui-se uma carga semântica pejorativa, a fim de criticar o intervencionismo.

Na perspectiva histórica, foi uma reação do mecanismo de *check and balances* para tentar corrigir a sobreposição de outros poderes, sobretudo do Legislativo, nas raízes do Velho Continente, a começar pela valorização do Judiciário no *common law*, *contrariamente ao Parlamento e ao Executivo* estadunidense.

Não se pode negligenciar que essa criatividade da Corte, ao menos para a atualidade do Brasil, foi útil na discussão de alguns temas legislativos que, por seu imediatismo, precisavam e só assim receberam tutela jurídica, garantindo à sociedade respaldo de prerrogativas necessárias, como a criminalização da homofobia.

De outro modo, há de se admitir, em que pese o alcance da finalidade interventora, que essa modalidade de debate não cabe, constitucionalmente, ao STF, uma vez que não prescindem do debate político, mas este não pode macular a discricionariedade do Judiciário. Até porque tomou a si discussões que jamais poderiam ser retiradas do espectro da representação popular, exemplificando a descriminalização do aborto.

Portanto, à vista dos julgados de ADO, ADPF, PET e APs, que não versam sobre desrespeitos constitucionais, mas questões políticas passíveis de solução no Congresso, há que se reconhecer que vivemos em uma era de ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, tal entendimento contrapõe a tese do protagonismo judicial, a qual diverge tão somente no que concerne à carga semântica do termo ativista, e não prático, cunhado desde as críticas jornalísticas norte-americanas para referenciar a sobreposição do Poder Judiciário.

De qualquer forma, independentemente da nomenclatura, o comportamento proativo da Suprema Corte Brasileira não deixa de caracterizar uma infração aos liames constitucionais de organização e limitação dos poderes estatais. Outrossim, à vista dos prejuízos a que a conduta arrisca o ordenamento e segurança jurídica pátrios, a melhor teoria que descreve o fenômeno conclui-se por ser o ativismo judicial.

8 REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (*Syn)thesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 19 set. 2025.

BARROSO, L. R. *Roda Viva*: Luís Roberto Barroso. [Entrevista cedida a] Vera Magalhães. São Paulo: TV Cultura, 2020. 1 vídeo (92 min). Transcrição de vídeo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gxDsgIWkVJQ>. Acesso em: 4 mar. 2025.



BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas: Sisnad. Brasília, DF: Presidência da República, 24 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 442*. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em: 12 ago. 2024a. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756703118>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26*. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 13 jun. 2019. Brasília, DF, 1 jul. 2019a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 4733*. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 13 jun. 2019b. Brasília, DF, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/MI4733.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição nº 12404*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 3 set. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 set. 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6888934>. Acesso em: 29 maio 2025.

CAMPOS, C. A. A. A evolução do ativismo judicial na Suprema Corte norte-americana. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 320-348, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistadc/article/view/8782>. Acesso em: 20 out. 2025.

CONTINENTINO, M. C. História do judicial review: o mito de Marbury. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 53, n. 209, p. 115-132, jan./mar. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p115. Acesso em: 29 maio 2025.

JACOB, M. A. Ativismo judicial: uma realidade no Judiciário brasileiro. *Status Libertatis*, Paranaíba, v. 1, n. 1, p. 64-79, 2018. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/libertatis/article/view/2590>. Acesso em: 29 maio 2025.



KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

MONTESQUIEU, C. S., Barão de. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAMOS, E. S. *Ativismo judicial*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DIREITOS HUMANOS NA POLÍCIA MILITAR DO ACRE: A JORNADA DAS MULHERES NA CORPORAÇÃO

HUMAN RIGHTS IN THE MILITARY POLICE OF ACRE: THE STRUGGLE OF WOMEN IN THE CORPORATION

Marta Renata da Silva Freitas Alves¹

Maria Izabel Machado²

João da Cruz Gonçalves Neto³

V. 6 N. 2

2025

ISSN: 2177-1472

✉ RECEBIDO: 15/03/2025
☑ APROVADO: 31/03/2025

RESUMO

Este trabalho buscou conhecer como se deu a entrada das mulheres na Polícia Militar do Acre, considerando o contexto de inserção na corporação e avaliando a participação e trajetória feminina entre os anos de 1985 e 2024. Trata-se de pesquisa descritiva por meio de revisão bibliográfica e netnográfica, visando compreender conceitos importantes como discriminação, assédio, preconceito de gênero e relações de poder no contexto organizacional militar. Diante dos resultados alcançados restou evidenciado que as relações de poder impactam a experiência das mulheres policiais, reforçando estereótipos e limitando oportunidades de crescimento profissional, mesmo com alguns avanços importantes na carreira da mulher. Além disso, observou-se que a Polícia Militar do Acre tem desafios a serem superados na questão de isonomia, mas já avançou com a unificação dos quadros de carreira, por muito tempo separados para homens e mulheres, e deu início à implantação de políticas institucionais de conscientização sobre a importância de um ambiente saudável com base no respeito a questões de gênero e, por conseguinte, aos direitos humanos.

Palavras-chave: direitos humanos; relações de gênero e poder; mulher; polícia militar; Acre.

¹ Mestranda em Direitos Humanos com ênfase em Segurança Pública pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Licenciada em Letras (2002) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Acre (2010). Especialista em Gestão e Segurança Pública pela Polícia Militar da Paraíba (2014). Coronel da Polícia Militar do Acre.

² Socióloga, doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2017) e doutorado sanduíche na Universidad Oscar Lucero Moya (Holguin, Cuba) (2015). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (UFG), lotada na Faculdade de Educação.

³ Professor de filosofia jurídica na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa, Ensino e Extensão da UFG. Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) (2006), pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (2014) e pela Universidad de León (2019).

ABSTRACT

This paper aimed to understand how women entered the Military Police of Acre, considering the context of their integration into the institution and evaluating their participation and trajectory between 1985 and 2024. It is a descriptive research conducted through bibliographic and netnographic review, seeking to understand key concepts such as discrimination, harassment, gender prejudice, and power relations in the military organizational context. The findings revealed that power relations significantly impact the experiences of women police officers, reinforcing stereotypes and limiting their opportunities for professional growth, despite some important career advancements for women. Furthermore, it was observed that the Military Police of Acre made progress by unifying career paths, which were long segregated for men and women, and initiated the implementation of institutional policies to raise awareness about the importance of fostering a healthy environment through respect for gender issues and, consequently, for human rights.

Keywords: human rights; gender and power relations; women; military police; Acre.

1 INTRODUÇÃO

As mulheres têm desempenhado um papel cada vez mais relevante em instituições tradicionalmente ocupadas por homens, como as polícias militares, por exemplo. No entanto, a inserção das mulheres nesses espaços não está isenta de desafios. Fundada em 1916, a Polícia Militar do Acre (PMAC) surgiu em um contexto histórico e cultural que refletia as normas de uma sociedade notadamente patriarcal, em que o masculino era a referência central nas estruturas de poder.

Durante quase sete décadas, a corporação foi exclusivamente composta por homens, reforçando um *ethos* institucional marcado pela predominância das características associadas ao gênero masculino. Esse cenário somente começou a mudar em 1985, quando as primeiras cinco mulheres foram admitidas na Polícia Militar do Acre, ingressando no curso de formação de sargentos. Note-se que essa incorporação se deu antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou direitos fundamentais e a igualdade de gênero no Brasil, ainda que muitas matérias nesse sentido ainda careçam de regulamentação para sua efetivação. Nesse contexto histórico, essas mulheres já se inseriram na condição de comandantes de soldados e cabos, um marco significativo em um período marcado por transformações políticas e sociais no país (Brasil, 1988).

A entrada dessas cinco pioneiras marcou a história da corporação e desafiou não apenas a estrutura hierárquica tradicional, mas também os preconceitos de gênero profundamente enraizados. Apesar desse avanço, o ingresso feminino não foi acompanhado de transformações imediatas na cultura organizacional, que permaneceu dominada pelas relações de poder estruturadas a partir de uma lógica androcentrada.



As relações de poder têm se mostrado um fator determinante na experiência das mulheres que integram a corporação. Essas relações, muitas vezes enraizadas em estruturas hierárquicas e culturais, impõem barreiras que vão desde a desigualdade no acesso a promoções na carreira até a ocupação de funções e comando de tropa, sem mencionar o enfrentamento aos preconceitos de gênero no cotidiano profissional.

As mulheres da Polícia Militar do Acre enfrentam, até hoje, desafios que vão além da função policial em si. O assédio, a discriminação e os estereótipos de gênero permeiam as experiências cotidianas, impactando as oportunidades de ascensão, bem-estar, qualidade de vida e relações de trabalho. Essas barreiras estruturais revelam como as normas culturais e institucionais moldam as relações de poder e podem dificultar a equidade de gênero na corporação.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo conhecer como se deu a entrada das mulheres da Polícia Militar do Acre, considerando seu contexto de inserção e avaliando a evolução entre os anos de 1985 e 2024. Por meio dessa análise, busca-se compreender os desafios enfrentados pelas mulheres que escolhem essa profissão, fomentando reflexões que possam subsidiar práticas institucionais voltadas à promoção de equidade de gênero, melhoria das condições de trabalho e fortalecimento dos direitos humanos no âmbito da segurança pública. Embora existam estudos gerais sobre mulheres nas polícias militares, a realidade particular da PMAC permanece pouco explorada, especialmente no que tange às relações de poder estruturais e suas implicações nos direitos humanos.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e netnográfica que busca compreender conceitos importantes como discriminação, assédio, preconceito de gênero e relações de poder no contexto organizacional. Tem-se ainda uma revisão documental das normas e políticas da Polícia Militar do Acre, com ênfase nas diretrizes relacionadas à equidade de gênero e à prevenção do assédio. Esses documentos incluirão regulamentos internos, legislações, relatórios institucionais e outros que possam subsidiar a pesquisa aqui proposta. A experiência de uma das pesquisadoras dentro da corporação possibilita aprofundar a compreensão da cultura organizacional da instituição, permitindo identificar questões que poderiam passar despercebidas para pesquisadores externos. Dessa forma, tem-se a denominada autoetnografia.

O artigo está organizado em cinco seções, iniciando pela introdução. A segunda seção traz a fundamentação teórica, dividida em conceitos e impactos das relações de poder no ambiente militar e um breve histórico da Polícia Militar do Acre, com ênfase na incorporação de mulheres na instituição, por meio de uma revisão documental produzida pela corporação e outros documentos importantes para a temática aqui abordada. A terceira seção traz uma reflexão sobre as políticas públicas institucionais adotadas para as policiais militares. Por fim, têm-se as considerações finais, com a retomada de alguns conceitos importantes e as impressões conclusivas sobre o assunto abordado e sobre a pesquisa realizada.



2 CONCEITOS E IMPACTOS DAS RELAÇÕES DE PODER NO AMBIENTE MILITAR

As mulheres que optam por carreiras policiais, dada a predominância masculina, estão mais vulneráveis às barreiras profissionais, o que torna o trabalho mais desgastante. O assédio, a discriminação e o preconceito de gênero são fenômenos que notadamente constroem barreiras à promoção da igualdade e do bem-estar no ambiente de trabalho. No contexto militar, essas práticas tendem a tornar-se ainda mais complexas em virtude da cultura organizacional predominantemente masculina e masculinizada. Porém, o artigo 5º da Constituição Federal (1988) prevê a igualdade de direitos entre os indivíduos, inclusive no exercício de qualquer trabalho, quando atendidas as exigências legais, *in verbis*:

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

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (Brasil, 1988).

Para Capelle (2006), as relações de gênero e poder são percebidas dentro de uma instituição específica como práticas sociais que direcionam ações e comportamentos. Logo, tais ações podem revelar o preconceito no ambiente de trabalho pelo fato de ser mulher. Por preconceito de gênero entendem-se os discursos e as condutas sociais que inferiorizam as mulheres em razão de seu sexo. O assédio, por sua vez, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da Convenção nº 190 Convenção sobre Violência e Assédio no mundo do trabalho, é:

Um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de ameaças de tais comportamentos e práticas, que se manifestam apenas uma vez ou repetidamente, que objetivam causar, causam ou são suscetíveis de causar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos, incluída a violência e o assédio em razão de gênero (OIT, 2019).

Um estudo técnico promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em 2013 revelou que, ao longo dos últimos 30 anos, as mulheres aumentaram sua participação nas Polícias Militares do Brasil e somam aproximadamente 12% do total do efetivo nacional. A pesquisa ainda demonstrou que ser mulher em instituições militares brasileiras é, sobretudo, estar cercada por um cotidiano de trabalho com inúmeras experiências de luta contra a desigualdade, sem reconhecimento e com falta de perspectiva de mudança em um quadro de subalternidade e resignação (Brasil, 2013).



De acordo com Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em sua pesquisa “Raio-X das forças de Segurança Pública”, publicada em fevereiro de 2024, as mulheres representam 12,8% do efetivo das Polícias Militares no país, totalizando 51.779 policiais femininas (FBSP, 2024). Logo, observa-se pouco crescimento ao longo de mais de uma década, quando comparado ao estudo promovido pela Senasp em 2013.

Outro dado apresentado pela pesquisa revela que, no que diz respeito à progressão na carreira, há uma disparidade significativa nos postos de comando. Apenas 59 dessas mulheres alcançaram o posto de coronel, última patente na Polícia Militar, em contraponto aos 1.051 homens que alcançaram a mesma posição. Dessa forma, nota-se que, mesmo com o crescimento de discussões e debates sobre a pauta de isonomia entre homens e mulheres, a igualdade de gênero ainda é um paradigma diante das conquistas e avanços obtidos pelas mulheres, haja vista que a inserção feminina na sociedade nunca foi uma tarefa fácil.

Segundo o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), publicado em 2025, a população brasileira¹ foi estimada em 215,6 milhões de pessoas, com 110,3 milhões de mulheres e 105,3 milhões de homens. Mesmo sendo maioria (51,1%), a entrada das mulheres nos espaços de poder e decisão, em especial na política institucional, é lenta e difícil. É possível constatar que os homens ocupam majoritariamente os espaços de poder no legislativo, no executivo e no judiciário e, além disso, quanto mais alto o cargo, menor a participação das mulheres (Brasil, 2025).

Esses dados ajudam a compreender como se constroem as relações de poder em uma sociedade ou um grupo a partir da participação feminina nos espaços de discussão e decisão.

Uma Organização Policial Militar caracteriza-se por uma hierarquia piramidal rigidamente estruturada, dividida em patentes, postos e graduações, e essa divisão define o funcionamento institucional com base em hierarquia e disciplina. Nesse contexto, o androcentrismo historicamente dominante cria barreiras adicionais às mulheres, que são frequentemente vistas como “*outsiders*” ou exceções dentro da instituição.

Entende-se por androcentrismo um conjunto de práticas, saberes e mecanismos de regulação que partem da noção de masculino tomado como universal, enquanto sinônimo de racionalidade, cultura e cidadade. Nesse sentido, quaisquer sujeitos que não se enquadrem neste universal – que também é branco, heterocentrado, de filiação judaico cristã – é colocado automaticamente em posições inferiores no sistema de distribuição de privilégios. Note-se que, nesse *modus operandi*, não cabem sequer as discussões acerca de direitos básicos, ou mesmo direitos humanos, uma vez que o reconhecimento do caráter humano se dá pela maior ou menor proximidade com esse universal.

As relações de poder são fundamentais para compreender como se organizam as interações dentro de uma corporação militar. Scott (2005) aborda as relações de poder sob a perspectiva da igualdade e estuda como os discursos sobre igualdade comumente reproduzem desigualdades estruturais ao ignorar as relações de poder subjacentes que moldam as categorias de gênero, classe e raça. Segundo Scott (2005), a igualdade não pode ser reduzida à eliminação das diferenças; ao contrário, é essencial reconhecer como as diferenças são construídas e mantidas pelo poder. Essas relações perpetuam exclusões e hierarquias sociais. O discurso universalista da igualdade muitas vezes esconde desigualdades específicas ao impor padrões que refletem o ponto de vista dominante – no caso das polícias militares, do masculino.

Essa perspectiva teórica, em hipótese alguma, pretende secundarizar as lutas por tratamentos igualitários, absolutamente necessárias para assegurar direitos. Trata-se, todavia, de desvelar como, mesmo no



campo semântico, teórico e epistemológico, as armadilhas da linguagem podem atuar contra o que se pretende denunciar. Ao pensar a condição de mulheres e homens dentro de um sistema de relações sociais gendrificado, partindo das noções de igualdade e diferença, o fazemos tomando sempre o masculino, branco, hétero, judaico cristão como o igual, e todos os demais como diferentes, que podem entrar nas relações como complementares ou opositores, nunca como iguais.

Nesse sentido, as relações de poder no ambiente policial militar podem se manifestar por meio da dificuldade de acesso a promoções, funções de liderança e pleno exercício das potencialidades das mulheres militares, uma vez que jamais alcançariam o status de iguais. Essa realidade evidencia não apenas os desafios estruturais, mas também a persistência de preconceitos que impactam diretamente a experiência das mulheres no cotidiano profissional.

3 A POLÍCIA MILITAR DO ACRE E A INCORPORAÇÃO DAS MULHERES MILITARES

A criação da Polícia Militar do Acre remonta ao início do século XX, quando o Acre foi incorporado ao território brasileiro após o Tratado de Petrópolis (1903). Tocantins (1998) leciona que a região, antes disputada entre Brasil e Bolívia, apresentava peculiaridades que demandavam a organização de forças de segurança para estabilizar o território recém-anexado.

Entre esses desafios estavam as revoltas sociais decorrentes do ciclo da borracha, a violência nas disputas por terras e a presença de povos indígenas e comunidades extrativistas em áreas isoladas. Em 1916, o governo federal instituiu o Corpo de Polícia do Acre por meio do Decreto n.º 1.278, em resposta à necessidade de implementar uma força de segurança organizada no Território Federal do Acre (Brasil, 1916). A responsabilidade pela segurança pública local foi atribuída a essa força, que inicialmente desempenhava funções militares e civis, como policiamento ostensivo, patrulhamento de fronteiras e apoio às autoridades administrativas. A atuação da corporação se concentrava na capital Rio Branco e em pontos estratégicos ao longo do território, especialmente nas áreas de maior fluxo de produtos extrativistas. Em 1927, a instituição passou a ser oficialmente denominada Força Pública do Acre, seguindo uma tendência nacional de reorganização das forças policiais estaduais em moldes militarizados. Essa mudança visava padronizar a estrutura hierárquica, o treinamento e a disciplina, alinhando-se aos modelos adotados pelas Forças Armadas.

Com a transformação do Acre em estado da federação, em 1962, a corporação recebeu o nome definitivo de Polícia Militar do Acre (PMAC). Essa mudança reforçou seu papel na manutenção da ordem pública, alinhando-se às políticas de segurança pública nacionais, até chegar em 1988, quando a Polícia Militar se tornou uma instituição permanente, com competência na Constituição Federal, voltada à preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio do policiamento ostensivo e preventivo. Nos termos da Constituição Estadual do Acre, a atribuição legal da instituição é assim delineada:



Art. 136. A Polícia Militar, força pública estadual, é instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militar, competindo-lhe as seguintes atividades:

I- polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as relacionadas com a preservação, restauração da ordem pública e defesa civil; e garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos públicos, especialmente os das áreas fazendárias, sanitárias e de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural (Acre, 1989).

Conforme se vê, trata-se de uma corporação militar com base na hierarquia e disciplina, regida por estatuto próprio, a Lei Complementar n.º 164/2006:

Art. 15. A hierarquia e a disciplina são as bases institucionais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.

§ 1º A hierarquia militar estadual é a ordenação da autoridade em níveis diferentes, dentro da estrutura da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar [...] (Acre, 2006).

Segundo Cruz (2014), a inserção de mulheres nas polícias militares brasileiras foi incentivada a partir da década de 1970, quando algumas corporações começaram a admitir efetivos femininos, principalmente em áreas administrativas ou funções de policiamento menos expostas à violência. No Acre, as mulheres começaram a ingressar na corporação em 6 de outubro de 1985, quando as primeiras cinco mulheres iniciaram o curso de sargento, seguindo a tendência nacional de trazer mais humanização às polícias militares.

Nesse aspecto, a pretensão institucional era suavizar as relações com a comunidade de modo a estreitar laços e mudar a imagem de truculência e distância da sociedade. Registros internos mostram que as policiais acreanas assumiram funções mais voltadas ao estreitamento de relação com a comunidade, a eventos cerimoniais, a serviços administrativos, e, mesmo tendo sido submetidas ao mesmo treinamento militar aplicado aos homens, não foram, inicialmente, empregadas no serviço de rua, em atendimento direto das ocorrências policiais.

Em 1974 foi promulgada Lei n.º 531, de 24 de maio, trazendo a fixação de efetivo da Polícia Militar do Acre, sem previsão de mulheres:

Art. 1º O efetivo global da Polícia Militar do Acre é fixado em seiscentos e quarenta e um **homens**, na conformidade da proposta do Ministério do Exército, sendo por posto ou graduação e quantidades (Acre, 1974, grifo nosso).

Essa lei foi alterada por meio da Lei n.º 681, de 26 de setembro de 1979, com aumento no número de efetivo e modificação do termo homens por policiais militares, conforme se vê:



Art. 1º O efetivo da Polícia Militar do Acre de que trata o art. 1º da Lei n. 531, de 24 de maio de 1974, é fixado em 1.037 (hum mil e trinta e sete) **Policiais-Militares**, distribuídos pelos postos e graduações estabelecidos para a Corporação [...] (Acre, 1979, grifo nosso).

Dessa forma, foi possível a inclusão das primeiras mulheres na corporação em 1985, por meio de concurso público para a graduação de sargento. Apesar de não haver quadro específico para elas, antes de concluírem o curso de formação foi editada a Lei n.º 852, de 24 de outubro de 1986, criando o Quadro de Oficiais Policiais Militares Feminino (QOPMF) e o Quadro de Praças Policiais Militares Feminino (QPPMF).

Art. 1º O efetivo global da Polícia Militar do Acre é fixado em 3.500 (três mil e quinhentos) integrantes [...] fica estabelecido para a Corporação na forma seguinte:

I - Quadro de Oficiais Policiais Militares - QOPM

Coronel PM	03 (três)
Tenente Coronel PM	08 (oito)
Major PM	15 (quinze)
Capitão PM	27 (vinte e sete)
1º Tenente PM	28 (vinte e oito)
2º Tenente PM	44 (quarenta e quatro)

I - Quadro de Oficiais Policiais Militares - QOPM

Coronel PM	03 (três)
Tenente Coronel PM	08 (oito)
Major PM	15 (quinze)
Capitão PM	27 (vinte e sete)
1º Tenente PM	28 (vinte e oito)
2º Tenente PM	44 (quarenta e quatro)

IV - Quadro de Oficiais Policiais Militares Feminino – QOPMF:

Capitão PM	01 (um)
1º Tenente PM	01 (um)
2º Tenente PM	01 (um)

V - Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes - QPPMC.

Subtenente PM	29 (vinte e nove)
1º Sargento PM	66 (sessenta e seis)
2º Sargento PM	36 (cento e trinta e seis)



3º Sargento PM	237 (duzentos e trinta e sete)
Cabo PM	456 (quatrocentos e cinqüenta e seis)
Soldado PM	2.104 (dois mil cento e quatro)

VII - Quadro de Praças Policiais Militares Feminino - QPPMF

Subtenente PM	01 (um)
1º Sargento PM	01 (um)
2º Sargento PM	03 (três)
3º Sargento PM	07 (sete)
Cabo PM	11 (onze)
Soldado PM	72 (setenta e dois) (grifo nosso) (ACRE, 1986)

Observa-se que os quadros criados para as mulheres são menores em número de vagas, além do quadro de oficiais feminino ser limitado nos postos, permitindo o acesso apenas até o posto de capitão. Claramente uma limitação às funções de chefias e comandos e, consequentemente, à liderança institucional. Nesse cenário, uma mulher jamais alcançaria o comando de um batalhão, por exemplo. Note-se que em um efetivo de 3.500 policiais militares, o espaço para mulheres era de apenas 98 vagas.

Observa-se, assim, uma discrepância, denotando uma barreira estrutural que limitava o acesso das mulheres aos comandamentos, condicionando a maior parte dos espaços de poder aos homens. A baixa representatividade feminina nos postos de comando não é apenas um reflexo da falta de políticas afirmativas, mas evidencia a perpetuação de uma cultura organizacional que normaliza a sub-representação feminina.

Essa distribuição e organização nos quadros perdurou por mais de uma década e apenas no ano de 1998 esse cenário mudou. Com o advento da Lei n.º 1.267, de 29 de junho de 1998, os quadros foram unificados e homens e mulheres passaram a concorrer “às mesmas vagas”:

Art. 1º os componentes do quadro de oficiais policiais militares masculinos - QOPM e quadro de oficiais policiais militares feminino - QOPMF, da Polícia Militar do Acre, **passam a integrar um único quadro de oficiais policiais militares - QOPM.**

Parágrafo único. O efetivo previsto fixado para o Quadro de Oficiais Policiais Militares - QOPM (único) será aquele resultante da soma dos efetivos previstos, por postos, dos Quadro de Oficiais Policiais Militares Masculinos - QOPM e Quadro de Oficiais Policiais Militares Femininos - QOPMF, fixados separadamente.

Art. 2º Os Praças Policiais Militares masculino e feminino combatentes, **passam a integrar um único Quadro de Praças Policiais Militares - QPPM.**



Parágrafo único. O efetivo previsto para o Quadro de Praças Policiais Militares QPPM, será aquele resultante da soma dos previstos, por graduações, dos Quadros de Praças Policiais Militares Combatentes - QPPMC e dos Quadros de Praças Policiais Militares Femininos QPPMF, fixado separadamente (Acre, 1998, grifo nosso).

Certamente, a unificação dos quadros representou um avanço sem precedentes na corporação. Entretanto, isso não garantiu que a inclusão das mulheres fosse de livre concorrência, pois a Lei n.º 1267/1998, em seu artigo 4º, prescreve “o edital do concurso público ou o critério de seleção, definirão as vagas a serem preenchidas por ambos os sexos” (Acre, 1998). Isso possibilitava ao Comandante Geral da Corporação limitar o percentual de vagas destinadas às mulheres nos concursos públicos. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar Todas as Formas de Violência Contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”, incorporada ao ordenamento jurídico pelo Decreto n.º 1.973, de 1º de agosto de 1996, dispõe que é direito da mulher a igualdade às funções públicas:

Artigo 4º. Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros:

[...]

direito a igual proteção perante a lei e da lei;

[...]

j) direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões (Brasil, 1996, grifo nosso).

Embora a unificação dos quadros tenha sido um marco, a persistência de percentuais restritivos para mulheres em concursos evidencia a necessidade de uma política mais assertiva e alinhada aos princípios de igualdade de gênero previstos na Constituição.

Vale ressaltar, porém, que nos certames públicos para o cargo de Oficial do Quadro de combatentes, desde o ano de 2005, a Polícia Militar do Acre não limita percentual de vagas para mulheres, diferentemente do que acontece nos concursos públicos para o cargo de soldado. No entanto, em agosto de 2024, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucionais normas do Acre, do Rio de Janeiro e de Mato Grosso que criavam reserva de vagas para homens e restringiam a participação de mulheres nos concursos públicos para ingresso na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar dos estados (Brasil, 2024).

Na ADI 7557, do Acre, prevaleceu o entendimento já reafirmado em ações semelhantes de que as mulheres têm o direito de concorrer livremente e em igualdade de condições com os homens. Diante



disso, os próximos certames públicos da Polícia Militar do Acre devem observar o entendimento firmado na Corte Suprema (Brasil, 2024).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUCIONAIS VOLTADAS ÀS POLICIAIS MILITARES E ALGUMAS REFLEXÕES

Nas últimas décadas, as discussões sobre equidade de gênero no âmbito da segurança pública tornaram-se mais recorrentes, influenciadas por marcos nacionais e internacionais. No Brasil, a ratificação da Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca-se como instrumento relevante para o combate à violência e ao assédio no ambiente de trabalho, por exemplo. Avanços legislativos, embora gerais, fornecem um alicerce importante para a criação de políticas voltadas à proteção e ao fortalecimento de mulheres em instituições tradicionalmente masculinas, como as polícias militares.

A vivência desta pesquisadora na instituição acreana pode enriquecer a análise reflexiva e permite trazer algumas observações relevantes, além de afirmações, quanto às políticas institucionais na garantia de um ambiente de trabalho saudável e isonômico.

Embora a inserção da mulher na Polícia Militar do Acre tenha ocorrido há quase quarenta anos, nota-se que a corporação não preparou sua estrutura física para o recebimento desse público, pois ainda hoje é possível encontrar unidades no interior do Estado que não dispõem de um alojamento exclusivo para as policiais, por exemplo.

Aquisição de fardamento com corte adequado ao corpo feminino, por exemplo, ocorreu somente no ano de 2022, por meio de aviso de licitação – pregão eletrônico pelo sistema de registro de preços nº 240/2022 – PMAC – aquisição de uniformes, publicado em 23 de junho de 2022, no site oficial do Estado do Acre (Acre, 2022). O que se observava antes disso era a distribuição de uniformes masculinos para as mulheres, que deveriam providenciar os ajustes. Situação semelhante ocorria com a aquisição de coletes balísticos, que eram exclusivamente no modelo masculino, completamente inapropriados à compleição física da mulher.

É comum em conversas informais se ouvir que as mulheres acabam por prejudicar a escala de serviço dos homens, pois engravidam e ainda têm direito à licença maternidade e trabalho diferenciado durante o período de amamentação, um claro exemplo de assédio moral sofrido pelas mulheres.

A disponibilização de estrutura física, fardamentos e equipamentos que respeitem as particularidades femininas demonstram o compromisso institucional de proteção e resguardo aos direitos humanos. Negar às mulheres o acesso aos recursos necessários corrobora o que a antropóloga Paola Tabet (2005) chama de subequipamento das mulheres. Historicamente construído, o acesso das mulheres a ferramentas e técnicas de trabalho menos eficientes comparativamente aos homens implica queda direta da efetividade, qualidade e produtividade do trabalho. Ademais, resulta desse subequipamento a expropriação do



tempo, demandado em maior quantidade e intensidade em seu uso nos casos em que se precisa desempenhar as mesmas funções com instrumentos inadequados.

É importante ressaltar que a Corporação tem buscado avançar na seara do direito da mulher dentro da instituição, ainda que de forma tímida. Como exemplo, pode-se citar a Instrução Normativa n.º 02, de 22 de junho de 2016, que dispõe sobre o direito da policial militar grávida e ainda durante o período de amamentação:

Art. 2º - É vedado o exercício por militar grávida, puérpera ou lactante de atividades cuja avaliação tenha revelado riscos de exposição a agentes ou condições de trabalho que ponham em perigo a sua segurança ou saúde ou o desenvolvimento do nascituro.

Em março de 2023, em alusão ao Dia Internacional da Mulher, a instituição iniciou a campanha “Sua voz é a sua força”, amplamente divulgada nas redes sociais oficiais, que consistia numa série de vídeos em que algumas militares faziam a leitura de cartas anônimas, contando amargas experiências de assédio moral e sexual sofridas por policiais militares do Acre, que não encontraram condições objetivas e subjetivas necessárias para denunciar o assediador. Após a campanha, foi realizada uma ação itinerante em todos os batalhões do Estado do Acre com palestras de conscientização sobre esse tipo de crime.

A programação incentivou a criação da Ouvidoria Geral da Polícia Militar do Acre, mas a Corporação ainda carece de um canal de ouvidoria exclusivo para mulheres, com canais confiáveis e acessíveis para registro de assédio, com garantia de anonimato e rapidez na apuração.

Observa-se, portanto, a necessidade de mecanismos mais efetivos para prevenir e enfrentar o assédio moral e sexual na instituição. Embora haja legislação vigente para coibir tais práticas, a insuficiência de canais seguros para denúncias e a lentidão nos processos disciplinares muitas vezes inviabilizam soluções rápidas e eficazes.

Para promover a equidade de gênero e fortalecer os direitos humanos no âmbito da PMAC, algumas ações podem ser implementadas, como programas que incentivem o desenvolvimento de lideranças femininas, com suporte de oficiais superiores experientes, além de treinamentos e capacitação regulares para todos os integrantes da corporação com temas sobre gênero, diversidade e relações de poder.

Outra medida importante é a criação de um observatório interno para acompanhar a evolução das mulheres na corporação, avaliando o impacto das políticas adotadas e propondo ajustes quando necessário.

Por meio dessas medidas, a PMAC pode iniciar um processo de consolidação de políticas institucionais mais assertivas, a fim de tornar-se referência em inclusão e valorização de gênero, reforçando seu compromisso com a igualdade e os direitos humanos no âmbito da segurança pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a participação feminina no mercado de trabalho tem crescido nos últimos anos, como também é notório que as mulheres ainda não dispõem de um ambiente de trabalho que assegure respeito



e igualdade de direitos, capaz de garantir o bem-estar e de promover políticas voltadas à efetivação dos direitos humanos.

Quando essa inserção se dá em uma instituição policial militar, algumas barreiras podem se tornar mais evidentes em virtude do contexto de formação predominantemente masculina dessa corporação.

Diante disso, o objetivo geral deste trabalho foi conhecer como se deu a entrada das mulheres da Polícia Militar do Acre, considerando o contexto de inserção na corporação, avaliando a participação feminina entre os anos de 1985 e 2024.

O estudo baseou-se em conceitos importantes como assédio, discriminação, preconceito de gênero e relações de poder, com base em autores como Capelle, Scott, Cruz e em normativas da Polícia Militar do Acre.

O trabalho ainda permitiu conhecer a trajetória cronológica das mulheres e a evolução de sua participação nas fileiras da corporação acreana. Notou-se durante a pesquisa que houve uma abertura de espaço significante na carreira, até se chegar à unificação dos quadros e todas terem a possibilidade de alcançarem postos e graduações mais altas. Logicamente, ainda levará um tempo considerável para que se alcance o equilíbrio na cadeia hierárquica e para que os espaços de poder possam ser compartilhados de maneira equânime entre homens e mulheres na instituição.

Ao longo da pesquisa, foi possível conhecer ainda algumas práticas institucionais, talvez em virtude do *ethos* masculino, que não resguardam o direito da policial militar em seu ambiente de trabalho, como a questão das instalações físicas, o fardamento, o material bélico, bem como alguns discursos discriminatórios, como a questão de a maternidade sobreregar a escala de serviço para os homens.

A análise também evidenciou como as relações de poder impactam a experiência das mulheres policiais, reforçando estereótipos e limitando suas oportunidades de crescimento profissional. Essas barreiras revelam a necessidade de alinhar as práticas institucionais da PMAC aos princípios constitucionais de igualdade e direitos humanos, promovendo um ambiente mais inclusivo e justo.

Não se pode olvidar que a Polícia Militar acreana deu início a algumas ações com fito de conscientizar a tropa sobre a importância de um ambiente saudável a partir do respeito às questões de gênero, promovendo palestras, campanhas e criando mecanismos para coibir a prática de crimes contra a mulher policial militar.

O tema, por óbvio, não se esgota neste estudo e precisa ser aprofundado no âmbito da corporação. Embora este estudo tenha apresentado informações limitadas, ele foi importante para despertar a discussão sobre assuntos como assédio, discriminação e limitação de oportunidades para as mulheres, temas que não podem ser tratados com naturalidade pelos integrantes da Polícia Militar do Acre.

Este estudo não apenas busca compreender a trajetória e os desafios das mulheres na Corporação acreana, mas também fomentar mudanças institucionais que promovam igualdade e valorizem o papel das mulheres na segurança pública. Assim, espera-se que os temas discutidos contribuam para um debate mais aprofundado e para o avanço das práticas voltadas à inclusão e à equidade de gênero no Brasil.



6 REFERÊNCIAS

ACRE. [Constituição de (1989)]. *Constituição do Estado do Acre*. Rio Branco, AC: Assembleia Legislativa do Acre, 1989. Disponível em: https://www.legis.ac.gov.br/detalhar_constituicao. Acesso em: 12 jan. 2025.

ACRE. *Lei complementar nº 164, de 03 julho de 2006*. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares do Estado do Acre e dá outras providências. Rio Branco, AC: Secretaria de Estado da Casa Civil, 3 jul. 2006. Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/3855-0>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ACRE. *Lei nº 531, de 24 de maio de 1974*. Fixa o efetivo da Polícia Militar do Acre e dá outras providências. Rio Branco, AC: Secretaria de Estado da Casa Civil, 24 maio 1974. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/3314>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ACRE. *Lei nº 681, de 26 de setembro de 1979*. Altera a Lei nº 531, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre o efetivo da Polícia Militar e dá outras providências. Rio Branco, AC: Secretaria de Estado da Casa Civil, 26 set. 1979. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/3672>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ACRE. *Lei nº 1.267, de 29 de junho de 1998*. Unifica os Quadros de Oficiais e os Quadros de Praças Policiais Militares Masculino e Feminino e dá outras providências. Rio Branco, AC: Secretaria de Estado da Casa Civil, 29 jun. 1998. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/723>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ACRE. Polícia Militar. Instrução Normativa nº 02, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o direito da policial militar grávida e lactante no âmbito da Polícia Militar do Estado do Acre. *Diário Oficial do Estado do Acre*, Rio Branco, n. 11.838, p. 55, 4 jul. 2016. Disponível em: <https://doe.ac.gov.br/diarios/exibir/2458>. Acesso em: 20 out. 2025.

ACRE. *Pregão Eletrônico nº 240/2022 - PMAC – SRP*. [Aquisição de uniformes para futuras e possíveis contratações, visando atender as necessidades da Polícia Militar do Estado do Acre]. Rio Branco, AC: Sead, 2022. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/FGB-LICITA%C3%87%C3%95ES-CONTRATOS-E-OBRAS-SET-2023.xlsx>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1 ago. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.



BRASIL. Decreto nº 12.077, de 25 de maio de 1916. Organiza a polícia militar do Território do Acre. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 771, 1917. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1916-05-25;12077>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Ministério das mulheres. *Relatório anual socioeconômico da mulher*. RASEAM. Brasília, DF: MMULHERES; Observatório Brasil da Igualdade de Gênero Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero/raseam>. Acesso em: 27 de mar. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Mulheres nas instituições de segurança pública*: estudo técnico nacional. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Senasp, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/299>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 7557 AC. Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF. Julgado em: 16 maio 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2491206703/inteiro-teor-2491206711>. Acesso em: 27 de mar. 2025.

CAPELLE, M. C.A. *O trabalho feminino no policiamento operacional*: subjetividade, relações de poder e gênero na oitava região da Polícia Militar de Minas Gerais. 2006. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

CRUZ, V. O. *Mulher e trabalho*: relações de gênero na corporação da Polícia Militar do Espírito Santo (1983-1988). 2014. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Raio-X das forças de segurança pública no Brasil*. São Paulo: FBSP, 2024. Infográfico. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/237>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção nº 190*: convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. 108ª sessão. Genebra: OIT, 21 jun. 2019. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190. Acesso em: 10 jan. 2025.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico recurso eletrônico*: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SCOTT, J. W. O enigma da igualdade. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan.-abr. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000100002>. Acesso em: 27 set. 2025.



TABET, P. Las manos, los instrumentos, las armas. In: CURIEL, Ochy; FALQUET, Jules (org.). *El patriarcado al desnudo*. Tres feministas materialistas: Colette Guilllaumin, Paola Tabet, Nicole Claude Mathieu. Buenos Aires: Brecha Lésbica, 2005. p. 57-129.

TOCANTINS, L. *Estado do Acre: geografia, história e sociedade*. Rio Branco: Preview, 1998.

ELEIÇÕES E O METAVERSO: DESAFIOS POLÍTICOS E REGULATÓRIOS

ELECTIONS AND THE METAVERSE: POLITICAL AND REGULATORY CHALLENGES

Ana Cláudia Silva Araújo Santos¹
Gilberto Ferreira Marchetti Filho²

V. 6 N. 2
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 31/03/2025
APROVADO: 15/04/2025

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise do metaverso com base em uma perspectiva de seu uso nas eleições. O número de usuários do metaverso é crescente, o que o tornou um ambiente com relevância no âmbito jurídico. Em relação às eleições, no Brasil o metaverso já tem sido utilizado por algumas campanhas, que percebem esse espaço propício à divulgação de suas propagandas, tendo em vista ser transfronteiriço. Contudo, em decorrência de uma das principais características do metaverso, a de possuir uma gestão descentralizada, com a ausência de um poder central, há barreiras ao Estado quando da individualização de condutas e imputação de responsabilidades, especialmente em relação às eleições, cujos resultados das *fake news* em tal ambiente poderiam ser extremamente prejudiciais à democracia brasileira. Diante desse panorama, o trabalho apontou ser crucial pensar meios de superação desses desafios regulatórios, de modo que esse recurso seja utilizado de forma favorável às eleições e não se torne mais um empecilho ao combate à desinformação.

Palavras-chave: metaverso; gestão descentralizada; regulação; eleições.

ABSTRACT

This article proposes an analysis of the metaverse from the perspective of its use in elections. The number of users of the metaverse is growing, which has made it an environment with legal relevance. Regarding elections, in Brazil the metaverse has already been used by some campaigns, which perceive this space as conducive to the dissemination of their advertisements, in view of being cross-border. However, as a result of one of the main characteristics of the metaverse, that of having a decentralized management, with the absence of a central power, there are barriers to the State when individualizing conduct and attributing responsibilities, especially in relation

¹ Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Monitora de pós-graduação FGV LAW. E-mail: ana.comunics@gmail.com.

² Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Processo Civil e Cidadania pela Unipar. Bacharel em Direito e pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pelo Unigran. Coordenador de TCC e Extensão e Professor de Direito Civil no Unigran. E-mail: gilberto.marchetti@unigran.br.



to elections, whose results fake news in such an environment could be extremely harmful to Brazilian democracy. In view of this panorama, the work pointed out that it is crucial to think about ways to overcome these regulatory challenges, so that it is used in a favorable way to the elections and does not become another obstacle to the fight against disinformation.

Keywords: metaverse; decentralized management; regulation; elections.



1 INTRODUÇÃO

O metaverso pretende revolucionar a forma como é encarada a sociedade atual, acrescentando ao cotidiano concreto a perspectiva de um universo paralelo, o qual busca espelhar as relações sociais da vida real. Em razão de sua crescente difusão, torna-se relevante do ponto de vista jurídico a discussão dessas relações virtuais.

No metaverso surgem ideias para conferir a esse universo expandido certa legitimidade e segurança, como é o caso do blockchain e dos *Non Fungible Tokens* (NFT), ou Tokens Não Fungíveis. O primeiro, para que haja o registro confiável das transações realizadas, e o segundo, um título referente a alguma representação digital.

Nesse contexto, compreender como o metaverso funciona é de extrema relevância, sobretudo no âmbito das eleições. No Brasil, alguns candidatos já fizeram uso da ferramenta nas eleições deste ano, e a tendência é que nas eleições seguintes as plataformas de multiverso sejam ainda mais utilizadas para campanhas eleitorais.

O metaverso pode maximizar a expansão de informações sobre as eleições, encurtar o caminho entre eleitor e candidato e possibilitar o diálogo entre eles, o que pode ser favorável; em contrapartida, se não for bem regulado, as consequências negativas podem ser semelhantes ou piores do que as vistas nas redes sociais com a propagação de *fake news*. Com isso, o metaverso pode se tornar um novo palco para que desinformações sejam propagadas.

Como qualquer ambiente em que se travam interações sociais, é inevitável o surgimento de conflitos e, por consequência, a necessária regulação das condutas. A ausência de regulamentação em outros segmentos do direito eleitoral digital, por exemplo, influenciaram significativamente as eleições de 2018, o que enseja maior preocupação com a busca de soluções atrativas que permitam o uso de plataformas de metatarsos, sem que isso implique prejuízos à democracia brasileira.

O Poder estatal não pode se furtar de uma de suas principais funções: a de regular condutas sociais. Nesse sentido, a própria ideia de metaverso, calcada em uma gestão descentralizada, dificulta o exercício do poder estatal sobre a regulação de condutas praticadas na realidade expandida e, consequentemente, pode dificultar a própria atuação da justiça eleitoral, que, nos últimos anos, tem tomado para si a responsabilidade de tratar de questões eleitorais, mesmo quando tal atuação não é de sua competência.



Contudo, essa característica não pode constituir óbice ao Estado, sob pena de tornar o metaverso um ambiente permeado de crimes e irregularidades que, sem a limitação estatal, não serão devidamente repreendidos. Quanto a esse aspecto, frise-se, sobretudo, no que toca à questão eleitoral, cuja desinformação já deixou marcas tanto no cenário político nacional como no internacional.

Essa é, pois, a problemática desta pesquisa, isto é, o metaverso, suas características particulares e as consequências disso para as eleições e sua regulação. Logo, o objetivo é analisar as características particulares do metaverso e sua influência nas eleições, bem como os desafios para o direito eleitoral, a fim de avaliar a necessidade de sua regulação.

Para tanto, a metodologia adotada será a exploratória descritiva, que visa apresentar esclarecimento conceitual acerca dos institutos interligados, proporcionando uma visão geral sobre determinado fato. Esse tipo de estudo é realizado especialmente quando se trata de tema pouco explorado e torna-se mais difícil formular hipóteses causais precisas e operacionalizáveis (Gil, 1999).

Logo, diante do tema e do objetivo propostos, observando essa metodica exploratória descritiva dentro do campo dedutivo, sistêmico e axiológico, bem como utilizando-se a revisão bibliográfica para a construção teórica do estudo, o presente artigo foi dividido em três partes. A primeira discutirá as principais interfaces do direito eleitoral digital, a atuação do Tribunal Superior Eleitoral e a propagação de *fake news*. A segunda abordará o que seria o metaverso no âmbito eleitoral, analisando questões técnicas e quais implicações esse novo universo pode gerar. Por fim, a terceira seção tratará especificamente da responsabilidade no âmbito do metaverso, considerando questões próprias das eleições.

2 O DIREITO ELEITORAL DIGITAL

A globalização tem impulsionado o consumo massivo da internet ao longo das últimas décadas. Já não é mais possível imaginar um mundo sem acesso à internet e tudo o que ela oferece: redes sociais, e-mails, sítios governamentais e de segmentos privados e o grande leque de informações oriundas de praticamente todos os lugares.

O processo eleitoral brasileiro sempre buscou se atualizar às inovações tecnológicas, seja pelo uso de urnas eletrônicas e automação da apuração dos votos, seja por instrumentalizar a justiça eleitoral com mecanismos facilitadores para a apresentação de representações e denúncias, que facilitam uma resposta mais célere.

Além disso, é comum que as campanhas eleitorais migrem para onde os eleitores estão se informando e debatendo política, o que tem impulsionado mudanças legislativas/normativas recentes substanciais, tais como o Marco Civil da Internet (Lei Federal n.º 12.965, de 23 de abril de 2014) e as resoluções do TSE (2022), que discorrem a respeito de uma série de assuntos relevantes ao direito eleitoral (em especial a Lei n.º 23.714/2022, que dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral).



A pandemia de covid-19, cuja vasta proliferação provocou a ampliação dos trabalhos remotos, tornou o uso da internet, não apenas no Brasil, mas em outros tantos países, ainda mais presente na vida das pessoas (Pandemia [...], 2021).

Nesse contexto, Nóbrega e Heinen (2021, p. 226) destacam que: “nem tudo será como é na pandemia, ou seja, a ‘virtualidade radical’ imposta pelo confinamento será abrandada, mas não eliminada. Significa dizer que a natureza das coisas coage a migração do ‘Estado analógico’ para o ‘Estado digital’”.

Esse vasto espaço digital de troca de informações é relevante e, em grande medida, democrático, pois, à medida que um número maior de pessoas tem acesso a ele, os conteúdos permanecem disponíveis na rede e podem ser consultados, em regra, a qualquer tempo. Além disso, o usuário passa a atuar de forma ativa, deixando de ser mero destinatário passivo para se tornar receptor e emissor ao mesmo tempo (Rais; Falcão; Giacchetta, 2022).

De acordo com Rais, Falcão e Giacchetta (2022, p. 115):

[...] a internet surgiu como um canal que possibilita o ilimitado intercâmbio de informações e ideias, eliminando as tradicionais limitações de distância e do próprio tempo. A internet criou ampla oportunidade para o exercício da liberdade de expressão ou livre manifestação do pensamento, que consiste essencialmente na liberdade de exteriorização de opiniões.

Depreende-se dessa exposição que a internet se diferencia dos impressos, que nem sempre chegam a todos os lugares e se deterioram com o tempo. A internet permite, ainda, a interação entre os usuários e constante atualização (TSE, 2010), facilitando o uso e, consequentemente, atraindo cada vez mais usuários. A internet mudou a velocidade com que as informações são distribuídas entre as pessoas. O mundo virtual e o real se confundem e essa é uma marca dos tempos atuais.

No entanto, esse mesmo espaço, que pode informar e amplificar o acesso a conteúdo, impõe novos desafios a serem observados e combatidos, sobretudo porque pode, e tem sido, se tornar igualmente um espaço de propagação de desinformações, as chamadas *fake news*. Essa realidade atinge diretamente as eleições, especialmente porque a internet é um espaço no qual tanto eleitores quanto candidatos podem divulgar conteúdos e expor opiniões, sendo relevante, portanto, ao direito eleitoral.

Nas palavras de Almeida e Gaetani (2022):

A aceleração do desenvolvimento de capacidades para lidar com estas novas e múltiplas realidades é urgente.

[...]

No Brasil fazem-se necessárias ações concretas por parte das plataformas de mídia social para que sejam asseguradas eleições democráticas.



Assim, embora a internet ofereça um espaço democrático de debates, alguns usuários utilizam desse espaço para distorcer o real sentido de democracia, tomando falsas verdades como premissas para fundamentar pretensões antidemocráticas. Sendo assim, ações que regulem esse ambiente são essenciais para garantir o pluralismo político de forma efetiva.

Campanhas eleitorais e suas respectivas propagandas são relevantes para que o eleitor conheça propostas, projetos realizados, pretensões, planos de governo e questões jurídicas, econômicas, ambientais, sociais e tantas outras que o candidato busca ofertar. A propaganda eleitoral é definida por Marcos Ramayana (*apud* Rais; Falcão; Giacchetta, 2022, p. 46) como “espécie de propaganda que tem a finalidade precípua de divulgar ideias e propagandas dos candidatos”, garantindo-lhes a oportunidade de externalizar “o símbolo real do mandato representativo partidário”.

Todavia, nem sempre a propaganda eleitoral é utilizada com boa-fé, sendo comum desinformação e entraves entre candidatos que, em vez de informar o eleitor, propagam inverdades uns sobre os outros.

O perigo dessa busca de tentar convencer o outro pelo voto por meio de desinformação costuma envolver dois aspectos importantes. O primeiro deles é que os “eleitores votam em candidatos por concordarem com seus projetos e por fazerem avaliações positivas de seu histórico e partido”, já o segundo é que os eleitores também votam considerando traços de “carisma, honestidade e outros valores” (Ruediguer, 2019) transmitidos pelos candidatos. As *fake news* impactam esses dois aspectos.

Tais condutas vão em sentido oposto às bases de uma democracia sólida e construtiva, pois, como bem citado por Rais, Falcão e Giacchetta (2022, p. 113), “a construção de uma real democracia requer a presença conjunta de livre disponibilização e circulação da informação e livre acesso às fontes de informação”.

A legislação eleitoral, no entanto, não foi capaz de manter a solidez democrática e regular essa nova realidade de desinformações, o que tornou esse espaço digital perigoso, uma terra com leis feitas pelos próprios usuários, que necessitava de uma intervenção, sob pena de influenciar, como de fato influenciou, o resultado das eleições. Assim, como mencionado, mudanças legislativas e normativas têm sido feitas, de modo a garantir que a justiça eleitoral esteja caminhando junto às inovações promovidas no universo digital.

Essa adaptação da justiça eleitoral para alcançar a realidade virtual – realizada especialmente pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – foi abrangente, passando pela propaganda eleitoral, direito de resposta, remoção de conteúdo da internet, quebra de sigilo dos usuários anônimos e punição à desinformação (Brasil, 2017), e possibilitou a diminuição de incertezas e de insegurança jurídica (Rais; Falcão; Giacchetta, 2022).

A título de exemplo, as eleições à presidência este ano sofreram diversas críticas pois ambos os candidatos que foram ao segundo turno propagaram desinformações (de fechamento de igrejas ao canibalismo) em vez de informar os eleitores sobre seus projetos políticos e equipe de composição dos ministérios (Schreiber, 2022).

Diante dessa realidade e buscando evitar um segundo turno problemático e turbulento, o TSE publicou a Resolução n.º 23.714/2022 sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Em síntese, a resolução dispõe que:



A norma estabelece que, após decisão colegiada que determine a retirada de conteúdo desinformativo, a própria Presidência do TSE poderá determinar a extensão de tal decisão a conteúdos idênticos republicados. Ou seja, conteúdos irregulares replicados em outros canais (URL) que não sejam aqueles apontados na decisão inicial poderão ser retirados sem a necessidade de haver uma nova ação que questione esses novos canais.

[...]

Outra novidade é que passa a ser proibido o pagamento de qualquer tipo de publicidade nas 48 horas antes das eleições e nas 24 horas posteriores à votação.

[...]

O parágrafo 2º da resolução veda a “divulgação ou compartilhamento de fatosadamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos”. Nesses casos, o TSE pode determinar às plataformas digitais a imediata remoção da URL, URI ou URN, sob pena de multa de R\$ 100 mil por hora de descumprimento, a contar do término da segunda hora após o recebimento da notificação (Brasil, 2022b).

Referida resolução foi objeto de inúmeras críticas, especialmente da Procuradoria-Geral da República, cujo entendimento é de que o ato normativo confronta a própria súmula 18 do TSE, posto que, embora tenha poder de polícia, o juiz eleitoral “não tem legitimidade para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei 9.504/1997” (Brasil, 2022a).

De acordo com o procurador-geral, Augusto Aras, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.261, em que pese a resolução se baseie em propósito relevante de combate à desinformação, “alguns dispositivos inovam no ordenamento jurídico, ao estabelecerem novas vedações e sanções distintas das previstas na lei eleitoral, ampliarem o poder de polícia do presidente do TSE em prejuízo da colegialidade” (Machado, 2022).

Independentemente disso, é inegável que “tudo que venha a contribuir para a transparência do processo eleitoral fortalecerá a sobriedade da democracia” (Figueiredo, 2022), e, mesmo diante de críticas justas, o cenário apresentado naquele momento colocou o TSE diante de uma difícil posição.

Esse é apenas um dos impactos do uso da internet nas eleições. No entanto, o uso das ferramentas digitais, se bem reguladas e respeitadas, contribui positivamente para a democracia. Um exemplo disso foram as campanhas nas eleições para incentivar o jovem eleitor, entre 16 e 18 anos, a tirar o título, o que proporcionou um aumento substancial desses eleitores em relação às eleições passadas (Brasil, 2022).

Feita essa breve exposição da relevância do direito eleitoral digital, faz-se importante discorrer sobre as eleições e o metaverso, um novo meio de comunicação digital que já está presente no cenário eleitoral brasileiro e tende a causar grande repercussão nos próximos pleitos eleitorais.



3 METAVERSO ELEITORAL?

O metaverso é considerado um ambiente virtual ainda indefinido e recebe conotações diversas. É desenvolvido em softwares de alto desempenho que criam ambientes tridimensionais, prenunciando a chamada web 3.0.

Uma vez que o metaverso é um ambiente virtual que possibilita a interação dos usuários por meio de perfis/avatares, ele possibilita a ampliação de oportunidades às campanhas e aproxima eleitores e candidatos. Já nas eleições de 2022, alguns candidatos fizeram uso desse “universo paralelo” (Rios, 2022).

Para haver, de fato, a configuração de um metaverso, são necessários alguns requisitos: a existência de uma coletividade de conexões, nas quais os internautas permaneçam imersos nesse ambiente virtual, de modo que sua ausência não crie uma “pausa”, mas permita a continuidade do fluxo. Em outras palavras, a ausência do usuário no mundo virtual não interfere em seu funcionamento, a virtualidade continua a fluir (Figueiredo, 2022).

De forma simplificada, o metaverso propõe espelhar a realidade concreta no universo paralelo, transportados, com algumas adaptações, instrumentos do mundo real. A ideia de metaverso está conectada com a de descentralização. Serec (2022, p. 7) explica que:

É importante estabelecer um nexo entre descentralização e metaverso. O último compõe a onda inicial de ideias e sistemas que inaugurarão a nova Era da internet, apelidada de web 3.0, e, como toda grande revolução técnica, impactará diretamente os mais variados núcleos que fazem parte da organização da nossa sociedade, incluindo o direito. Essas tecnologias apostam fortemente no conceito de descentralização: vivemos um momento em que a grande ambição é contar com uma rede distribuída (no lugar de grandes servidores atuando como os principais nós). É sobre essa base que se consolidam as redes blockchain, por exemplo, em que as transações são validadas a partir de protocolos de confiança estabelecidos entre terminais distribuídos (a “mineração”).

O metaverso está calcado na ideia de descentralização, que, por sua vez, tem por fundamento as redes blockchain. Esse mecanismo tem por embrião ideias suscitadas na década de 1990. Em 1993 foi criado um sistema de pagamento online, o *e-cash*, que não se sustentou por muito tempo em razão de problemas envolvendo a privacidade de dados (González, 2022).

Mais de uma década depois, no pós-crise do mercado financeiro de 2008, surge a criptomoeda Bitcoin, que inaugura a utilização mais ampla da rede blockchain. Os fundamentos desse criptoativo foram detalhados em um artigo denominado “Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System”, assinado por Satoshi Nakamoto (2008), pessoa de identidade desconhecida. No referido artigo, explica-se que, para conferir legitimidade à moeda, é indispensável um mecanismo capaz de comprovar que o proprietário do ativo, quando o transfere para alguém, já não fez a mesma transação para outros usuários.

Em um modelo tradicional, todas as transações são intermediadas por um poder central, responsável por conferir essa certeza. Na rede blockchain, em que não existe tal centralização, Nakamoto (2021,



p. 282-283) explica que “para fazer isso sem uma parte confiável, as transações devem ser anunciadas publicamente e precisamos de um sistema para que os participantes concordem com um único histórico na ordem em que foram recebidas”.

Em resumo, a premissa básica da blockchain é a gestão descentralizada das transações realizadas pela ferramenta, em que a legitimidade é conferida por todos os usuários, e não por um poder central. A partir disso, Pesserl (2021, p. 282) explica que “as blockchains podem ser classificadas em função de seu grau de abertura. Em blockchains públicas, qualquer pessoa pode ser titular de uma conta sem a necessidade de aprovação, revisão ou interferência de terceiros”.

Para informações públicas, a blockchain “precisa ser acessível e aberto na maioria, senão em todas as suas dimensões possíveis, para permitir que qualquer criador registre sua obra e cumpra sua função informativa em relação a terceiros” (Pesserl, 2021, p. 283).

O metaverso, por sua vez, se origina de jogos virtuais. Pironti e Keppen (2021, p. 58) destacam esse aspecto:

O metaverso teve seu embrião no jogo Second Life, criado em 2003 e que simulava uma vida em sociedade, por meio de avatares; porém, naquela ocasião, o jogo não tinha sequer conexão virtual, é dizer, o usuário não tinha interação entre o mundo real e o virtual. Após sua criação, o Second Life expandiu e ganhou em seu ambiente virtual novos negócios, como a disponibilização de imóveis virtuais e, inclusive, uma plataforma de marketplace, cuja moeda própria poderia ser utilizada no ambiente virtual do jogo.

Os principais projetos de metaverso utilizam da rede blockchain para as relações travadas na realidade virtual, com o uso de criptomoedas, de *tokens* não fungíveis para a identificação de representações digitais e de *smart contracts*.

Grandury Gonzales (2022, p. 18) detalha essa característica ao afirmar que “os principais projetos atuais do metaverso (Decentraland, The Sandbox, etc.) estão nos mostrando que alguma descentralização é possível, usando criptomoedas, identidade e propriedade digital, contratos inteligentes e outros protocolos de governança e votação”. O autor conclui afirmando que esses projetos estão conseguindo ser governados por seus próprios usuários.

Assim, conclui-se que, nas principais plataformas do metaverso, também está presente a gestão descentralizada, em que os mundos virtuais são governados pelos próprios usuários, sem a figura de um poder central. Esse cenário é preocupante, sobretudo em relação às eleições, que, se inseridas no metaverso, podem se utilizar dessa realidade expandida em diversas frentes, mas, se mal utilizadas, podem provocar problemas semelhantes ou piores aos vistos nas redes sociais.

Em questões práticas, os candidatos podem reservar um espaço virtual no metaverso utilizando esse ambiente com banners, vídeos e *jingles* que são base de suas propagandas eleitorais, o que pode possibilitar o desenvolvimento de seus algoritmos. Além disso, é possível criar uma linguagem com eleitores que não estariam acessíveis inicialmente, reduzir os custos de um evento (que presencial seria muito mais caro) e possibilitar maior visibilidade internacional, considerando que o metaverso não é fronteiriço (Figueiredo, 2022).



Contudo, o uso do metaverso traz algumas implicações que precisam ser observadas. Primeiro, em pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios brasileiros realizada em 2021 (Cetic.br, 2021), verificou-se que 82% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, o que deixa cerca de 35,5 milhões de pessoas sem acesso à rede e, por conseguinte, ao metaverso. Para além disso, esse percentual de brasileiros atinge a parcela mais pobre da população e os que moram em regiões mais longínquas do país, em evidência aos prejuízos que a diferença de classes traz à democracia (Figueiredo, 2022).

Se essas pessoas não têm acesso à internet, também não têm acesso ao metaverso, ao menos não nesse primeiro momento; logo, a divulgação de informações das campanhas políticas pode ser comprometida, sem atingir seu fim, e, muitas vezes, sem alcançar o público que pretende abranger. Como é de amplo conhecimento, para que um candidato seja eleito, ele precisa obter uma quantidade significativa de votos e se comunicar com o maior número possível de eleitores. Assim, é preciso pensar primeiro em métodos para que a internet chegue em lugares que ainda não chegou e, posteriormente, em como tornar a propaganda pelo metaverso acessível e comprehensível.

Outro ponto está relacionado à dificuldade de regular o metaverso e garantir a punição daqueles que fizerem mau uso da ferramenta. Conforme será desenvolvido na próxima seção, ainda não há regulamentação no país específica ao metaverso. O TSE publicou a Resolução n.º 23.610, de 23 de dezembro de 2021, mas tal decisão não abordou o tema metaverso, abordou indiretamente temas como impulsionamento de conteúdo e showmícios, que até podem ser comparados com o primeiro, mas não a ponto de abranger todas as suas possibilidades e particularidades.

É preciso rememorar que as inovações devem sempre buscar o pluralismo político, com o objetivo fundamental de efetivar a democracia e construir uma sociedade livre, justa e solidária, com base na soberania popular e nos princípios constitucionais. Em um ambiente como o metaverso, esses princípios estariam salvaguardados? A sociedade brasileira está preparada para desfrutar de mais um avanço tecnológico sem, para isso, romper com as noções básicas democráticas? O que o Estado deverá fazer para garantir o uso correto desse recurso? É o que se tratará a seguir.

4 RESPONSABILIDADE, ELEIÇÕES E O METAVERSO

O metaverso, como qualquer outro ambiente em que se travam relações sociais, torna-se *loco* de conflitos sociais e condutas, ora socialmente desejadas, ora indesejadas. No mundo concreto é o Estado que detém legitimidade de regular tais condutas. No metaverso, não poderia ser diferente.

Existem diversas situações realizadas no metaverso que se assemelham a hipóteses que, caso ocorressem no mundo concreto, seriam objeto de atenção por parte do Direito. Alguns instrumentos presentes no metaverso buscam transportar mecanismos do mundo concreto ao virtual, a exemplo dos denominados *tokens* não fungíveis, ou, na língua inglesa, *Non-Fungible Tokens* (NFT), que são representações digitais registradas no blockchain.



Barroso, Fraccaroli e Assola (2022, p. 10) explicam que “os itens digitais possuem a forma de NFTs (*tokens* não-fungíveis), que consistem em uma espécie de certificado virtual de autenticidade e propriedade com base em tecnologia blockchain. Os NFTs mantêm informações que identificam o item original e o tornam único”.

Como se verifica, esses *tokens* permitem a identificação única do usuário que o detém e ingressa no metaverso com seu “avatar”; logo, esse vínculo entre avatar e detentor do *token* não pode ser omitido.

Nesse escopo, na seara do metaverso, se um candidato fizer propaganda enganosa, repassar desinformações e insultar seus adversários, quais métodos podem ser utilizados para puni-lo? Não sendo o candidato, e sim um eleitor, as normas brasileiras vigentes são capazes de garantir a punição desse indivíduo no metaverso?

É basilar a premissa de que, ao ocorrer um dano, confere-se à vítima uma pretensão de reparação. A grande questão que permeia esse universo é, primeiro, como atribuir responsabilidade a um avatar atuante no metaverso e, segundo, como impor sanções, considerando a ausência de um poder central.

A teoria do direito fornece algumas soluções para essa questão, que vão além do direito eleitoral mas também o abrangem. A teoria da ficção legal, defendida por Savigny, sustenta que, para além da pessoa natural ser sujeito de direito, a lei poderia ampliar essa capacidade a entes fictícios. Shecaira (1998, p. 85) detalha as premissas de tal teoria:

A teoria da ficção originou-se do direito canônico e prevaleceu até o século passado. Seu principal defensor foi Savigny. Sua idéia central é a de que só o homem é capaz de ser sujeito de direitos. O ordenamento jurídico, no entanto, modificou este princípio, seja para retirar essa capacidade (como o fez no caso dos escravos), seja para ampliar tal capacidade a entes fictícios, incapazes de vontade e que são representados como também são representados os incapazes.

Nesse sentido, os avatares do metaverso invariavelmente são controlados por pessoas naturais. Defende-se, portanto, que tais avatares sejam considerados uma figura fictícia apta a ser sujeito de direito, extensão da capacidade da pessoa natural que o controla. Pironte e Kepen (2021, p. 58) defendem essa extensão da personalidade sustentando que “ainda que muitas vezes seja a vontade de seu criador, o metaverso é um ambiente de realidade virtual, que nunca excluirá ou desconectará o criador de sua criatura”.

Há corrente que defende a existência de uma personalidade virtual como uma extensão da personalidade da pessoa natural. Nesse sentido, Angeluci (2009, p. 8444) destaca que:

Sob tal perspectiva, o avatar não é somente uma representação gráfica tridimensional em um metaverso. Certo que recebe um tratamento diferenciado por pertencer a um determinado círculo social, ou por auferir um importante posicionamento dentro dessa realidade social, tornando-se um “cidadão virtual” em um mundo virtual, com efeitos refletidos na vida real.



Com essas premissas, defende-se que, apesar de personalidades distintas entre a pessoa natural e o ente virtual, caso haja abuso de direito, a responsabilidade possa alcançar as pessoas naturais que controlam os avatares. Entende-se que um pensamento contrário a esse poderia tornar o metaverso um “território sem lei”, sujeito a inúmeros problemas que a ausência de responsabilidade traz.

Isso não é novidade. As sociedades empresariais possuem personalidade jurídica fruto de uma ficção legal, que as distingue da personalidade das pessoas naturais de seus sócios. Contudo, é possível que, havendo abuso de direito por parte dessas pessoas naturais, estas sejam alcançadas por atos perpetrados pela personalidade jurídica.

Trata-se do instituto da desconsideração da personalidade jurídica. No ordenamento jurídico brasileiro, referido instrumento pode ser visualizado sob duas óticas, da teoria maior e da teoria menor. Na teoria maior, devem restar caracterizados os requisitos do artigo 50 do Código Civil, quais sejam: abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial (Brasil, 2002). Já na teoria menor, segundo Marchetti Filho (2020, p. 155-161), basta “a mera comprovação da insolvência da pessoa jurídica, sem aferir nenhum desvio, confusão patrimonial e nem irregularidade do ato”.

Ao largo de qual das teorias poderiam ser aplicadas aos avatares do metaverso, o que se pretende registrar é a possibilidade de que esses avatares sejam dotados de uma personalidade fictícia, extensão da pessoa natural que os controla. A partir disso, havendo abuso de direito, a responsabilização por condutas perpetradas no âmbito virtual pode ser estendida às pessoas naturais, por meio da desconsideração dessa personalidade.

Com essa premissa é possível responder à primeira questão suscitada, isto é, como atribuir responsabilidade a um avatar do metaverso, o qual, uma vez dotado de personalidade, pode titularizar direitos e suportar a imputação de responsabilidade por suas condutas.

Sobre o segundo ponto suscitado, como imputar responsabilidades em um metaverso descentralizado, a princípio, uma vez possível a desconsideração da personalidade fictícia para atingir as pessoas naturais, a questão da gestão descentralizada se tornaria irrelevante, já que, no âmbito do mundo concreto, a pessoa natural está submetida à jurisdição estatal. Contudo, a ausência de ente único que administra o metaverso dificulta a rastreabilidade de usuários pessoas naturais.

Sem adentrar nas ciências da tecnologia da informação, que possuem meios para rastreamento de protocolos de internet, cabe ao Direito criar mecanismos para conferir a maior efetividade possível ao próprio ordenamento jurídico. Quando se trata de condutas perpetradas virtualmente, a legislação já possibilita a requisição judicial de dados aos provedores de internet, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, conforme artigo 22 da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Brasil, 2014).

Retornando ao metaverso, faz-se pertinente a existência de um ente ao qual seria possível requisitar os dados, mesmo que básicos, tal como a geolocalização das pessoas naturais que controlam avatares no metaverso. É nesse âmbito que a descentralização do metaverso oferece barreiras à efetivação do direito. Porém, em exame sistemático da teoria do direito, encontram-se também respostas a esses entraves.

As principais plataformas de metaverso existentes são as denominadas “Decentraland” e The Sandbox (Alves, 2022). A exemplo de outros mecanismos que utilizam da rede blockchain para seu



funcionamento, como a criptomoeda bitcoin, referidos metaversos são administrados por instituições denominadas Decentralized Autonomous Organization (DAO).

Borges (2022) detalha o funcionamento de uma DAO:

Atualmente, entende-se por DAO uma organização que funcione sem gerenciamento hierárquico, pautada em regras definidas por meio de Smart Contracts, em que os participantes exercem seus direitos por meio de tokens emitidos pela própria organização. Em regra, as DAOs funcionam sob códigos abertos, possibilitando a qualquer pessoa interessada auditar seus códigos de programação e entender a sua organização de forma clara. Pela lógica da descentralização, as decisões em uma DAO ocorrem por votação dos detentores de tokens de acordo com suas regras de consenso. Assim, o protocolo da DAO deve estabelecer o quórum para as tomadas de decisão, de forma que a execução de determinadas atividades dependerá do voto afirmativo dos detentores de uma certa quantidade de tokens.

As DAOs se assemelham às sociedades anônimas de capital aberto, que possuem ampla regulação pelo Estado. Foi nesse sentido que o Estado de “Wyoming nos EUA já promulgou uma lei em julho deste ano [2021] que permitiu às DAOs constituírem-se como sociedades anônimas, com o reconhecimento de personalidade jurídica, as designando como DAO LLCs” (Mienert, 2022, p. 31).

Referida legislação estabelece uma série de obrigações, dentre elas a de que a DAO tenha representação no Estado de Wyoming e sejam indicados, por meio de *smart contracts*, os seus representantes (Bellavitis; Fisch; Momtaz, 2022).

O caminho parece correto. Ao estabelecer a obrigação legal de indicação de um representante para a DAO, inclusive para as que administram as plataformas de metaverso, torna-se possível requisitar os dados de identificação da pessoa natural que exerce o controle sobre os avatares.

Uma vez caracterizada a DAO como uma sociedade empresarial, caso não sejam cumpridos os requisitos legais, como a indicação de um representante legal, vislumbra-se que tais instituições podem ser imputadas como sociedades irregulares. Novamente, valendo-se de institutos já presentes no ordenamento jurídico, Ulhoa Coelho (2004, p. 124) destaca as consequências de uma sociedade irregular:

Pelo art. 990 do CC, os sócios da sociedade sem registro responderão sempre ilimitadamente pelas obrigações sociais, sendo ineficaz eventual cláusula limitativa desta responsabilidade no contrato social. Os sócios que se apresentaram como representantes da sociedade terão responsabilidade direta e os demais, subsidiária, mas todos assumem responsabilidade sem limite pelas obrigações contraídas em nome da sociedade.

Considerando que os sócios das DAOs são os adquirentes das NFTs, em um cenário de não cumprimento dos requisitos legais para constituição de uma entidade desse tipo, é possível alcançar os detentores das NFTs para que estes respondam pelas obrigações sociais.



Com esse arcabouço teórico-normativo como suporte, é possível encontrar um caminho para que o segundo questionamento, como seria possível impor sanções em um metaverso descentralizado, seja contemplado com efetividade.

Ao personificar a DAO, imputando-lhe responsabilidade sobre a administração do metaverso, verifica-se ainda importante reflexo na proteção de dados pessoais. Isso porque resta mais clara a figura de um controlador de dados pessoais. Os avatares, como extensão da personalidade da pessoa natural, carregam a proteção aos dados pessoais da pessoa natural.

Nesse sentido, Pironti e Keppen (2021, p. 58) destacam: “não parece haver dúvida que, ao captar os dados do “avatar”, dados estes que são por consequência lógica de seu próprio criador (pessoa natural e sujeito de direito que deu vida à criatura), os controladores agem diretamente sob a égide e aplicabilidade da LGPD”.

Conclui-se, em resumo, que, ao considerar o avatar como titular de uma personalidade jurídica fictícia, extensão da personalidade da pessoa natural que o controla, é possível imputar responsabilidade aos atos por ele perpetrados. Para que a pessoa natural seja efetivamente responsabilizada, tem-se como premissa a sua identificação. Nesse âmbito, além dos mecanismos de rastreabilidade utilizados nas ciências da tecnologia da informação, o ordenamento jurídico pode prever alguns instrumentos, tal como a previsão de um ente responsável pelo fornecimento de dados de usuários no metaverso.

É nessa seara que surge a figura da DAO, entidades responsáveis pela administração das principais plataformas de metaverso, semelhantes às estruturas de uma sociedade anônima. A exemplo de legislação estrangeira, parece adequada a regulação estatal da DAO, para que, dentre outras obrigações, sejam indicados representantes legais dessas instituições, responsáveis pela guarda e, na hipótese de requisição, do fornecimento de dados dos usuários pessoas naturais do metaverso. Todos esses pontos são úteis para os casos de abates desconhecidos, de eleitores, por exemplo, que insultem ou propaguem notícias falsas. É uma forma de garantir que condutas irregulares serão punidas e que o direito está apto para tanto.

Além dessas possibilidades da teoria geral, o TSE dispõe ainda do Sistema de Alerta de Desinformação, plataforma que permite aos eleitores registrar denúncias acerca de desinformação sobre candidatos ou partidos (incluindo pesquisas manipuladas e propaganda irregular), Justiça Eleitoral, urnas eletrônicas ou contagem de votos, discurso de ódio, violência política e grave perturbação ao ambiente democrático, além de mensagens não solicitadas com conteúdo eleitoral no WhatsApp (disparo em massa). Nessa plataforma, também será possível fazer denúncias sobre o mau uso do metaverso por candidatos à eleição ou mesmo de eleitores que praticarem condutas indevidas nessa plataforma.

Outra perspectiva a ser pensada é que o TSE forme uma comissão de servidores para analisar as propagandas disponibilizadas no metaverso, de modo que possam apurar se são compatíveis com as normas vigentes. Essa hipótese revela-se mais complexa, uma vez que, em razão da ausência de fronteiras no metaverso, a atuação desses servidores poderia ser comprometida. Além disso, a Justiça Eleitoral provavelmente não teria corpo de servidores suficiente para atender às demandas exigidas pelo metaverso.

Desse modo, o que se observa é que o metaverso se apresenta como um meio tecnológico relevante e inovador e pode expandir a comunicação entre eleitor e candidato, o que para uma democracia é vantajoso, mesmo que não seja, ainda, uma realidade para todos os brasileiros e brasileiras. Entretanto, é necessário que o legislador se debruce sobre o tema para regulamentar as matérias envolvidas. Isso, além de tornar



(ou ao menos impedir) o TSE menos ativista, ainda possibilita eleições mais transparentes e pautadas em inovações, sem necessariamente interferir de forma negativa nos princípios basilares da democracia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O metaverso, ligado à ideia de uma realidade expandida e administrada pelos próprios usuários por meio de uma organização descentralizada, torna-se cada vez mais relevante socialmente, por isso merece atenção do ponto de vista jurídico.

É nesse contexto que surge a figura do Estado, como ator nesse cenário virtual, integrando-se a ele e colhendo benefícios na melhoria de serviços públicos e na maximização dos canais de interação entre Estado e sociedade. Porém, o Poder Estatal também deve se atentar, nessa seara, ao seu papel de regulador de condutas. É nesse campo que surgem alguns desafios, os quais, defende-se, são superados pela teoria do direito e por outros mecanismos da própria justiça eleitoral.

Os avatares do metaverso devem ser dotados de uma personalidade fictícia, extensão da personalidade da pessoa natural que o controla. Disso decorre que eventuais condutas indesejadas, que ensejam o abuso de direito, podem ser imputadas à pessoa natural por meio do instituto da desconsideração da personalidade fictícia.

Outro desafio é a rastreabilidade das pessoas naturais controladoras dos avatares. Assim como possível no âmbito do Marco Civil da Internet, as requisições de dados aos provedores de internet é necessária para apontar um controlador desses dados no âmbito do metaverso.

Nesse cenário surge a figura das DAO, organizações descentralizadas, cujo “proprietário” é qualquer pessoa detentora de uma NFT com cotas de referida instituição. As principais plataformas de metaverso são administradas por essas organizações. A exemplo de legislações estrangeiras, que a qualificam como uma sociedade anônima, é necessário prever uma regulamentação sobre ela e, entre suas obrigações, estabelecer a necessidade de indicar um representante legal da sociedade.

Inclusive, há meios de impulsionar a regularização de tais organizações. Sabe-se que, no caso de sociedades empresariais irregulares, o patrimônio dos sócios é atingido diretamente. Sendo os sócios os detentores das NFT, é possível concluir que seus patrimônios respondem pelos atos da sociedade.

Com essa regulamentação das DAO, que, repita-se, administram os metaversos, atenua-se o impasse sobre a rastreabilidade dos usuários, visto que seria possível a requisição de dados ao representante legal da organização.

Essas medidas são importantes sobretudo no âmbito do direito eleitoral e, especificamente, em relação ao processo eleitoral brasileiro e suas propagandas. As últimas eleições evidenciaram que o poder da desinformação ainda é substancial e merece atenção. Logo, com as devidas responsabilizações, será possível evitar que o metaverso seja utilizado como mais uma plataforma para disseminar informações falsas ou desinformações e se torne um campo para a corrida eleitoral de forma transparente e responsável, como boas evoluções tecnológicas devem ser.



6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V; GAETANI, F. Metaversos e eleições. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 set. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/metaversos-e-eleicoes.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ALVES, F. Criptomoedas do metaverso: conheça 5 ativos com alto potencial de crescimento. *Seu Dinheiro*, São Paulo, 12 mai. 2022. Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/conteudo-de-marca/criptomoedas-do-metaverso-conheca-5-ativos-com-alto-potencial-de-crescimento>. Acesso em: 16 mar. 2025.

ANGELUCI, R. A. Direito à identidade virtual. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. Anais [...]. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2009. p. 8439-8461. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/Integra.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.

BARROSO, P.; FRACCAROLI, J.; ASSOLA, J. H. D. Combate à pirataria no metaverso. In: BMA Advogados. Metalaw: Reflexões sobre a aplicação do Direito no Metaverso. *BMA30 Advogados*, [s. l.], 27 mar. 2022, p. 10-11. Disponível em: <https://www.bmalaw.com.br/conteudo/societario-e-ma/due-diligence-de-ativos-intangiveis-no-metaverso>. Acesso em: 11 mar. 2025.

BELLAVITIS, C.; FISCH, C.; MOMTAZ, P. P. The rise of Decentralized Autonomous Organizations (DAOs): a first empirical glimpse. *Venture Capital: an international journal of entrepreneurial finance*, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 187-203, ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13691066.2022.2116797>. Acesso em: 22 out. 2025.

BORGES, R. DAO: um novo modelo de organização. *MIT Technology Review*, São Paulo, 28 jan. 2022. Disponível em: <https://mittechreview.com.br/dao-um-novo-modelo-de-organizacao>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 23 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Além de inconstitucional, resolução do TSE de combate à desinformação viola jurisprudência da própria Corte, reforça PGR*. Brasília, DF: MPF, 24 out. 2022a.



Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/alem-de-inconstitucional-resolucao-do-tse-de-combate-a-desinformacao-viola-jurisprudencia-da-propria-corte-reforca-pgr>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. *Resolução nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Brasília, DF: TSE, 2017. Revogada pela resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-551-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. *Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022*. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 138443/DF*. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Google Brasil Internet Ltda. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 29 jun. 2010, p. 104. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/16794614/inteiro-teor-103580168>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Confira os principais ajustes nas resoluções das Eleições 2022*. Brasília, DF: TSE, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/confira-os-principais-ajustes-nas-resolucoes-das-eleicoes-2022>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral*: SIADE. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE comemora marca histórica de jovens eleitores nas Eleições 2022*. Brasília, DF: TSE, 5 mai. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-comemora-marca-historica-de-jovens-eleitores-nas-eleicoes-2022>. Acesso em: 19 mar. 2025.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2021*. São Paulo: Cetic.br, 2022. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domiciliros_2021_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

FIGUEIREDO, L. C. R. L. Metaverso e eleições: o crescimento da ‘algoritmocracia’. *Jota Info*, [São Paulo], 6 ago. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/metaverso-e-eleicoes-o-crescimento-da-algoritmocracia>. Acesso em: 15 nov. 2024.

GRANDURY GONZÁLEZ, M. L. *Implementación y Análisis de la Tecnología Blockchain y su Implicación Fundamental en el Desarrollo de un Metaverso Descentralizado*. 2022. Trabalho de Conclusão



de Curso (Graduação em Matemática e Informática) – Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 2022. Disponível em: <https://oa.upm.es/69825/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MARCHETTI FILHO, G. F. *Estudos de direito*: direito civil: teoria geral do direito civil. Campo Grande: Contemplar, 2020.

MACHADO, A. Augusto Aras (PGR) vai fundo: TSE desrespeita Constituição e jurisprudência da própria Corte. Aderbal Machado Blog, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.aderbalmachadoblog.com.br/post/augusto-aras-pgr-vai-fundo-tse-desrespeita-constitui%C3%A7%C3%A3o-e-jurisprud%C3%A3%C3%A7%C3%A3o-da-pr%C3%B3pria-corte>. Acesso em: 28 out. 2025.

MIENERT, B. Dezentrale autonome Organisationen (DAOs) und Gesellschaftsrecht: Zum Spannungsverhältnis Blockchain-basierter und juristischer Regeln. Tübingen: Mohr Siebeck, 2022. Disponível em: <https://www.mohrsiebeck.com/buch/dezentrale-autonome-organisationen-daos-und-gesellschaftsrecht-9783161616075/>. Acesso em: 28 out. 2025.

NAKAMOTO, S. *Bitcoin*: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. [S. l.: s. n.], 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

NOBREGA, M.; HEINEN, J. As forças que mudarão a administração pública pós-covid: transparência 2.0; blockchain e smart contracts. *A&C: revista de direito administrativo e constitucional*, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 217-230, jul./set. 2021. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1405>. Acesso em: 8 mar. 2025.

PANDEMIA faz consumo da internet dobrar no Brasil. *2flex*, São Paulo, 12 maio 2021. Disponível em: <https://2flex.com.br/pandemia-faz-consumo-da-internet-dobrar-no-brasil/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

PESSERL, A. NFT 2.0: Blockchains, Mercado Fonográfico e Distribuição Direta de Direitos Autorais. *Revista Rede de Direito Digital, Intelectual & Sociedade*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 255-294, 2021. Disponível em: <https://revista.ioda.org.br/index.php/rrddis/article/download/14/11/59>. Acesso em: 8 mar. 2025.

PIRONTI, R.; KEPPEN, M. Metaverso: novos horizontes, novos desafios. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, set./dez. 2021. <https://doi.org/10.47975/IJDL.pironti.v.2.n.3>. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/v2n3pironti2021>. Acesso em: 8 mar. 2025.

RAIS, D.; FALCÃO, D.; GIACCHETTA, A. Z. *Direito eleitoral digital*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

RIOS, A. Metaverso é usado em campanhas políticas pela primeira vez no Brasil. *Portal R7*, Brasília, DF, 26 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasilia/metaverso-e-usado-em-campanhas-politicas-pela-primeira-vez-no-brasil-06072022>. Acesso em: 8 mar. 2025.



SCHREIBER, A. Só não vale ficar calado: o que as eleições ensinaram sobre fake News. *Jota Info*, [São Paulo], 1 mar. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/coluna-do-anderson-schreiber/so-nao-vale-ficar-calado-o-que-as-eleicoes-ensinaram-sobre-fake-news-01112022>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SEREC, F. E. *Metaverso: aspectos jurídicos*. São Paulo: Almedina, 2022.

SHECAIRA, S. S. *Responsabilidade penal da pessoa jurídica (de acordo com a lei 9.605/98)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

GANHO DE CAPITAL NA ALIENAÇÃO DE IMÓVEL RURAL: RESTRIÇÃO (IN)DEVIDA IMPOSTA À PESSOA JURÍDICA OPTANTE PELO LUCRO REAL

CAPITAL GAIN ON THE SALE OF RURAL PROPERTY: (IN)DUE RESTRICTION IMPOSED ON THE LEGAL ENTITY OPTING FOR REAL PROFIT

Henrique Rodrigues Medeiros¹
Fabrício Muraro Novais²
Muriel Amaral Jacob³

V. 6 N. 2
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 26/03/2025
APROVADO: 31/04/2025

RESUMO

Esta pesquisa tem por tema o imposto sobre a renda e como recorte a apuração na alienação de imóvel rural. O problema de pesquisa consiste em averiguar a (in)devida restrição de utilização da apuração pelas regras próprias, incidentes na alienação de imóvel rural por empresas optantes pelo lucro real. A legislação tributária prevê regras específicas para apuração do ganho de capital na alienação de imóveis rurais, porém a Receita Federal do Brasil aplica restrições quando o contribuinte é empresa optante pelo lucro real. O objetivo geral é investigar se empresas optantes pelo regime do lucro real poderiam se utilizar de regras específicas na alienação de imóvel rural. Para isso, devemos: (a) conhecer o critério de renda e rendimentos de qualquer natureza; (b) estudar o ganho de capital na alienação de imóveis rurais; (c) analisar limitação infralegal para apuração a depender do contribuinte. O método de investigação é dedutivo e a técnica bibliográfica. Os resultados indicam que a apuração do imposto sobre a renda no ganho de capital, decorrente da alienação de imóvel rural, considera a especificidade do negócio, e não o contribuinte ou o regime tributário adotado, e eventual restrição infralegal seria indevida.

Palavras-chave: ganho de capital; imposto sobre a renda; imóvel rural; lucro real; pessoa jurídica.

-
- ¹ Mestrando em Direito pela Universidade de Rio Verde (UniRV). Advogado OAB-GO. Bolsista FAPEG. E-mail: henriquequemedeirosadvogados@gmail.com.
- ² Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Adjunto da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Professor Permanente do Mestrado Profissional em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde (UniRV). Consultor Jurídico. E-mail: fabriciomuraro@uol.com.br.
- ³ Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Mestre em Direito pela Univem - Marília/SP. Especialista em Direito Processual Civil. Professora da Universidade de Rio Verde (UniRV-Faculdade de Direito) e Professora Permanente do Mestrado Profissional em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. Advogada. E-mail: murieljacob@hotmail.com.

ABSTRACT

The theme of the research is income tax and the calculation of the sale of rural property. The research problem consists of investigating the (in)due restriction on the use of the calculation, by the rules applicable to the sale of rural property, by companies opting for real profit. Tax legislation provides specific rules for calculating capital gains on the sale of rural properties, however the Brazilian Federal Revenue Service applies restrictions when the taxpayer is a company opting for real profit. The general objective is to investigate whether companies opting for the real profit regime could use specific rules when selling rural property. To do this, we must: (a) know the criteria for income and income of any nature; (b) study the capital gain on the sale of rural properties; (c) analyze infra-legal limitations for calculation depending on the taxpayer. The research method is deductive and the technique is bibliographic. The results indicate that the calculation of income tax on capital gains, resulting from the sale of rural property, considers the specificity of the business and not the type of taxpayer or the tax regime adopted and any infralegal restriction would be undue.

Keywords: capital gain; income tax; rural property; real profit; legal person.

1 INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é amplo e complexo. A legislação desse sistema é de difícil entendimento e a tributação tem regras distintas, cada qual com suas particularidades, tanto para cada tipo de tributo quanto para cada setor ou atividade econômica.

Dentro dessa perspectiva, um tributo que sempre gerou discussões é o imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza, uma vez que essa exação impacta diretamente o poder de compra dos contribuintes, reduzindo sua disponibilidade financeira.

Fato gerador frequentemente negligenciado por muitos contribuintes, mas que atrai, igualmente, a incidência do imposto sobre a renda, é o resultado obtido com a alienação de bens e direitos, o conhecido ganho de capital. A lei tributária específica que se considera como ganho de capital a diferença positiva entre o valor de transmissão de um bem ou direito e o respectivo custo de aquisição corrigido monetariamente, deixando claro que, para ser tributado, deverá ocorrer um acréscimo positivo no patrimônio do transmitente.

Em uma primeira leitura, parece simplório o entendimento do tema, porém o termo ganho de capital, no Direito Tributário, suscita dúvidas sobre sua abrangência e é, constantemente, objeto de questionamentos, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, em especial quando se trata da alienação de imóvel rural. Isso ocorre porque a legislação prevê regramento distinto para a alienação desses bens.



Para a apuração da base de cálculo do imposto sobre a renda relativo ao ganho de capital decorrente da alienação de imóveis rurais, a legislação⁴ estabelece que devem ser considerados o custo de aquisição e o valor da venda do imóvel rural, isto é, o Valor da Terra Nua, correspondentes, respectivamente, aos anos da aquisição e da alienação, conforme informado pelo contribuinte na Declaração de Informação e Apuração do ITR (DIAT).

No entanto, a Receita Federal brasileira tem aplicado entendimento de que somente poderão aproveitar dessa regra de apuração o contribuinte pessoa física (independentemente do regime de tributação) ou pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Presumido, afastando a possibilidade de utilização daquela regra o contribuinte pessoa jurídica optante pelo Lucro Real.

O presente artigo visa analisar se o entendimento imposto pela Receita Federal do Brasil encontra amparo legal ou se há verdadeira restrição indevida em relação aos contribuintes pessoas jurídicas que optam pelo regime tributário do Lucro Real.

Para identificar a possibilidade de o contribuinte pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Real se utilizar das regras específicas aplicáveis ao ganho de capital na alienação de imóveis rurais, o trabalho está dividido da seguinte forma: (i) em primeiro momento, analisaremos os aspectos gerais do imposto de renda; (ii) em um segundo momento, analisaremos as regras aplicáveis para apuração do ganho de capital na alienação de imóveis rurais; (iii) por fim, analisaremos se qualquer contribuinte (pessoa física ou jurídica), independentemente do regime de tributação adotado (Simples, Lucro Presumido e Lucro Real), pode se utilizar das regras próprias para apuração do ganho de capital na alienação de imóveis rurais. Ao final, apresentaremos as considerações finais.

2 IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA: CONCEITO DE “RENDA” PARA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

O constituinte originário, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu os limites gerais ao poder de tributar e fez previsão dos tributos que poderiam ser criados e a competência tributária da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, para instituir e arrecadar cada tributo.

O legislador constituinte, no entanto, deixou a cargo da legislação complementar dispor sobre conflitos de competências entre as entidades tributantes e regulamentar, as limitações constitucionais ao poder de tributar e estipular normas gerais em matéria de legislação tributária, ou seja, deixou a cargo do legislador a complementação das normas gerais tributárias a respeito de cada espécie tributária prevista no texto constitucional.

⁴ Lei 9.393/96 - Art. 19. A partir do dia 1º de janeiro de 1997, para fins de apuração de ganho de capital, nos termos da legislação do imposto de renda, considera-se custo de aquisição e valor da venda do imóvel rural o VTN declarado, na forma do art. 8º, observado o disposto no art. 14, respectivamente, nos anos da ocorrência de sua aquisição e de sua alienação.



Feitas essas considerações, alertamos que este estudo limitar-se-á ao imposto sobre a renda e provenientes de qualquer natureza, que tem previsão no art. 153, inciso III, da Constituição Federal (Brasil, 1988a), e sua regulamentação infraconstitucional.

Ao tempo da promulgação da Constituição Federal de 1988, existia no sistema jurídico brasileiro uma lei que tratava das normas gerais em matéria tributária, também conhecida como Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/1966), que, apesar de ter sido criada por lei ordinária, foi recepcionada como sendo lei complementar. Tal recepção se deu em razão da compatibilidade material do texto da referida lei com as normas constitucionais originárias promulgadas naquele momento.

Dessa forma, desde sua recepção pela Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional, cumprindo a função conferida à lei complementar, traz diretrizes a respeito do imposto sobre a renda, reafirmando o texto constitucional que estipula que o referido tributo é de competência da União e incide sobre a renda e os provenientes de qualquer natureza.

Para que não haja interpretações extensivas capazes de dar margem a tributação indevida, a definição de renda para fins de incidência tributária deve ser extraída a partir de uma leitura do texto constitucional, porquanto as regras-matrizes tributárias encontram-se criteriosamente desenhadas na Constituição.

Ao conceituar, o Código Tributário Nacional delimita renda como sendo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, já provenientes de qualquer natureza (Brasil, 1966), e é tratado como conceito por exclusão, compreendido como os acréscimos patrimoniais não enquadráveis no conceito legal de renda.

No Brasil, para conceituação de renda, prevalece a “teoria do acréscimo patrimonial”, segundo a qual o que interessa é o aumento do patrimônio líquido, sendo considerado como lucro tributável exatamente o acréscimo líquido verificado no patrimônio do contribuinte, durante determinado espaço de tempo, independentemente da origem das diferentes parcelas do acréscimo (Carvalho, 2018).

O núcleo da definição se situa no acréscimo patrimonial. Em outras palavras, na evolução patrimonial positiva compreendida num período determinado. Para fins de tributação, rendas e provenientes devem ser entendidos como o resultado positivo, isto é, diferença positiva entre receitas e despesas de um contribuinte dentro de um determinado período.

O conteúdo semântico do vocábulo “renda”, nos termos previstos pelo Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, compreende o saldo positivo resultante do confronto entre certas entradas e certas saídas, ocorridas ao longo de determinado período. Em outras palavras, renda nada mais é do que acréscimo patrimonial (Gonçalves, 1997).

Vale destacar que o tributo não deve incidir sobre um ingresso isoladamente considerado. Isso seria o mesmo que tributar somente as entradas financeiras positivas, desconsiderando resultados negativos, ocasionando a tributação do patrimônio em vez de sua renda efetiva.

O fato gerador do imposto de renda é a obtenção de disponibilidade econômica, independentemente do rendimento ou do nome, localização, natureza jurídica, fonte e forma percebida do rendimento ou da nacionalidade da fonte. Renda é, sempre e necessariamente, renda disponível. Autorizar a tributação de renda indisponível seria uma maneira de ultrapassar os limites legais (Carvalho, 2018).

A renda pressupõe ganho, lucro, aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica. Se não houver efetivo ingresso, não será possível compor um saldo final positivo, acabando por tributar o patrimônio e



não o acréscimo patrimonial. A lei, visando regulamentar a temática, até pode dizer o que é ou não é renda tributável, mas deve se restringir aos limites semânticos, que são intransponíveis.

Atento ao conceito de renda para fins de incidência de imposto, o legislador constatou que na alienação e na transferência de bens também poderá ocorrer “renda”, quando houver resultado positivo entre a diferença do valor de aquisição e o valor de transferência, ou seja, haverá ganho de capital quando ocorrer uma transferência de patrimônio por um valor superior ao de aquisição, operação que atrairá a tributação pelo imposto incidente sobre a renda no ganho de capital ou simplesmente ganho de capital imobiliário.

3 GANHO DE CAPITAL NA ALIENAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

O sistema tributário reconhece como fato gerador de tributação o acréscimo patrimonial advindo do capital, do trabalho ou da combinação de ambos. Logo, operações de alienação de transferência de patrimônio, desde que resultem em disponibilidade positiva, foram lembradas pelo legislador como fato gerador do imposto sobre a renda.

O ganho de capital corresponde, portanto, à diferença positiva apurada mediante a contraposição de dois valores, isto é, uma renda verificada pela apuração da diferença positiva entre o valor de alienação de um bem ou direito e o seu correspondente custo de aquisição.

A legislação conceitua o ganho de capital como um evento tributável, um fato gerador para recolhimento de imposto, estabelecendo que é considerado ganho de capital a diferença positiva entre o valor de alienação de bens ou direitos e o respectivo custo de aquisição, o que abrange todo e qualquer tipo de alienação, inclusive promessa de cessão de bens ou direito, seja em vida ou causa mortis, seja em moeda nacional ou estrangeira (Brasil, 1988b).

O valor da alienação é o preço efetivo da operação praticado pelas partes, ou seja, o valor da alienação constante do documento particular de promessa de compra e venda e, de maneira definitiva, o valor expresso na escritura pública de compra e venda, ressalvado aqueles casos em que o preço não retrata a realidade de mercado (Brasil, 1988b).

Caso seja constatada ausência de informações imprescindíveis, bem como de subavaliação ou apresentação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, a Receita Federal procederá à abertura de procedimento administrativo de fiscalização para apuração do valor real de negociação, evitando eventual evasão fiscal (Giannico Junior, 2021). Somente deixará de prevalecer, para efeitos de tributação, a data, a forma e o valor da alienação constante do documento, seja por instrumento público ou particular, quando a autoridade fiscal, mediante procedimento administrativo, constatar que houve simulação, fraude ou que o valor indicado pelas partes negociantes for notoriamente diverso do valor praticado pelo mercado, ou seja, a má-fé deve ser provada em processo regular.

A expressão “ganho de capital” ficou conhecida na legislação tributária como o acréscimo patrimonial resultante da alienação de bens e direitos, desde que não esteja compreendendo-se a receita bruta.



De maneira simplificada, a base de cálculo do imposto sobre a renda para o ganho de capital consiste na diferença positiva entre o valor de alienação (preço efetivo do ato ou negócio jurídico praticado) e o respectivo custo de aquisição (valor pelo qual o bem ou direito ingressou no patrimônio do contribuinte) (Carneiro; Gomes, 2020).

Para a apuração do ganho de capital, deve ser deduzido do valor de alienação o valor de compra dos bens e/ou direitos objeto da transação, de modo que somente se tributará o ganho de capital se se apurar uma diferença positiva entre o valor de alienação do imóvel e o seu respectivo custo de aquisição e, na medida que o valor da alienação for menor, também menor será o ganho de capital tributável.

É importante ressaltar que não basta a simples variação positiva do patrimônio em decorrência de valorização imobiliária, pois exige-se alienação verdadeira. Não sendo assim, haveria a possibilidade de se tributar, na modalidade imposto de renda incidente sobre o ganho de capital, um contribuinte pelo simples fato de que ele poderia alienar um imóvel de que é proprietário, embora o contribuinte nunca tenha exercido essa faculdade (Ávila, 2011). Nota-se que o que atrai a possibilidade de tributação do ganho de capital é a ocorrência do verdadeiro acréscimo patrimonial, e não o mero acréscimo hipotético.

Em razão do recorte metodológico, nos limitaremos a analisar as especificidades para apuração do ganho de capital na alienação de imóveis rurais.

Em relação à tributação do acréscimo patrimonial decorrente da alienação de imóvel rural, a partir da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), a legislação passou a adotar, para os imóveis adquiridos a partir de 1º de janeiro de 1997, o Valor da Terra Nua (VTN) como referência para o custo de aquisição e para o valor de venda do imóvel rural, correspondentes, respectivamente, aos anos da ocorrência de sua aquisição e de sua alienação, declarados pelo contribuinte na Declaração de Informação e Apuração do ITR (DIAT), para fins de apuração da base de cálculo do ganho de capital. Quanto aos imóveis rurais adquiridos antes do marco temporal (01/01/1997), a legislação autorizou a atualização monetária até 31/12/1995 do custo de aquisição do imóvel (art. 19, da Lei 9.393/1996).

Algumas especificidades devem ser consideradas: (a) a tributação do ganho de capital deve considerar a regra específica prevista na legislação que cuida do imposto territorial rural (art. 19 da Lei 9.363/1996) quando se trata de alienação de imóveis rurais; (b) em relação a imóveis adquiridos anteriormente ao ano de 1997, é possível atualização monetária do custo de aquisição; (c) a partir de 01/01/1997, o valor de alienação e o custo de aquisição para apuração do ganho de capital será o VTN, declarado pelo contribuinte na Declaração de Informação e Apuração do ITR (DIAT), desde que o valor das benfeitorias/investimentos tenham sido deduzidos como custo ou despesa de custeio da atividade rural.

A tributação diferenciada do ganho de capital decorrente da alienação de imóvel rural decorre da própria ordem constitucional que garantiu destaque aos instrumentos creditícios e fiscais aplicáveis ao setor agrícola e ao agronegócio como um todo. Existem preceitos constitucionais que indicam a presença de um arcabouço jurídico específico, ainda que, às vezes, presumitivo, voltado à atividade rural, em razão da relevância desse setor para a economia brasileira (Loubet, 2017).

O tratamento específico para apuração do imposto de renda sobre a atividade rural já tinha previsão na Lei n.º 8.023/1990 (Brasil, 1990), que considera como resultado da atividade rural (base de cálculo do imposto de renda) a diferença entre os valores das receitas recebidas e das despesas pagas no exercício.



Os investimentos realizados na atividade rural, como as aplicações de recursos financeiros com vistas ao desenvolvimento da atividade para expansão da produção ou melhoria da produtividade agrícola, são considerados despesas para fins de apuração da base de cálculo. Não entra nessa regra, todavia, a parcela correspondente ao valor da terra nua, que deve ser tributada como ganho de capital⁵.

A tributação do ganho de capital na alienação de imóveis rurais está sujeita a tributação com regras próprias e específicas, as quais modificam tanto o “valor de alienação” como o “custo de aquisição”, que devem ser considerados para fins da determinação da base de cálculo do imposto de renda (Leal; Batiston, 2020).

Dessa forma, dando efetividade ao texto constitucional, a Lei n.º 9.393/1996 alterou a forma de apuração do ganho de capital do imóvel rural e passou a utilizar o VTN em detrimento do custo efetivo de aquisição e de venda do imóvel. A medida trouxe uma regra compatível com o setor do agronegócio, uma vez que o imóvel rural, para se tornar produtivo, depende de vultosos investimentos. Caso não houvesse a separação entre o valor da terra nua e os custos relativos a benfeitorias e/ou investimentos, estaria sendo permitida a tributação sobre o patrimônio, e não sobre o acréscimo patrimonial positivo, que é o fato gerador do imposto de renda sobre o ganho de capital.

O ponto, no entanto, que neste texto buscamos analisar é se a utilização das regras previstas no art. 19 da Lei n.º 9.393/1996, para fins de apuração do ganho de capital, aplica-se a todo e qualquer contribuinte que aliena imóvel rural ou se a legislação trouxe alguma restrição apenas a alguns contribuintes, sobretudo em razão do regime tributário adotado. Isso porque a Receita Federal do Brasil tem restringido a aplicação das regras somente aos contribuintes pessoa física e pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Presumido, excluindo-se o contribuinte pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Real.

4 RESTRIÇÃO APLICADA PELA RECEITA FEDERAL ÀS PESSOAS JURÍDICAS OPTANTES PELO LUCRO REAL

A forma de apuração do ganho de capital decorrente da alienação de imóvel rural, instituída pela Lei n.º 9.393/1996, não traz nenhuma vedação em relação aos contribuintes que praticarem o fato gerador. Na verdade, traz uma regra específica de apuração do imposto sobre a renda, na modalidade de ganho de capital na alienação de um imóvel rural, como visto na seção anterior, para evitar-se a ocorrência de tributação sobre o patrimônio em detrimento do acréscimo patrimonial, verdadeiro fato gerador do ganho de capital.

A forma prevista para apuração do ganho de capital em relação à alienação de imóvel rural não revoga as disposições gerais relativas ao ganho de capital na alienação de bens e direitos outros que não

5 Art. 4º Considera-se resultado da atividade rural a diferença entre os valores das receitas recebidas e das despesas pagas no ano-base. § 1º É indedutível o valor da correção monetária dos empréstimos contraídos para financiamento da atividade rural. § 2º Os investimentos são considerados despesas no mês do efetivo pagamento. § 3º Na alienação de bens utilizados na produção, o valor da terra nua não constitui receita da atividade agrícola e será tributado de acordo com o disposto no art. 3º, combinado com os arts. 18 e 22 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.



o imóvel rural, ou seja, a norma constante do art. 19 da Lei n.º 9.393/1996 (Brasil, 1996) é uma regra especial aplicada ao ganho de capital oriundo da alienação de imóvel rural, independentemente de quem seja o contribuinte que realiza a referida alienação.

Importante esclarecer que apenas os imóveis rurais classificados no ativo não circulante da pessoa jurídica é que darão ensejo à apuração de ganho de capital, pois para os imóveis rurais classificados no ativo circulante, quando forem alienados, o resultado será tributado como operacional e não como ganho de capital (Leal; Batiston, 2020).

Em que pese a legislação não trazer restrição ao tipo de contribuinte que realiza a operação e/ou ao regime tributário adotado por esses contribuintes, a Receita Federal tem restringido a utilização da regra especial apenas ao contribuinte pessoa física e a pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Presumido, excluindo o contribuinte pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Real⁶.

De acordo com a Receita Federal do Brasil, o Regulamento do Imposto de Renda – RIR, tanto o revogado Decreto n. 3.000/1999⁷ (Brasil, 1999) quanto o atual Decreto n. 9.580/2018⁸ (Brasil, 2018), faz previsão expressa de que as pessoas jurídicas optantes pelo Lucro Real devem se submeter a regra geral para tributação do ganho de capital incidente sobre a alienação de imóvel rural, justificando, portanto, a restrição apenas aos contribuintes pessoa física e pessoa jurídica optante pelo lucro presumido.

O afastamento do regime especial de apuração do ganho de capital com base no VTN para as pessoas jurídicas optantes pelo regime do lucro real, de acordo com a Receita Federal do Brasil, se justifica pela remissão ao art. 17 da Lei n.º 9.249/1995⁹ contida no parágrafo único do art. 19 da Lei n.º 9.393/1996¹⁰.

⁶ Solução de Consulta nº 31 - SRRF06/Disit.

⁷ Art. 418. Serão classificados como ganhos ou perdas de capital, e computados na determinação do lucro real, os resultados na alienação, na desapropriação, na baixa por perecimento, extinção, desgaste, obsolescência ou exaustão, ou na liquidação de bens do ativo permanente (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 31). § 1º Ressalvadas as disposições especiais, a determinação do ganho ou perda de capital terá por base o valor contábil do bem, assim entendido o que estiver registrado na escrituração do contribuinte e diminuído, se for o caso, da depreciação, amortização ou exaustão acumulada (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 31, § 1º).

⁸ Art. 501. Serão classificados como ganhos ou perdas de capital e computados, para fins de determinação do lucro real, os resultados na alienação, na desapropriação, na baixa por perecimento, na extinção, no desgaste, na obsolescência ou na exaustão, ou na liquidação de bens do ativo não circulante, classificados como investimentos, immobilizado ou intangível (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 31, caput). § 1º Ressalvadas as disposições especiais, a determinação do ganho ou da perda de capital terá por base o valor contábil do bem, assim entendido aquele que estiver registrado na escrituração do contribuinte, subtraído, se for o caso, da depreciação, da amortização ou da exaustão acumulada e das perdas estimadas no valor de ativos (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 31, § 1º).

⁹ Art. 17. Para os fins de apuração do ganho de capital, as pessoas físicas e as pessoas jurídicas não tributadas com base no lucro real observarão os seguintes procedimentos: I -tratando-se de bens e direitos cuja aquisição tenha ocorrido até o final de 1995, o custo de aquisição poderá ser corrigido monetariamente até 31 de dezembro desse ano, tomado-se por base o valor da UFIR vigente em 1º de janeiro de 1996, não se lhe aplicando qualquer correção monetária a partir dessa data; II - tratando-se de bens e direitos adquiridos após 31 de dezembro de 1995, ao custo de aquisição dos bens e direitos não será atribuída qualquer correção monetária.

¹⁰ Art. 19. A partir do dia 1º de janeiro de 1997, para fins de apuração de ganho de capital, nos termos da legislação do imposto de renda, considera-se custo de aquisição e valor da venda do imóvel rural o VTN declarado, na forma do art. 8º, observado o disposto no art. 14, respectivamente, nos anos da ocorrência de sua aquisição e de sua alienação. Parágrafo único. Na apuração de ganho de capital correspondente a imóvel rural adquirido anteriormente à data a que se refere este artigo, será considerado custo de aquisição o valor constante da escritura pública, observado o disposto no art. 17 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.



Isso porque o disposto no art. 17 da Lei n.º 9.249/1995 permite que a atualização monetária do custo de aquisição de imóveis rurais adquiridos até 31/12/1996 se aplique somente às pessoas jurídicas não sujeitas ao Lucro Real. Dessa forma, para a Receita Federal do Brasil, a norma contida no *caput* do art. 19 da Lei n.º 9.393/1996 estaria sujeita às mesmas restrições (Leal; Batiston, 2020).

A interpretação restritiva nos parece equivocada, pois a remissão feita pelo parágrafo único do art. 19 da Lei 9.393/1996 refere-se tão somente à possibilidade das pessoas físicas ou jurídicas optantes pelo lucro presumido de procederem à atualização do valor de aquisição dos imóveis rurais adquiridos até 31/12/1996 para fins de apuração do ganho de capital. Inexiste restrição para a regra geral prevista no *caput* do referido art. 19, que se aplica a operações de alienação de imóvel rural que resultem em ganho de capital a partir de 01/01/1997, independentemente se realizada por pessoa física ou jurídica, seja optante pelo regime de tributação do Lucro Presumido ou do Lucro Real.

A lei especial, ao tratar de imóveis rurais adquiridos antes do mês de janeiro de 1997, estabelece que a título de ganho de capital alguns ajustes na base de cálculo do custo de aquisição são permitidos e, ao permitir essa atualização, restringe-a de forma expressa à pessoa física e às pessoas jurídicas optantes pelo lucro presumido. No entanto, inexiste vedação para utilização da regra especial (utilização do VTN), para apuração do ganho de capital na alienação do imóvel rural, quando esse imóvel tiver sido adquirido a partir de janeiro de 1997, hipótese em que o referido critério jurídico poderá ser aplicado tanto para pessoas físicas quanto pessoas jurídicas, independentemente do regime de tributação adotado (Carneiro; Gomes, 2020).

Ressalvada a exceção prevista na lei especial, atualização monetária do valor de aquisição dos imóveis rurais adquiridos antes de janeiro de 1997 concedida apenas à pessoa física e à pessoa jurídica do lucro presumido, o restante aplica-se inteiramente a todos os contribuintes (pessoa física e jurídica), independentemente do regime de tributação adotado (Lucro Real ou Lucro Presumido), pois não cabe ao intérprete distinguir o que a lei não distingue (Calcini, 2023).

A exclusão do regime especial de apuração de ganho de capital, aplicável na alienação de imóvel rural, objeto de norma legal, não foi excepcionada em razão do contribuinte (pessoa física ou jurídica) nem mesmo do regime de tributação (Lucro Real ou Lucro Presumido). Não cabe à Receita Federal do Brasil, sob pretexto de interpretação da norma legal, acabar por legislar, a ponto de não permitir que a essência substancial da regra legal seja inutilizada para apuração de ganho de capital na alienação de imóvel rural por pessoa jurídica optante pelo regime do Lucro Real.

A interpretação adotada pela Receita Federal do Brasil, por meio de suas soluções em consultas, por se tratar de normas secundárias, deve refletir apenas os comandos autorizados pela lei e na exata extensão nela prevista (Carvalho, 2018). Tais interpretações não possuem força vinculante capaz de modificar a estrutura da norma jurídica.

A tributação favorecida prevista para o ganho de capital na alienação de imóveis rurais não é um privilégio para determinado tipo de contribuinte, mas sim a aplicação de um instrumento fiscal de incentivo e fomento ao setor econômico do agronegócio prevista na legislação para dar concretude às normas constitucionais. O ganho de capital na alienação de imóvel rural deve ser apurado com base no VTN,



independentemente de quem seja o contribuinte (pessoa física ou pessoa jurídica) que realiza o fato gerador tributário e de qual regime tributário foi adotado (Lucro Real ou Lucro Presumido).

Ao admitir a restrição a determinados contribuintes em razão do regime tributário adotado, aceita-se a introdução de critério restritivo de apuração da base de cálculo, ausente na Lei n.º 9.393/1996, em nítida violação ao princípio da legalidade tributária. Portanto, tal restrição é incompatível com o ordenamento jurídico e sempre que aplicada merece questionamento administrativo e/ou judicial para que tenha sua invalidade reconhecida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legislador, atento ao conceito de renda para fins de incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, trouxe a possibilidade de tributação na alienação e transferência de bens e direitos quando houver a ocorrência de acréscimo patrimonial, ou seja, quando ocorrer ganho de capital.

Em atenção ao tratamento diferenciado dado às atividades rurais do agronegócio, a Lei n.º 9.393/1996 fez previsão de um regramento próprio para fins de apuração do ganho de capital na alienação de imóveis rurais, possibilitando que, em detrimento do valor de aquisição e valor de alienação, seja possível utilizar como base de cálculo o valor da diferença entre o VTN do ano da alienação e o VTN do ano da aquisição do referido imóvel rural, evitando a tributação dos valores investidos no imóvel rural para construção de benfeitorias e/ou investimentos produtivos.

A legislação, ao adotar uma forma especial de apuração do ganho de capital na alienação de imóveis rurais, está fomentando as atividades do setor do agronegócio por meio de instrumento fiscal, conforme determina o texto constitucional, ou seja, o tratamento favorecido é direcionado ao setor econômico e não a determinados tipos de contribuintes e/ou a depender do regime de tributação por eles adotado.

A Receita Federal do Brasil, ao aplicar restrições em relação sistemática de tributação do ganho de capital na alienação de imóveis rurais, autorizando somente os contribuintes pessoa física e pessoa jurídica optante pelo regime do lucro presumido, excluindo-se o contribuinte pessoa jurídica optante pelo lucro real, inova e acaba criando critério não previsto na Lei n.º 9.393/1996 a esse respeito.

A legislação especial não trouxe qualquer exceção. Dessa forma, o ganho de capital na alienação de imóvel rural deve ser apurado com base no VTN, sendo ilegal a restrição feita às pessoas jurídicas optantes pelo regime do lucro real, sob pena de aceitar a introdução de critério restritivo de apuração da base de cálculo, ausente na legislação, o que violaria o princípio da legalidade tributária.

Portanto, o descompasso entre o entendimento adotado pela Receita Federal do Brasil em relação à Lei n.º 9.393/1996, excluindo a pessoa jurídica optante pelo lucro real, afronta o princípio da estrita legalidade tributária. A observância ao entendimento da Secretaria da Receita Federal significaria admitir a competência do órgão para definir a base de cálculo do tributo, o que causaria transgressão ao princípio da estrita legalidade.



6 REFERÊNCIAS

ÁVILA, H. *Conceito de renda e compensação de prejuízos fiscais*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 7.713 de 22 de dezembro de 1988*. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm. Acesso em: 12 de junho de 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.023 de 12 de abril de 1990*. Altera a legislação do Imposto de Renda sobre o resultado da atividade rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 12 abr. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8023.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 26 dez. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 19 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 3.000 de 26 de março de 1999*. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Brasília, DF: Presidente da República, 26 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3000.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ. Ganho de Capital. Solução de Consulta nº 31 - SRRF06/Disit, de 08 de abril de 2011. Brasília, DF: Receita Federal, 8 abr. 2011. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=99759>. Acesso em: 12 jun. 2023.



BRASIL. *Decreto nº 9.580 de 22 de novembro de 2018.* Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9580.htm#art4. Acesso em: 12 jun. 2023.

CALCINI, F. P. Aplicação da Lei 9.393/96 quanto ao ganho de capital de imóvel rural no lucro real. In: CALCINI, F. P. *Tributação no agronegócio: algumas reflexões*. Londrina: Thoth, 2023. p 119-124.

CARVALHO, P. B. *Direito tributário: linguagem e método*. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

CARNEIRO, B. M.; GOMES, A.P. B.; O ganho de capital na alienação da propriedade rural. In: MASSARA, L. H. N.; CAMPOS, M. H. de O.; CASTRO JUNIOR, P. H. *A tributação no agronegócio*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 591-611.

GIANNICO JUNIOR, F. E. *Ganho de capital: alienação de imóvel por pessoa física: teoria e muita prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GONÇALVES. J. A. L. *Imposto sobre a renda: pressupostos constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

LEAL, H. B.; BATISTON, R. R. Apuração do ganho de capital na alienação do imóvel rural. In: MASSARA, L. H. N.; CAMPOS, M. H. O.; CASTRO JUNIOR, Paulo Honório. *A tributação no agronegócio*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 224-248.

LOUBET, L. F. *Tributação federal no agronegócio*. São Paulo: Noeses, 2017.

HOUSING FIRST: UMA PERSPECTIVA JURÍDICA SOBRE O DIREITO À MORADIA E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE

HOUSING FIRST: A LEGAL PERSPECTIVE ON THE RIGHT TO HOUSING AND PERSONALITY RIGHTS

Wellington Junior Jorge Manzato¹
Marcelo Negri Soares²
Jarbas Rodrigues Gomes Cugula³

V. 6 N. 2

2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO:
 APROVADO:

RESUMO

O objetivo deste artigo é descrever o que constitui uma moradia digna como um direito social. Os objetivos específicos incluem: analisar o direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro como princípio fundamental, examinar a violação dos direitos da personalidade quando esses não são atendidos por meio de programas sociais, especialmente em relação às pessoas em situação de rua, e discutir o método *housing first*, incluindo casos internacionais e sua (in)aplicabilidade no Brasil. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e descritiva com abordagem qualitativa, utilizando o método dedutivo. A pesquisa partiu da premissa do acesso à moradia como um direito social e se delimitou na análise da violação dos direitos da personalidade em casos de inaplicabilidade. A coleta de dados foi realizada por meio de artigos científicos publicados sobre o tema. Os resultados da pesquisa apontaram aspectos positivos a serem considerados, indicando que a aplicação do modelo *housing first*, já em desenvolvimento em diversos países, pode proporcionar maior dignidade às pessoas em situação de rua no Brasil. O artigo contribui para a discussão sobre a efetivação do direito à moradia como um direito social no Brasil, destacando a importância do método *housing first* como uma alternativa viável para garantir dignidade às pessoas em situação de rua, além de fornecer uma análise sobre a violação dos direitos da personalidade em situações de vulnerabilidade.

Palavras-chave: moradia; direito social; direitos da personalidade; *housing first*.

-
- 1** Doutorando em Direito pela Universidade Unicesumar. Docente nos cursos de Pedagogia e Direito na Unicesumar, Maringá-PR. Coordenador de Pós-graduação UNICV. Membro do Grupo de Pesquisa: Formação Docente e Práticas Pedagógicas e Sistema Constitucional de Garantia dos Direitos da Personalidade. E-mail: adv.manzato@hotmail.com.
- 2** Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP; Pós-Doutorado pela Universidade de Coimbra (PT); Pós-Doutorado pela Universidade Nove de Julho – São Paulo; Especialista pela Universidade Mackenzie, São Paulo; Cursou Extensão Universitária em Harvard, Berkeley e MIT, nos Estados Unidos da América; Professor Titular-Visitante na Universidade de Coventry, Inglaterra (Reino Unido) – Faculdade de Direito, Administração e Negócios, Programa de Mestrado e Doutorado; ex-Professor da UFRJ (Faculdade Nacional de Direito); Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas UniCesumar (Maringá-PR); Pesquisador Fapesp, ICETI, NEXT SETI. E-mail: negri@negrisoares.com.br.
- 3** Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Cesumar (UniCesumar). Advogado. E-mail: cugula.mestrado@gmail.com.

ABSTRACT

The main objective of this article is to describe what constitutes a decent housing as a social right. The specific objectives include: to analyze the right to housing in the Brazilian legal system as a fundamental principle, to examine the violation of personality rights when these are not met through social programs, especially in relation to people on the street, and discuss the housing first method, including international cases and its (in)applicability in Brazil. The methodology used was a bibliographical and descriptive research with qualitative approach, using the deductive method. The research started from the premise of access to housing as a social right, and was limited in the analysis of violation of personality rights in cases of inapplicability. Data collection was carried out through scientific articles published on the subject. The results of the research pointed out positive aspects to be considered, indicating that the application of the housing first model, already in development in several countries, can provide greater dignity to people on the street in Brazil. The article contributes to the discussion on the realization of the right to housing as a social right in Brazil, highlighting the importance of the method housing first as a viable alternative to guarantee dignity to people on the street. In addition to providing an analysis on the violation of personality rights in situations of vulnerability.

Keywords: Housing; Social Law; Personality Rights; Housing First.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema o direito à moradia em interface com os direitos da personalidade. Busca-se, assim, analisar a fundamentação jurídica do direito à moradia, bem como examinar estudos de casos internacionais de *Housing First*.

A falta de moradia é um problema nacional e surgiu com o crescimento desordenado da urbanização das cidades, uma vez que uma parcela da população ficou marginalizada e sem teto. Como será explorado a seguir, o direito à moradia é assegurado pela Constituição Federal de 1988 como um direito social fundamental, fortalecido pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000. Desse modo, torna-se relevante analisar esse bem jurídico sob a ótica dos direitos da personalidade, uma vez que a moradia constitui elemento essencial para a dignidade da pessoa humana e para a efetivação de uma vida plena em sociedade.

Com a aceleração de forma desordenada da urbanização no país, as obrigações do Estado foram desafiadas, em razão de um inesperado crescimento urbano que exigiu novas demandas de serviços e políticas públicas para atender à população que passou a viver nas cidades. Nesse cenário, as deficiências em infraestrutura, segurança, saúde e educação se tornam evidentes, ampliando as vulnerabilidades e expondo as falhas na garantia de direitos fundamentais.



Não se pode negar a importância dos direitos de personalidade, principalmente com a evolução do mundo e da sociedade, uma vez que é preciso garantir o direito e o respeito à vida, bem como a liberdade, a dignidade, a integridade física, os valores, o nome e todas as garantias que sejam necessárias para que a personalidade humana se desenvolva. O fator determinante da distinção dos direitos da personalidade é a dignidade humana, pois essa proteção é a base dos objetivos desses direitos.

Os direitos da personalidade e os direitos fundamentais do indivíduo são unidos pela dignidade humana e consagram a integridade física e espiritual do homem, assegurando o desenvolvimento de sua personalidade e a defesa de sua autonomia individual. Assim, para que tais direitos sejam assegurados, o Estado, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, deve garantir tais direitos por meio de políticas que não apenas aloquem recursos mas também promovam a inclusão social e a dignidade.

O objetivo deste artigo é analisar as possíveis razões pelas quais o Estado não consegue alinhar as políticas públicas ao direito à moradia digna e adequada para todos. A pesquisa examinará o problema da urbanização descontrolada e como o Estado agiu perante as legislações que surgiram para assegurar o direito à moradia. Com isso, há necessidade de implementação de programas como o “*Housing First*”, que surge como estratégia para reverter a marginalização de indivíduos em situação de rua, propondo uma abordagem que prioriza a estabilidade residencial, assegurando-a de forma integral, como base para a reintegração social e o acesso a direitos.

A justificativa para o tema em questão é demonstrar a importância de uma política pública séria alinhada ao ordenamento jurídico para fazer cumprir o direito à moradia adequada, que envolve outros direitos, como o saneamento, o abastecimento de luz, o transporte, o emprego e a empregabilidade, os documentos atualizados, a assistência social e a saúde. Por isso, é necessário analisar a preocupação social crescente e desordenada que tem levado a uma profunda desigualdade social e, consequentemente, a violações de direitos fundamentais, incluindo o direito à moradia digna e os direitos da personalidade.

Com base no exposto, o objetivo geral do artigo é descrever sobre um dos direitos fundamentais ao ser humano, sobretudo o direito à moradia, considerando o modelo “*Housing First*”, apresentado como uma solução inovadora que prioriza a oferta de moradia para pessoas em situação de rua, promovendo a estabilidade e permitindo o acesso a outros serviços sociais.

Os objetivos específicos são: a) analisar os princípios do direito à moradia e sua fundamentação jurídica, explorando os princípios jurídicos que fundamentam o direito à moradia no Brasil, presente na Constituição Federal de 1988, além do direito à moradia como instrumento essencial para a garantia de outros direitos fundamentais; b) descrever a violação dos direitos da personalidade e a realidade de pessoas em situação de rua, ressaltando de que modo a ausência de moradia digna reflete na violação dos direitos da personalidade, como a dignidade, a privacidade e a integridade física e moral; c) analisar o *housing first*, programa originário dos Estados Unidos que obteve êxito em diversos países, por meio do exame de casos internacionais e da verificação de sua (in)aplicabilidade no território nacional. Busca-se, ainda, comparar a aplicabilidade de políticas, bem como as estruturas sociais e legais, a fim de oferecer uma visão crítica sobre as potencialidades e limitações do programa, com base no contexto brasileiro em termos de legislação urbana, política social e capacidade institucional.



Para tornar a condução das investigações ordenada, o presente estudo utiliza uma abordagem qualitativa, tendo como foco a análise de aspectos legais, em vez de quantificar o fenômeno social ou empírico, sendo necessário um estudo mais amplo. O método utilizado será o dedutivo, começando com uma premissa ampla para depois se concentrar no objeto específico em estudo. O estudo terá início com a apresentação do direito à moradia no cenário brasileiro, passando pela importância desse direito para a preservação da dignidade humana, além dos direitos da personalidade. Por isso, a pesquisa foi baseada em bibliografia coletada por meio de artigos científicos de revistas eletrônicas, da legislação vigente e de doutrinas nas áreas de moradia, dignidade humana e direitos da personalidade.

Na abordagem do problema da pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa, que se preocupa com o nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que implica a coleta e a análise interpretativa dos dados. Tal abordagem é ideal para compreender as complexidades humanas, permitindo analisar de forma mais profunda as percepções e o comportamento das pessoas em situação de rua. Com isso, a pesquisa qualitativa não busca a generalização; pelo contrário, busca-se um aprofundamento sobre os fenômenos voltados para a moradia digna e as pessoas em situação de rua, permitindo uma exploração detalhada, seja individual, seja coletiva.

Os direitos da personalidade formam a base de todos os direitos especiais, inclusive os direitos sobre a própria pessoa, pois os direitos da personalidade formam a capacidade jurídica e os direitos sobre a própria pessoa implicam a consolidação dessa capacidade. Os direitos da personalidade são essenciais à vida, sendo considerados subjetivos e protegidos pelo Estado, além de proporcionarem um encontro jurídico entre o Direito Privado, a liberdade pública e o Direito Constitucional, advindo de uma história de luta pela tutela dos direitos personalíssimos.

Obteve-se como resultado que, diante do direito à moradia digna, a implementação da proposta do *housing first* se torna um instrumento de efetivação dos direitos da personalidade, destacando a necessidade de políticas públicas eficazes que atendam de forma efetiva às pessoas em situação de rua. Assim, o acesso à moradia não é apenas uma necessidade básica, mas algo que precisa ser conquistado para que outros direitos sejam garantidos e seja possível o desenvolvimento integral do indivíduo. Por isso, a busca por trazer o modelo *housing first* como uma solução visa potencializar o direito à moradia, permitindo que outros direitos sejam alcançados.

2 DIREITO À MORADIA: FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E PRINCÍPIOS

Com o passar do tempo, as cidades se desenvolveram desordenadamente e uma parcela da população ficou excluída, sem moradia. Diversos juristas e cientistas políticos reconhecem a necessidade de o



Estado assumir a responsabilidade pela garantia do direito à moradia, entendendo-o como um dos direitos fundamentais para a construção da dignidade da pessoa humana (Alfonsi; Lanfredi, 2021).

Segundo Costa (2014), com a industrialização acelerada, a demanda por mão de obra aumentou consideravelmente, e muitas pessoas acabaram migrando para as cidades à procura de trabalho, porém sem moradia fixa, o que contribuiu para uma urbanização desestruturada. Conforme Alfonsi e Lanfredi (2021), com a urbanização desordenada, sem um planejamento ideal de moradia, muitos indivíduos ficaram sem moradia digna e sem serviços urbanos básicos e passaram a se alojar em lugares irregulares e ilegais.

Para Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran (2018), o Brasil, por não conseguir acompanhar o planejamento urbano por meio de moradia digna, acaba infringindo vários direitos fundamentais e humanos. Tal situação não apenas intensifica a desigualdade, mas também desumaniza as pessoas que se encontram nessa situação, afinal, à medida que as cidades crescem – e, muitas vezes, de forma desordenada –, inúmeras pessoas ficam às margens da sociedade. Por não terem moradia adequada ou, até mesmo, outros serviços públicos, tais pessoas ficam em condições subumanas, o que não apenas contraria os ideais de justiça social, mas também prejudica o desenvolvimento social e econômico do país.

Por meio da Emenda Constitucional n.º 26, de 2000, foram incluídos os direitos já previstos no art. 6 da Constituição Federal de 1988, sendo determinado no ordenamento jurídico o direito à moradia como direito fundamental social no Brasil, dando visibilidade para um problema antigo e sem garantia jurídica (Siqueira; Souza, 2024).

O Estado, por sua vez, com intuito de diminuir as diferenças e integrar o indivíduo, como reconhecimento dos seus direitos fundamentais, sociais e individuais, criou, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), mediante um processo democrático de ordenamento jurídico e urbano no país, alterando a política urbana.

O objetivo do Estatuto é validar os princípios determinados na CF/88, que dispõe sobre a utilização do solo urbano para a efetivação dos princípios de função social da moradia e da propriedade. A cidade é vista como um lugar para desenvolver capacidades tanto pessoais quanto sociais dos indivíduos (Santi; Mattia, 2007).

O Estatuto prescreve que as diferenciações da urbanização só podem ser resolvidas quando os princípios constitucionais estiverem assegurados, e isso ocorre por meio das políticas públicas governamentais de urbanização e moradia. Entre os grandes feitos do Estatuto está o reconhecimento do direito à moradia, porém sem esquecer que esse direito deve estar vinculado a direitos básicos, como acesso a saneamento básico, energia elétrica, água potável e coleta de lixo (Souza, 2014).

A legislação continuou se atualizando, e o país aprovou a Lei n.º 13.465/2017, que alterou os objetivos da política de regularização fundiária urbana desde a Carta Magna, regulando o direito à moradia e à propriedade privada.

Santos (2020) salienta que o Estado unificou o direito à moradia com o direito à propriedade privada, idealizando que o indivíduo apenas terá direito à igualdade em moradia quando obter a própria propriedade. Mesmo sendo implementados pelo Estado meios de combate à desigualdade da urbanização, com o capitalismo não foram de fato efetivados os direitos fundamentais dos cidadãos.



Segundo Rodríguez e Fernández (2023), o direito à moradia também está regido no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como também na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e nos Comentários Gerais nº 4 e nº 7, sendo internacionalmente garantido, da mesma forma que o acesso a direitos básicos sem discriminação, determinando-se a obrigatoriedade de os Estados tomarem providências para garantir a moradia digna para os indivíduos que não tenham condições de conseguir por conta própria.

Na visão de Lima (2020), embora no regimento da Carta Magna, em seu art. 6, seja citado apenas o “direito à moradia”, sem o termo “adequada”, é indiscutível que a moradia adequada está associada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, há crise de moradia nas cidades brasileiras, diante da inexistência de uma política pública eficaz, o que impede também toda uma infraestrutura, que é crucial para construir uma sociedade mais justa e igualitária (Soares; Manzato; Medina, 2025).

Assim, cabe à Administração Pública prover as condições e necessidades básicas para os indivíduos e seus familiares referentes a uma moradia digna e adequada (San José, 2023). O direito à moradia e o direito à moradia adequada se diferenciam, porque a adequação vem acompanhada de outros direitos básicos do cidadão. Logo, não significa apenas um teto para morar, já que engloba a integridade física, a segurança e o direito à vida, fatores ligados diretamente a uma moradia digna para os cidadãos.

Uma moradia apropriada vai além de fornecer um teto para as pessoas, já que envolve, em um primeiro momento, ser habitável, dando condições aptas para proporcionar uma vida com conforto, segurança e proteção contra potenciais ameaças à saúde. Além disso, esse local deve propiciar um espaço que possibilite uma privacidade eficaz ao indivíduo, incluindo uma construção sólida que ofereça segurança contra as condições climáticas. Por fim, a habitação não pode pôr em risco a vida das pessoas que nela residem, evitando-se qualquer tipo de exposição a materiais tóxicos ou insalubres (Saule Junior, 2004).

Segundo Stefaniak (2010), o princípio constitucional da dignidade humana é fundamental para a compreensão dos direitos que cercam o direito à moradia adequada, todos previstos na Constituição. Não se pode contemplar uma moradia justa e digna sem a proteção da família e o direito à vida, além das funções sociais da propriedade e da cidade, que também são componentes vitais nessa discussão. Portanto, deve-se compreender que a propriedade precisa cumprir sua função social, incluindo a promoção da dignidade e do bem-estar de seus habitantes. Por isso, o Poder Público precisa viabilizar um planejamento urbano que englobe o bem-estar comum, assegurando às pessoas em situação de rua que o acesso à moradia promova espaços de inclusão social, econômica e cultural.

De acordo com Mastrodi e Rossi (2015), a atuação do Estado deve ser determinante para assegurar o direito à moradia. A interferência do Poder Público deve ser realizada em prol dos menos favorecidos, que não possuem condições de conseguir um teto. Já Drigo (2020, p. 5) menciona que “o Estado possui a obrigação considerada positiva no tocante a assegurar um espaço de habitação com serviços básicos e preço compatível com a disponibilidade dos indivíduos em custear”.

Euzébios Filho (2019) afirma que os princípios básicos fundamentais da moradia são a autonomia e a dignidade humana, não se resumindo apenas a uma troca de imóvel ou de propriedade, pois o direito à moradia é entendido como um direito social básico, fundamentado eticamente, sendo politicamente derivado do próprio processo de humanização.



Já Alves e Meda (2018) pontuam que esse direito também vai de encontro com o prisma humanista, visto que possuir um teto é uma necessidade para o resto da vida, pois a moradia é necessária para a sobrevivência e a manutenção de uma vida saudável, mantendo preservado o princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, o Estado, para garantir o bem-estar, deve assegurar uma construção jurídico-política para garantir que todos se desenvolvam em sua plenitude e possam usufruir de uma casa (Juez, 2023).

Além de ampliar as capacidades do indivíduo, a moradia é também um direito social que promove o desenvolvimento da própria pessoa e de sua personalidade, característica relacionada à dignidade humana. Por outro lado, a falta de moradia pode obstar um desenvolvimento livre e pleno da personalidade, sobretudo diante de perigos e da insalubridade da rua (Lima, 2020).

Para o resgate da tutela e da proteção dos direitos fundamentais, o Estado deve assegurar o direito à moradia, garantindo que os indivíduos se desenvolvam social e individualmente. Portanto, para discutir o direito à moradia adequada, tendo em vista a dignidade humana, é fundamental ter uma abordagem que atenda de forma integral ao indivíduo, possibilitando a integração com outros direitos. Afinal, a moradia não é apenas uma questão de política habitacional, sendo essencial para a dignidade e o desenvolvimento humano.

3 VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Para a efetivação dos direitos da personalidade das pessoas em situação de rua é necessária uma abordagem que envolva a problemática desse grupo. Além disso, é preciso considerar necessidades de curto e longo prazo. Elaborar uma proposta eficaz implica implementar políticas públicas, legislações e ações comunitárias orientadas pela dignidade, pelo respeito e pelo reconhecimento dos direitos de cada indivíduo (Bittar, 2015).

É crucial revisar a legislação vigente para eliminar qualquer forma de criminalização da pessoa em situação de rua, garantindo que as leis e os regulamentos protejam efetivamente os direitos da personalidade, como os direitos à privacidade, à liberdade de locomoção e à segurança pessoal, a fim de garantir o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas que abordem diretamente as causas e consequências da situação de rua, incluindo o acesso à moradia digna, os cuidados com a saúde física e mental, a educação e as oportunidades de emprego (Pimenta, 2019).

A efetivação dos direitos da personalidade das pessoas em situação de rua requer um compromisso coletivo e ações coordenadas entre o governo, a sociedade civil e a própria comunidade de pessoas em situação de rua (Manzato; Soares; Prazak, 2024). Por meio dessas estratégias, é possível construir uma sociedade mais justa e inclusiva, em que os direitos e a dignidade de todos sejam respeitados e protegidos. A proteção dos direitos das pessoas em situação de rua representa um dos mais significativos desafios para a sociedade contemporânea, ao mesmo tempo que oferece oportunidade única para o fortalecimento da justiça social e da inclusão (Siqueira; Souza, 2024).



É necessário pontuar que, independentemente da condição em que a pessoa se encontre, ela merece reconhecimento e respeito como indivíduo. Afinal, os direitos fundamentais constituem um marco importante para uma sociedade justa e equitativa. Esses direitos, por serem inerentes a cada pessoa, são necessários para a proteção da dignidade e para a formação integral do sujeito. O compromisso com esses direitos é o ponto de partida para compreender as sociedades que promovem o bem-estar humano e aquelas que reforçam a desigualdade e a injustiça (Soares *et al.*, 2023).

O desenvolvimento e a implementação de políticas públicas e legislação para as pessoas em situação de rua enfrentam vários desafios, incluindo as restrições orçamentárias, a falta de dados precisos sobre essa população e a resistência política e pública a abordagens mais progressistas. No entanto, também há oportunidades significativas para a inovação e a mudança, especialmente com o crescente reconhecimento da situação de rua como uma questão que requer soluções complexas e multifacetadas, que vão além da assistência emergencial.

As políticas públicas e a legislação vigente têm o potencial não apenas de aliviar os sintomas da situação de rua, mas também de abordar suas causas raízes, promovendo a dignidade, o respeito e a reintegração plena das pessoas afetadas (Soares; Manzato; Cugula, 2025). Para isso, é necessário um compromisso renovado com abordagens baseadas em direitos, que reconheçam as pessoas em situação de rua como cidadãos com direitos integrais, merecedores de apoio, compreensão e oportunidades para reconstruir suas vidas (Valencio; Pavan; Siena, 2010).

Nesse contexto, a população marginalizada fica sem o devido acesso à moradia, contexto que é uma realidade das cidades brasileiras, sobretudo porque o investimento tende a ser voltado para as áreas mais nobres, sendo realizado de forma unilateral. Assim, parte da população fica acuada, à mercê de um posicionamento do Estado para prover moradia digna para todos que não possuem patrimônio (Villaça, 2011).

O Estado optou por planejar uma política habitacional com a compra da casa própria, ocasionando a necessidade de propriedade privada, sem considerar uma alternativa. As pessoas em situação de rua são uma parte da população que personifica o extremo da pobreza, por mais diferente que seja a conceituação que se desenvolva (Argiles, 2012).

As causas para que as pessoas se encontrem em situação de rua são complexas e diversificadas. Diversos estudos evidenciam fatores como a pobreza estrutural e a falta de moradia a preços mais acessíveis, bem como os sistemas de proteção e as ações sociais ineficazes, fazendo com que só aumente o número de casos de pessoas vivendo em situação de rua (Burt, 2019; Shinn; Khadduri, 2020).

As pessoas que vivem nessas condições são privadas de seus direitos da personalidade, especialmente o direito à moradia adequada. Com isso, todos os direitos associados a uma moradia também são excluídos, como a vida e a segurança, por exemplo, em razão do ambiente insalubre da rua.



4 ***HOUSING FIRST: ESTUDO DE CASOS INTERNACIONAIS E SUA (IN) APLICABILIDADE NO TERRITÓRIO NACIONAL***

O método “*Housing First*” foi criado pelo americano Sam Tsemberis e tem como proposta superar as dificuldades das pessoas em situação de rua, principalmente as que têm problemas com drogas ou com a saúde mental. Assim, a abordagem desse conceito não apenas reconduz os indivíduos das ruas diretamente para habitações permanentes, mas também reconhece que, para proporcionar uma moradia digna, é crucial uma preparação com recuperação e reintegração social. A proposta é a inversão da lógica promovida pelo Poder Público ao criar programas de habitação; afinal, o que se busca é a estabilidade residencial como base para o tratamento e o suporte social, demonstrando que é necessário também priorizar a dignidade humana e as necessidades básicas.

Segundo o criador do modelo, Tsemberis (2010), para encarar o crescente fenômeno das pessoas sem-abrigo crônico, é necessário adotar um modelo que ofereça uma estrutura fundamental e considere a exclusão de grupos sociais desse mesmo mercado, considerando também fatores como o desemprego e a discriminação étnica e racial. Uma das principais ideias do método é separar a prática de abrigar da necessidade de tratar. No caso de dependentes químicos ou pessoas com outros problemas relacionados à saúde, por exemplo, é necessário resolver cada problema de forma individual.

O direito à casa/moradia é um direito humano básico, ou seja, um direito de personalidade, que não deveria ter pré-requisitos e obstáculos que atrapalhassem sua aquisição. Quando o objetivo é combater a situação de rua, a casa deveria ser uma prioridade; em seguida, proporcionar serviços de apoio, como o tratamento e o cuidado com as questões particulares de cada um, a fim de implementar práticas que coloquem o bem-estar e a dignidade humana no centro da questão (Tsemberis, 2010).

O *Housing First* tem se mostrado eficaz ao oferecer habitação permanente sem pré-requisitos, compreendendo que a moradia deve ser vista como direito fundamental. Após garantir tal acesso, os serviços de apoio são realizados de forma personalizada, entendendo que as necessidades devem ser vistas de forma individual, considerando que cada pessoa tem uma demanda específica. Criar programas de habitação acessíveis às pessoas em situação de rua é fundamental, pois viabiliza políticas públicas eficazes voltadas a essa população, proporcionando dignidade e inclusão para quem mais precisa.

O foco do método são os grupos de pessoas em situação de rua considerados mais problemáticos, com situações crônicas e que estão nas ruas sofrendo com suas limitações, como é o caso de dependentes químicos e pessoas com problemas de saúde mental (Tsemberis, 2010). O intuito é proporcionar o direito a um lar que seja fixo e independente, garantindo suporte na prestação de assistência para o atendimento das necessidades das pessoas acolhidas. Assim, essa metodologia visa promover uma mudança significativa de paradigma.

As causas mais comuns que levam as pessoas a viverem nas ruas não são individuais, já que fazem parte de um problema mundial, que é a falta de um lar, com direito a usufruir de atenção básica.



Portanto, a abordagem do *Housing First* defende uma moradia para todos, inclusive reconhecendo que a situação de rua não é parte apenas de circunstâncias individuais, mas de um conjunto de desigualdades sociais antigas e não resolvidas pelos Estados quanto à proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos (Farha, 2015).

A moradia fixa é, sem dúvida, um direito de personalidade, sendo a essência principal do modelo *Housing First*, pois a possibilidade de usufruir desse direito não pode ficar condicionada a algum tipo de critério, seja ele clínico, seja de função individual. A premissa é a de que os indivíduos com problemas complexos e mais vulneráveis não precisam viver em instituições com um permanente suporte; podem viver independentes em seus lares e serem acompanhados por um suporte de acordo com cada caso (Ornela; Duarte, 2022).

A prioridade do *Housing First* são as pessoas que vivem nas ruas e possuem distúrbios mentais ou são envolvidas com drogas. Assim, são encaminhadas para equipes de suporte, que disponibilizam apoio de forma individual, conforme a necessidade de cada pessoa. O apoio é realizado com visitas no domicílio semanalmente, com o intuito de agilizar o atendimento necessário nas áreas da saúde, da assistência social, na busca por uma oportunidade de trabalho etc.

Programas com essa abordagem reconhecem que as pessoas possuem a capacidade de tomarem decisões e fazerem escolhas de vida, proporcionando a liberdade de viverem em seus lares e terem o controle sobre eles, podendo, inclusive, escolher os serviços de que necessitam, mesmo sendo referentes a tratamento (Tsemberis, 2010).

Em oito países europeus foi realizado um estudo com 121 profissionais do programa, por meio do qual foi analisada a maneira com que os profissionais descreviam os objetivos e princípios dos serviços de suporte que prestavam (Carvalho, 2020). A pesquisa verificou que eram valorizados pelo programa e pelos profissionais a capacidade e o potencial dos indivíduos, porém a equipe auxiliava essas pessoas, se assim desejassesem, para concretizarem seus objetivos. O serviço de suporte de *Housing First* foi analisado por um outro estudo, que coletou opiniões dos indivíduos que usam o serviço (O'Shaughnessy; Greenwood, 2021), destacando que geralmente os indivíduos possuem uma relação de colaboração e de reciprocidade para com os prestadores dos serviços de *Housing*.

As escolhas individuais e as decisões são respeitadas, pois o suporte que as pessoas recebem incentiva a autonomia e a integridade comunitária, levando sempre em consideração a capacidade e o conhecimento de cada um. A *recovery* e a integração comunitária orientam os serviços de *Housing First*, pois a *recovery* é entendida como um processo de fortalecimento pessoal, não de resultado clínico, com o objetivo de retomada de atividades, sentimentos de esperança e bem-estar (Davidson, 2003).

Nos processos de *recovery*, a contribuição da moradia independente é crucial, pois assim as pessoas podem reconstruir suas vidas, adquirindo confiança em um futuro mais estável e seguro (Goering *et al.*, 2014; Ornelas *et al.*, 2022; O'Shaughnessy *et al.*, 2020). A questão da confiança na capacidade das pessoas é primordial, já que os princípios do *Housing First* fazem com que as pessoas que vivem nas ruas possam novamente ser acreditadas, o que motiva uma mudança de pensamento tanto no grupo de pessoas quanto na relação com profissionais atuantes nos serviços.



A mais extrema forma de exclusão é a falta de moradia. Além de não ter uma moradia, a população em situação de rua é privada de outros direitos humanos essenciais, como os direitos à privacidade, à educação, ao emprego e o direito de viver em segurança e em condições de dignidade. O *Housing First* é reconhecido como uma abordagem essencial para resolver a situação de rua, sendo decorrente de experiências desenvolvidas em muitos países e em diferentes continentes, que comprovam evidências científicas sobre os seus bons resultados.

Nos Estados Unidos, a abordagem é amplamente disseminada, bem como no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia e em muitos países da Europa (Nelson *et al.*, 2019; Ornelas *et al.*, 2022; Pierse *et al.*, 2019; Shinn; Khadduri, 2020). Na última década, esse modelo tornou-se um componente central das estratégias nacionais e/ou dos planos regionais e municipais para a população em situação de rua. Na União Europeia, o sistema é integrado nas estratégias nacionais de países como Bélgica, Espanha, França e Irlanda. Em países como Holanda, Itália e Suécia, os serviços de *Housing First* são essencialmente desenvolvidos no âmbito dos planos regionais e/ou municipais, embora o modelo esteja também inscrito nas estratégias nacionais (Ornelas *et al.*, 2022).

Em Portugal, tal método já é reconhecido e financiado no âmbito da Estratégia Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, bem como por meio dos planos municipais de várias cidades, particularmente Lisboa, Cascais e Leiria. Mais recentemente, países como a Polônia e a Alemanha iniciaram o projeto em várias de suas cidades.

Para Ferro (2012) e Rodrigues (2018), a política de habitação brasileira não atende às necessidades da população que vive em situação de rua. Os programas são ineficientes, pois não existem políticas públicas nacionais que invistam nessa problemática. Os serviços existentes, como os albergues e as casas de convivência, prestam essencialmente assistência às necessidades mais básicas e imediatas da população em situação de rua, sendo geralmente desenvolvidos por instituições de beneficência, com o apoio das prefeituras (Machado, 2020).

Atualmente, no Brasil, estão em curso os projetos de Moradia Primeiro, um em Curitiba e outro em Porto Alegre (Brasil, 2019b). Foram iniciados em 2018 e são considerados os pioneiros na experimentação da abordagem *Housing First* no Brasil. Na cidade de Curitiba (PR), o projeto é uma iniciativa realizada por organizações da sociedade civil, liderada pelo Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua (INRua). Em Porto Alegre (RS), a iniciativa da implementação do projeto partiu da prefeitura municipal e conta com financiamento federal.

O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) anunciou em 2023 que está planejando um piloto do programa *Housing First* (Moradia Primeiro). A metodologia já é utilizada em vários países como uma forma de diminuir o número de pessoas em situação de rua, principalmente aquelas diagnosticadas com problemas de saúde, saúde mental e vício em álcool e drogas (Souto, 2023).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os aspectos abordados, comprehende-se que o problema da moradia surgiu em decorrência do crescimento desordenado da urbanização desordenada nas cidades, contexto que agravou as desigualdades sociais e contribuiu para o aumento do número de pessoas em situação de rua. A questão da população em situação de rua é resultado de múltiplos fatores, sendo o principal deles a falta de moradia – um direito da personalidade.

Entretanto, não basta assegurar apenas o acesso à moradia. É necessário que essa moradia seja adequada e acompanhada do acesso a serviços básicos, como água, energia elétrica e segurança. Esses elementos também integram os direitos da personalidade, uma vez que são essenciais para a garantia do direito à vida e à integridade dos cidadãos.

Para a efetivação dos direitos da personalidade das pessoas em situação de rua, é necessária uma abordagem que envolva a problemática desse grupo e considere suas necessidades, sejam elas de curto ou longo prazo. Elaborar uma proposta eficaz implica implementar políticas públicas, legislações e ações comunitárias orientadas pela dignidade, pelo respeito e pelo reconhecimento dos direitos de cada pessoa.

É crucial revisar a legislação vigente para eliminar qualquer forma de criminalização da situação de rua, garantindo que as leis e os regulamentos protejam efetivamente os direitos da personalidade, como os direitos à privacidade, à liberdade e à segurança pessoal, desenvolvendo e implementando políticas públicas que abordem diretamente as causas e consequências da situação de rua, incluindo o acesso à moradia digna, bem como cuidados de saúde mental e física, educação e oportunidades de emprego.

A efetivação dos direitos da personalidade das pessoas em situação de rua requer um compromisso coletivo e ações coordenadas entre o governo, a sociedade civil e a própria comunidade de pessoas em situação de rua. Por meio dessas estratégias é possível construir uma sociedade mais justa e inclusiva, em que os direitos e a dignidade de todos sejam respeitados e protegidos. A proteção dos direitos das pessoas em situação de rua representa um dos mais significativos desafios para a sociedade contemporânea, ao mesmo tempo que oferece oportunidade única para o fortalecimento da justiça social e da inclusão. A complexidade dessa questão demanda uma análise cuidadosa das dificuldades enfrentadas, bem como uma abordagem proativa para identificar e implementar soluções eficazes.

É necessário considerar que independentemente da condição em que a pessoa se encontre ela merece reconhecimento e o respeito como indivíduo; afinal, os direitos fundamentais constituem um marco importante para uma sociedade justa e equitativa. Esses direitos, por serem inerentes a cada indivíduo, são necessários para a proteção da dignidade e para a formação integral do sujeito. O compromisso com esses direitos fundamentais é o ponto de partida para compreender as sociedades que promovem o bem-estar humano e aquelas que reforçam a desigualdade e a injustiça.

As políticas públicas e a legislação vigente têm o potencial não apenas de aliviar os sintomas da situação de rua, mas de abordar suas causas raízes, promovendo a dignidade, o respeito e a reintegração plena das pessoas afetadas. Para isso, é necessário um compromisso renovado com abordagens baseadas em



direitos, que reconheçam as pessoas em situação de rua como cidadãos com direitos integrais, merecedores de apoio, compreensão e oportunidades para reconstruir suas vidas.

Pensar na abordagem *Housing First* é um grande passo para atender às pessoas em situação de rua, já que o método surgiu para auxiliar indivíduos nessas condições, com problemas com drogas e saúde mental, bem como mulheres em situação de risco e ameaça. No Brasil, o programa ainda não está implementado. Existem ações por parte dos governos para auxiliar as pessoas em situação de rua, porém não muito eficazes.

Ainda há empecilhos à proposta; logo, o ideal é pensar em políticas públicas que levem em consideração a estrutura física e os serviços oferecidos pela abordagem para sua correta implementação no país.

6 REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M.; LANFREDI, E. S. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 85-104, 2021. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12. Acesso em: 28 abr. 2024.

ALVES, F. B.; MEDA, A. P. A proteção do direito à moradia adequada e sua importância para o desenvolvimento infantojuvenil na perspectiva dos direitos da personalidade. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá, v. 18, n. 1, p. 181-207, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5611>. Acesso em: 4 ago. 2023.

ARGILES, M. S. *População Adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/MARIGLEI_ARGILES_Popula%C3%A7%C3%A3o-Adulta-em-Situa%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-%E2%80%93-Da-invisibilidade-social-ao-direito-a-ter-direitos.pdf. Acesso em: 4 ago. 2025.

BITTAR, C. A. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. rev., aum. e mod. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Comite Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Presidência da Repúblida, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9894.htm. Acesso em: 4 abr. 2024.



BURT, M. R. Three decades of homelessness. In: BURNES, D.W.; DILEO, D. L. (ed.). *Ending homelessness: why we haven't, how we can*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019. p. 47-66.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

COSTA, M. F. T. O cerceamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11250>. Acesso em: 4 ago. 2023.

DAVIDSON, L. *Living outside mental illness*. New York: University Press, 2003.

DRIGO, C. La protección de los derechos fundamentales en el espacio europeo y los diversos estándares posibles de protección: el caso del reconocimiento de la dimensión social del derecho a la vivienda por parte del TEDH. *Anales de Derecho*, Murcia, v. 38, n. 2, p. 1-24, 2020. Número especial: El TEDH en su sesenta aniversario. Disponível em: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.456271>. Acesso em: 4 abr. 2024.

EUZÉBIOS FILHO, A. O valor imensurável do direito à moradia. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO (CRPSP) (org.). *Psicologia e moradia: múltiplos olhares sobre a questão habitacional*. São Paulo: CRPSP, 2019.

FARHA, L. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. Geneva: OHCHR, 2015.

FERMENTÃO, C. A. G. R. Os direitos da personalidade como essenciais e a subjetividade do direito. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá, v. 6, n. 1, p. 241-266, 2006. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/313>. Acesso em: 28 abr. 2024.

FERRO, M. C. T. Política nacional para a população em situação de rua: o protagonismo dos invisibilizados. *Revista Direitos Humanos*, Ijuí, v. 8, p. 35-39, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/3703348/Pol%C3%ADtica_Nacional_para_a_Popula%C3%A7%C3%A3o_em_Situa%C3%A7%C3%A3o_de_Rua_o_protagonismo_dos_invibilizados_National_Policy_for_the_Street_Population_the_protagonism_of_the_invisibilized. Acesso em: 5 ago. 2023.

GABOARDI, M.; LENZI, M.; DISPERATI, F.; SANTINELLO, M.; VIENO, A.; TINLAND, A.; VARGAS-MONIZ, M. J.; SPINNEWIJN, F.; O'SHAUGHNESSY, B. R.; WOLF, J. R.; BOKSZCZANIN, A.; BERNAD, R.; BEIJER, U.; ORNELAS, J.; SHINN, M.; HOME-EU CONSORTIUM STUDY GROUP. Goals and principles of providers working with people experiencing homelessness: A comparison between housing first and traditional staircase services in eight European countries. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Basel, v. 16, n. 9, e1590, May 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31067661/>. Acesso em: 4 ago. 2023.



GOERING, P.; VELDHUIZEN, S.; WATSON, A.; ADAIR, C.; KOPP, B.; LATIMER, E.; AUBRY, T. *National At Home/Chez Soi Final Report*. Alberta: Mental Health Commission of Canada, 2014. Disponível em: https://www.mentalhealthcommission.ca/wp-content/uploads/drupal/mhcc_at_home_report_national_cross-site_eng_2_0.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

JUEZ, M. M. Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria. *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 24, n. 1, p. 105-124, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/32539>. Acesso em: 5 ago. 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, M. F. V. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 36, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/48406>. Acesso em: 5 ago. 2023.

MACHADO, R. W. G. A construção da política nacional para a população em situação de rua. *Temporalis*, Vitória, v. 39, p. 102-118, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28084>. Acesso em: 4 ago. 2023.

MANZATO, Wellington Júnior Jorge; SOARES, Marcelo Negri; PRAZAK, Maurício Ávila. Identidade em transformação: a gentrificação e a proteção dos direitos da personalidade em áreas urbanas. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, n. 115, ago./set. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-magister-de-direito-ambiental-e-urbanistico/2024-v-20-n-115-ago-set>. Acesso em: 4 ago. 2025.

MASTRODI, J.; ROSSI, R. A. Direito fundamental social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 168-187, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/549>. Acesso em: 4 ago. 2023.

MINAYO, M. C. S. (org.). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2014.

NELSON, G.; WORTON, S. K.; MACNAUGHTON, E.; TSEMBERIS, S.; MACLEOD, T.; HASFORD, J.; DISTASIO, J. Systems change in the context of an initiative to scale up Housing First in Canada. *Journal of Community Psychology*, Hoboken, NJ, v. 47, n. 1, p. 7-20, Jan. 2019. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2018-28607-001>. Acesso em: 5 ago. 2023.

O'SHAUGHNESSY, B. R.; GREENWOOD, R. M. Autonomy and authority: Homeless service users' empowering experiences in housing first and staircase services. *Journal of Community & Applied Social Psychology*



Psychology, Hoboken, NJ, v. 31, n. 3, p. 288-304, May/Jun. 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/casp.2511>. Acesso em: 5 ago. 2023.

O'SHAUGHNESSY, B. R.; MANNING, R. M.; GREENWOOD, R. M.; VARGAS-MONIZ, M. J.; LOUBIERE, S.; SPINNEWIJN, F.; ORNELAS, J. Home as a base for a well-lived life: Comparing the capabilities of homeless service users in housing first and the staircase of transition in Europe. *Housing, Theory and Society*, Abingdon, UK, p. 1-22, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/7682/1/Home%20theory%20and%20society.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.

ORNELAS, J.; DUARTE, M. T. *Moradia Primeiro (Housing First)*: subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua. Madri: Programa EUROSOCIAL, 2022. Disponível em: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2022/06/Herramienta_105_PS_Moradia-Primeiro-Housing-First.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

PIERSE, N.; OMBLER, J.; WHITE, M.; ASPINALL, C.; MCMINN, C.; ATATOA-CARR, P.; HOWDEN-CHAPMAN, P. Service usage by a New Zealand Housing First cohort prior to being housed. *SSM-Population Health*, Amsterdam, v. 8, e100432, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352827319300229>. Acesso em: 4 ago. 2023.

PIMENTA, M. de M. Pessoas em situação de rua em Porto Alegre: Processos de estigmatização e invisibilidade social. *Civitas: revista de ciências sociais*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 82-104, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/ZJ8DJ6tQTmZNCwBkBcrDRJH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2023.

QUILGARS, Deborah; PLEACE, Nicholas. Housing First and Social Integration: A Realistic Aim? *Social Inclusion*, Lisboa, v. 4, n. 4, p. 5-15, 2016. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/672/441>. Acesso em: 1 maio 2024.

RODRIGUES, S. de O. Direitos humanos fundamentais de pessoas em situação de rua e a inefetividade das políticas públicas no Brasil. *Revista Nova Hileia: Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, v. 5, n.1, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/1695>. Acesso em: 4 ago. 2023.

RODRÍGUEZ, G. D.; FERNÁNDEZ, C. N. El derecho de acceso a la vivienda en Lima Metropolitana a propósito de la Ley 31313, Ley de desarrollo urbano sostenible y el proyecto de reglamento de vivienda de interés social. *Thémis: Revista de Derecho*, [s. l.], v. 83, p. 121-137, 2023. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/28050>. Acesso em: 4 ago. 2023.

SAN JOSÉ, M. J. C. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda [BOE-A-2023-12203]: aspectos civiles la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada". *AIS: Ars Iuris*



Salmanticensis, Madrid, v. 11, n. 2, p. 1-57, 2023. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203>. Acesso em: 4 ago. 2023.

SANTIN, J. R.; COMIRAN, R. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1.595-1.621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 4 ago. 2023.

SANTIN, J. R.; MATTIA, R. Q. Direito urbanístico e estatuto das cidades. *Revista de Direito Imobiliário*, [s. l.], v. 30, n. 63, p. 38-52, 2007. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/889>. Acesso em: 4 ago. 2023.

SANTOS, J. C. B. de M. dos; DIAS, D. M. dos S.; ARRUDA, P. R. Capitalismo, globalização e a proposta de direito à cidade de Henri Lefebvre. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 87-106, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38000>. Acesso em: 4 ago. 2023.

SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SHINN, M.; KHADDURI, J. *In the midst of plenty: homelessness and what to do about it*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; SOUZA, B. C. L. de. Direito à moradia como direito da personalidade? *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 17, n. 50, p. 633-652, 2024. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/3529>. Acesso em: 4 abr. 2024.

SOARES, M. N.; JORGE, W. J.; CUGULA, J. R. G.; BUGUISKI, P. E. D.; MENEZES, G. R. Estratégias em políticas públicas para povos realocados: o direito em ação. In: JORGE, W. J. (org.). *Políticas Públicas no Brasil: uma reflexão necessária*. Maringá: Uniedusul, 2023.

SOARES, M. N.; MANZATO, W. J. J.; MEDINA, C. E. G. Direito à Moradia Digna com Reflexos na Privacidade e na Dignidade da Pessoa Humana como Indivíduo Titular de Direito da Personalidade: Efetividade do Agravo de Instrumento nas Ações Possessórias. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, n. 124, jan./fev. 2025. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/246236?show=full>. Acesso em: 4 abr. 2024.

SOARES, M. N.; MANZATO, W.; CUGULA, J. R. G. A Violação dos Direitos da Personalidade no Cotidiano dos Moradores em Situação de Rua: Honra e Imagem em Perspectiva. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 1, p. 67-88, abr./maio 2025.

SOUTO, M. Método para moradia de pessoas em situação de rua. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 3 dez. 2023. Disponível em: <https://www.correobraziliense.com.br/>



brasil/2023/12/6664190-conheca-metodo-para-dar-moradia-a-milhares-de-pessoas-em-situacao-de-rua.html. Acesso em: 4 abr. 2024.

SOUZA, R. de. Breves reflexões sobre os Direitos Sociais no Brasil e a Nova Política Habitacional do Governo Federal. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 178-199, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/10490>. Acesso em: 4 ago. 2023.

STEFANIAK, J. L. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicafd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24>. Acesso em: 4 ago. 2023.

TSEMBERIS, S. *Housing first: the pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Minnesota: Hazelden, 2010.

VALENCIO, N.; PAVAN, B. J. R.; SIENA, M.; Marchezini, V. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. In: VALENCIO, N. (org.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Paulo: RiMa, 2010.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/7G8LTmdQbCjCHqXg87Gs3SD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 abr. 2024.

IMPACTOS DA LEI N.º 14.843/2024 NA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO REGIME ABERTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA DIGNIDADE HUMANA

IMPACTS OF LAW N.º 14.843/2024 ON ELECTRONIC MONITORING OF INDIVIDUALS IN THE OPEN REGIME: AN ANALYSIS BASED ON HUMAN DIGNITY

Fernanda Analú Marcolla¹
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth²

V. 6 N. 2
2025
ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 24/03/2025
APROVADO: 15/04/2025

RESUMO

Este estudo investiga os impactos da Lei n.º 14.843/2024 na monitoração eletrônica de indivíduos em regime aberto no Brasil, buscando responder à seguinte questão: em que medida a Lei n.º 14.843/2024 pode ser considerada uma ofensa à dignidade humana ao legitimar a utilização da monitoração eletrônica no regime aberto? Por meio do método hipotético-dedutivo, com técnicas quali-quantitativas, foram coletados dados e depoimentos de monitorados, utilizando a teoria das dez capacidades de Martha Nussbaum para avaliar a eficácia da prática. Os resultados mostram que a regulamentação intensificou a vigilância sobre indivíduos que deveriam estar em liberdade, sem atingir os objetivos de desencarceramento, redução de custos ou reintegração social. Pelo contrário, a prática revelou-se estigmatizante e discriminatória, reforçando a exclusão social e violando a dignidade humana dos monitorados. Mesmo antes da promulgação da Lei n.º 14.843/2024, a monitoração eletrônica já enfrentava críticas por sua ineficácia e custo-benefício questionável. A pesquisa contribui para o debate jurídico e político sobre a aplicação da monitoração eletrônica no regime aberto, propondo mudanças para garantir que a prática respeite os direitos fundamentais e favoreça a reintegração social de forma efetiva e ética.

Palavras-chave: monitoração eletrônica; dignidade humana; teoria das capacidades; regime aberto.

¹ Doutoranda pelo programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Especialista em Direitos Humanos e Direito Constitucional pela Universidade de Direito de Coimbra/PT. Artigo produzido a partir de pesquisa financiada pelo Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDG) Emergencial de Consolidação Estratégica dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) stricto sensu acadêmico com notas 3 e 4 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (CAPES) – Processo nº. 88887.710405/2022-00. E-mail: marcolla.advocacia@gmail.com.

² Mestre e Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com estágio Pós-doutoral pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista de Produtividade do CNPq. Bolsista da Escola Nacional de Administração Pública (Cátedras Brasil 2024). Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito da Unijuí. Membro Titular do Comitê de Assessoramento de Ciências Humanas e Sociais da Fapergs (2022-2024). Líder do Grupo de Pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos (CNPq). Consultor ad hoc Fapergs, Fapesc, CNPq e CAPES. E-mail: madwermuth@gmail.com.

ABSTRACT

This study investigates the impacts of Law n.º 14,843/2024 on electronic monitoring of individuals in an open regime in Brazil, aiming to answer the following question: to what extent can Law n.º 14,843/2024 be considered a violation of human dignity by legitimizing the use of electronic monitoring in the open regime? Using the hypothetical-deductive method and qualitative-quantitative techniques, data and testimonies from monitored individuals were collected, based on Martha Nussbaum's capability approach to evaluate the effectiveness of this practice. The results show that the regulation intensified surveillance over individuals who should otherwise be free, failing to achieve the objectives of decarceration, cost reduction, or social reintegration. On the contrary, the practice proved to be stigmatizing and discriminatory, reinforcing social exclusion and violating the human dignity of those monitored. Even before the enactment of Law n.º 14,843/2024, electronic monitoring was already criticized for its inefficiency and questionable cost-effectiveness. This research contributes to the legal and political debate on the application of electronic monitoring in the open regime, proposing changes to ensure that the practice respects fundamental rights and effectively supports ethical and sustainable social reintegration.

Keywords: electronic monitoring; human dignity; capabilities approach; open prison regime.

1 INTRODUÇÃO

A Lei n.º 14.843/2024, recentemente promulgada, trouxe mudanças significativas ao sistema de monitoração eletrônica de indivíduos, principalmente em relação à legitimação da aplicação de vigilância eletrônica ao regime aberto (Brasil, 2024a). Segundo dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais, o país possui atualmente 105.104 indivíduos sob monitoração eletrônica, dos quais 16.521 estão em regime aberto (Senappen, 2024).

Antes da promulgação dessa legislação, pesquisadores já criticavam a utilização da monitoração eletrônica no regime aberto, argumentando que essa prática não atendia aos objetivos originais do monitoramento eletrônico, que são: a) auxiliar no desencarceramento; b) reduzir os custos do erário público; e c) facilitar a reinserção social. Essa nova realidade jurídica, além de estar em desacordo com a proposta original, intensifica a prática da vigilância em indivíduos que deveriam estar em liberdade sob alternativas penais menos gravosas.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Habeas Corpus n.º 236078/MA, declarou a ilegalidade da utilização da monitoração eletrônica no regime aberto. Essa decisão reforça as críticas ao novo marco legal, apontando que a prática não apenas falha em cumprir suas finalidades primárias, mas também perpetua uma forma de vigilância constante e desnecessária, que pode ser considerada uma violação à



dignidade humana. Assim sendo, a intensificação da monitoração eletrônica no regime aberto traz à tona importantes discussões sobre a eficácia, legitimidade e os impactos que essa medida desencadeará no contexto criminal brasileiro. Desta feita, o problema de pesquisa que norteia essa reflexão pode ser sintetizado da seguinte forma: em que medida a Lei n.º 14.843/2024 pode ser considerada uma ofensa à dignidade humana ao legitimar a utilização da monitoração eletrônica no regime aberto?

Para responder a esse questionamento, é fundamental compreender as implicações jurídicas e sociais da legitimação da aplicação da monitoração eletrônica no regime aberto, especialmente no que se refere à dignidade da pessoa humana. A monitoração eletrônica, inicialmente, tinha como objetivo ser uma alternativa ao cárcere; logo, pessoas no regime aberto já não estariam na condição de encarcerados, mas sim em cumprimento da pena em liberdade, associado a alguma restritiva de direitos.

A monitoração eletrônica até pode ser compreendida como um instrumento eficaz quando aplicado ao regime fechado e semiaberto, haja vista que ameniza os impactos nefastos provocados pelo sistema carcerário, mas não no regime aberto. Tal aparato tecnológico representa uma “marca” corporal da criminalidade e, por meio dessa representação, o indivíduo sofre uma série de estigmatização e preconceito. Por essa razão, pretende-se, nesta pesquisa, além de observar os impactos causados pela nova legislação no regime aberto, confrontar depoimentos de monitorados com a Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum (2013). O intuito é observar, à luz dessa teoria, se a monitoração eletrônica pode constituir uma afronta ao princípio da dignidade humana.

Portanto, o objetivo geral deste estudo é analisar os impactos da Lei n.º 14.843/2024 na monitoração eletrônica de pessoas em regime aberto, avaliando se essa prática fere o princípio da dignidade humana. Para isso, dois objetivos específicos foram definidos e refletem a estrutura do trabalho em duas seções principais: a) verificar os possíveis impactos da Lei n.º 14.843/2024 na monitoração eletrônica de pessoas; e b) analisar depoimentos de indivíduos monitorados para verificar se a monitoração eletrônica pode ser considerada um instrumento tecnopenal que garante a dignidade humana.

O método de abordagem adotado foi o hipotético-dedutivo, que envolve a formulação de conjecturas para explicar as dificuldades na resolução de um problema específico de pesquisa. Esse método visa enunciar claramente o problema e examinar criticamente as soluções possíveis (Marconi; Lakatos, 2022). Os procedimentos adotados incluem a seleção da bibliografia que constitui o referencial teórico deste estudo, sua identificação como produção científica relevante, bem como leitura dos materiais e reflexão, com o objetivo de alcançar possíveis respostas ao problema proposto.

2 IMPACTOS DA LEI Nº 14.843/2024 NA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO REGIME ABERTO

No Brasil, a pena possui diversas finalidades, entre as quais se destacam a retribuição, a prevenção geral e a prevenção especial. A retribuição visa punir o infrator pela violação da norma penal, correspondendo à



ideia de que a pena é uma resposta justa ao crime cometido. A prevenção geral busca dissuadir a sociedade de cometer crimes, atuando como um mecanismo de intimidação coletiva. A prevenção especial, por sua vez, pretende evitar que o infrator volte a delinquir, promovendo a sua ressocialização e reintegração social.

No contexto da monitoração eletrônica (ME), a finalidade material dessa medida punitiva deveria ser a de proporcionar uma alternativa humanizadora ao encarceramento, facilitando a reinserção social do monitorado e diminuindo os custos do sistema penal. Contudo, na prática, a monitoração eletrônica tem sido criticada por ampliar o controle penal e estigmatizar os indivíduos, criando uma espécie de “ prisão a céu aberto”, o que dificulta o alcance dos objetivos de ressocialização e dignidade humana (Wermuth, 2023).

A proposta material da monitoração eletrônica de pessoas, conforme estabelecido pela Lei n.º 12.258/2010, surge como uma alternativa potencialmente viável para auxiliar no desencarceramento, permitindo que os indivíduos cumpram suas penas fora do ambiente prisional (Brasil, 2010). Essa medida tecnopenal também foi apresentada como uma solução promissora para reduzir os custos associados ao encarceramento. Ademais, esperava-se que essa iniciativa proporcionasse aos apenados a oportunidade de manter vínculos familiares e comunitários, facilitando, assim, sua reintegração social.

Entretanto, os objetivos almejados pela monitoração eletrônica (ME) estão longe de ser alcançados e tendem a piorar com a aprovação da Lei n.º 14.843/2024 (Brasil, 2024a). Essa afirmação decorre do fato de que, mesmo sem a legitimação para a aplicação da monitoração eletrônica no regime aberto, essa prática já era rotineira no judiciário brasileiro. Inclusive, a Ministra Cármem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Habeas Corpus n.º 236078/MA (Brasil, 2024c) no início de 2024, afirmou que a monitoração eletrônica não deveria ser aplicada a indivíduos no regime aberto. Primeiramente, porque, naquele momento, não havia previsão legal para tal modalidade e também porque o dispositivo servia como uma forma de estigmatizar os indivíduos monitorados e associá-los à criminalidade, o que impede a reintegração à sociedade, livres de preconceito e discriminação.

A Lei n.º 14.843/2024, além de restringir o benefício da saída temporária para indivíduos condenados por crimes hediondos, validou a aplicação da monitoração eletrônica para aqueles que cumprem pena no regime aberto. Com essa nova legislação, o regime aberto, que originalmente visava à ressocialização e reintegração do indivíduo à sociedade, agora impõe uma vigilância constante, estigmatizando corpos que deveriam estar livres por meio da monitoração eletrônica (Brasil, 2024a).

Outro impacto previsto é o aumento dos gastos públicos. Mesmo sendo ilegal, a prática da monitoração eletrônica aplicada ao regime aberto já monitorava 15.950 indivíduos. Com a legitimação dessa modalidade, esse número tende a crescer. O custo médio de uma tornozeleira eletrônica no país é de R\$ 470,00, gerando uma despesa mensal ao Estado de R\$ 4.147.210. Sob a perspectiva de que esses indivíduos poderiam cumprir suas penas com outras medidas alternativas previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), seria evitado um custo anual adicional de R\$ 49.764.210. Portanto, a monitoração eletrônica, da forma como está sendo utilizada, não apenas se torna uma ferramenta de vigilância constante, como também aumenta os custos estatais em vez de reduzi-los.

Segundo o art. 319 do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), há uma série de medidas cautelares alternativas à prisão que poderiam ser adotadas no regime aberto, evitando, assim, a necessidade de monitoração eletrônica, considerada mais prejudicial e estigmatizante. As alternativas incluem: i) comparecimento



periódico em juízo para informar e justificar atividades; ii) proibição de acesso ou frequência a determinados lugares para evitar o risco de novas infrações; iii) proibição de manter contato com determinadas pessoas; iv) proibição de ausentar-se da Comarca; v) recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga; vi) suspensão do exercício de função pública ou atividade de natureza econômica ou financeira; vii) internação provisória nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça; viii) fiança para assegurar o comparecimento a atos do processo e evitar a obstrução e seu andamento. Essas medidas cautelares alternativas à monitoração eletrônica são menos invasivas e menos estigmatizantes, além de potencialmente mais eficazes na integração social dos indivíduos, sem incorrer nos altos custos financeiros associados ao uso das tornozeiras eletrônicas.

Ademais, conforme o art. 319 do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), a monitoração eletrônica é listada como última opção, justamente por seu caráter estigmatizante, devendo ser aplicada em *ultima ratio*. Portanto, a utilização dessas alternativas pode resguardar a dignidade do indivíduo, reduzindo os impactos negativos associados à vigilância constante e à estigmatização social que a tornozeira eletrônica impõe.

Segundo Wermuth e Mori (2022), a monitoração eletrônica é apropriada apenas para o regime semiaberto, não sendo adequada para o regime aberto. Isso ocorre porque o regime aberto fundamenta-se na autodisciplina e no senso de responsabilidade do indivíduo, enquanto a monitoração eletrônica impõe um controle contínuo e uma vigilância ininterrupta, incompatível com esses princípios. Ademais, os autores argumentam que o uso da monitoração eletrônica nessas condições resulta em uma expansão do controle por meio da vigilância, afetando predominantemente aqueles que já estavam fora do sistema prisional.

Projetada para mitigar os efeitos prejudiciais da dessocialização decorrente do encarceramento, especialmente para réus primários, facilitando a manutenção dos laços familiares e o exercício de uma atividade profissional” (Wermuth; Prado, 2022, p. 4-5), a monitoração eletrônica pode ter se desviado de sua finalidade original sob a influência do populismo penal³ contemporâneo brasileiro. Nessa perspectiva, o populismo penal serve como uma ferramenta de manipulação das massas, explorando o medo e a insegurança da população para obter capital político. Governantes e partidos políticos utilizam discursos inflamados sobre segurança pública e criminalidade para mobilizar o apoio popular, prometendo medidas rigorosas contra o crime e criando a impressão de que estão protegendo a sociedade (Pratt, 2007).

Esse tipo de discurso, especialmente no contexto da legitimação da utilização da monitoração eletrônica para indivíduos no regime aberto, reforça a necessidade estatal de controlar certos grupos sociais para criar uma falsa sensação de segurança para o eleitorado. Dessa forma, o indivíduo monitorado eletronicamente é frequentemente percebido pela sociedade como um inimigo “identificado” que precisa ser combatido. Conforme será abordado a seguir, a monitoração eletrônica, enquanto instituto autônomo, é uma ferramenta que causa estigmatização e afronta a dignidade humana.

³ O populismo penal refere-se à adoção de políticas penais rigorosas e retóricas de combate ao crime como estratégias para obter apoio do eleitorado popular, frequentemente desviando a atenção de problemas sociais mais complexos. Esse fenômeno é caracterizado pela promoção de leis e medidas punitivas severas, visando transmitir uma imagem de eficiência e rigor no combate à criminalidade. No entanto, essa abordagem tende a ignorar as causas estruturais do crime e pode resultar em políticas que agravam a marginalização e a desigualdade (Pratt, 2007).



3 MONITORAÇÃO ELETRÔNICA E DIGNIDADE HUMANA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM

A Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum (2013) apresenta um *framework* robusto para avaliar o bem-estar humano e a justiça social, focando nas necessidades essenciais que todos os indivíduos devem ter para viver uma vida digna. Nesse sentido, a Teoria das Capacidades propõe que, em uma sociedade justa, deve-se proporcionar a todos os seus membros oportunidades para desenvolver e exercer dez capacidades essenciais: vida, saúde corporal, integridade corporal, sentidos, imaginação e pensamento, emoções, razão prática, afiliação, relação com outras espécies, brincadeira e controle sobre o próprio ambiente. As dez capacidades são objetivos gerais que podem ser detalhados pela sociedade, à medida que esta define as garantias fundamentais que deseja estabelecer.

De alguma forma, todas essas capacidades são consideradas componentes essenciais de uma definição mínima de justiça social. Portanto, uma sociedade que não assegura essas capacidades a todos os seus cidadãos, em um nível mínimo adequado, não pode ser considerada plenamente justa, independentemente de seu nível de riqueza (Nussbaum, 2013).

Ao aplicar a Teoria das Capacidades no contexto da monitoração eletrônica de pessoas, é possível identificar várias incongruências na finalidade pretendida desse aparato tecnopenal. A tornozeleira eletrônica impõe diversas restrições que impactam negativamente na primeira capacidade de Nussbaum: o direito a uma vida digna. Esse direito pressupõe a possibilidade de se viver plenamente até o final de uma vida humana de duração normal, sem morrer prematuramente em decorrência da falta de recursos ou de condições desumanas nas quais se encontra (Nussbaum, 2013).

A vida é um direito primordial garantido a todas as pessoas, sem qualquer distinção. Pode ser considerado “o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais” (Morais, 2005, p. 30). Segundo a Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo 3º (ONU, c2025), a garantia de uma vida digna teve a finalidade de impor aos Estados não somente a preservação da vida, mas que tal preservação ocorresse por meio da garantia de uma vida com determinado grau de qualidade. De acordo com Tavares (2013, p. 2013), é necessário que seja assegurado um nível mínimo de vida compatível com a dignidade humana, por esses dois valores serem vinculados entre si, entendendo-se, portanto, que a plenitude de uma vida digna é alcançável quando se resguardam outros direitos como alimentação adequada, moradia, vestuário, saúde, educação, cultura e lazer.

No contexto da monitoração eletrônica de pessoas, conforme evidenciado pelo depoimento a seguir, a vida, quando em constante vigilância, torna-se uma espécie de prisão a céu aberto. Esse dispositivo impõe restrições significativas que limitam as liberdades básicas, semelhantes às enfrentadas por indivíduos encarcerados:

Meu direito de ir e vir ainda está sob o controle do Estado. Pensavam que por eu estar no extramuro eu já estivesse solto. Agora, em Prisão Albergue Domiciliar acham a mesma coisa. Só posso sair de casa após 06:00 e tenho que retornar até 20:00. Eventuais atrasos acarretam faltas disciplinares. Fim de semana, nada de ir até a padaria da esquina, é casa e pronto. Sim, é muito melhor correr pra chegar no horário em casa. Antes era correr pra chegar na cadeia. Sim, é muito melhor encarar o BRT e o trem contradizendo a lei da física quanto a corpos e espaços no mesmo lugar, devido à lotação, do que encarar um transporte do SOESEAP te levando pro fórum. Sim!!!! Muita coisa aconteceu. Mas não há que negar, preso será sempre preso. Seja por algemas, cadeados, trancas e celas, ou por fios, GPS e varanda de casa. Se há limitação de trânsito por obrigatoriedade do Estado, não posso negar [...] Ainda estou preso. Mas há de terminar, avanços consideráveis aconteceram. Mas meu ponto de referência não é Gericinó. Meu ponto de referência é a liberdade. Então se eu olhar pra Bangu, eu pareço estar solto, mas se eu olhar pra vida... Sim, eu ainda estou preso! (Mello, 2019, p. 126).

Para Magariños (2005, p. 73), a tornozeleira eletrônica pode ser entendida como uma forma de “prisão eletrônica”. O autor argumenta que, embora as barreiras físicas desapareçam, o dispositivo cria uma ilusão de liberdade, funcionando como uma entidade distinta e separada do indivíduo. Além disso, conforme demonstrado, a monitoração eletrônica não oferece maior flexibilidade do que o sistema prisional; na verdade, ela transmite uma falsa sensação de liberdade, pois o indivíduo monitorado continua submetido a um controle rigoroso e constante.

Mesmo fora do sistema prisional, o indivíduo monitorado percebe que a prisão continua presente na forma de um dispositivo tecnológico acoplado à sua perna, marcando-o para a sociedade como um potencial “criminoso”. Dessa forma, a primeira capacidade de Nussbaum (2013) que enfatiza a necessidade de uma “vida digna” não se alinha com a experiência de vida de muitos indivíduos monitorados.

A segunda capacidade enfatiza a importância da saúde corporal, que é fundamental para garantir que todos os indivíduos possam viver vidas plenas e produtivas. Essa capacidade envolve o acesso a uma boa saúde, nutrição adequada, abrigo seguro e saúde reprodutiva, elementos essenciais para o bem-estar físico e mental (Nussbaum, 2013).

Entretanto, apesar das garantias que visam promover a dignidade humana, a realidade enfrentada por indivíduos sob monitoração eletrônica desafia esses princípios. As restrições espaciais impostas pela tornozeleira eletrônica limitam significativamente o acesso a serviços essenciais, como o direito à saúde. Além disso, o estigma social associado ao uso do dispositivo pode exacerbar a exclusão e discriminação, dificultando ainda mais a obtenção de cuidados de saúde e a integração social, conforme observado no relato de uma pesquisadora sobre monitoração eletrônica:

[...] no mês de outubro fui 3 vezes na residência do usuário. Em uma destas visitas a mãe do usuário relatou que “ele tinha chorado de dor de dente uma noite inteira”, não tinha remédios em casa e ele não podia ir para a unidade de pronto atendimento (upa)



porque não havia pedido autorização a central de monitoração (Sturza; Schubert; Wermuth, 2023, p. 72).

O exemplo acima evidencia como as limitações impostas pela tornozeleira eletrônica podem comprometer gravemente o acesso a cuidados médicos urgentes, refletindo uma falha em garantir a saúde corporal e, consequentemente, violando a dignidade humana. A utilização da tornozeleira eletrônica não só restringe a mobilidade física dos indivíduos monitorados, como também impacta sua saúde mental, aumentando o estresse e a ansiedade em razão da constante sensação de vigilância e do estigma social. Esses fatores podem desencadear ou agravar problemas de saúde mental, como depressão e transtornos de ansiedade, criando barreiras adicionais para a obtenção de cuidados médicos adequados.

Uma situação igualmente preocupante ocorreu com uma mulher que usava tornozeleira eletrônica durante o trabalho de parto. Ao ser admitida no hospital, ela solicitou à equipe de saúde que o equipamento fosse retirado, mas a solicitação foi negada. Como resultado, a gestante sofreu uma descarga elétrica durante o parto, intensificando ainda mais o sofrimento e colocando em risco sua saúde e integridade física:

Pedi pelo amor de Deus, disse que eu me responsabilizava, mas tinham umas 10 pessoas lá e ninguém quis tirar a tornozeleira, porque ficaram com medo. Tive um susto danado com aquele choque vindo de baixo pra cima, achei que ia morrer, e comecei a vomitar (Estado de Minas, 2023).

Tanto a segunda capacidade, que foca na saúde corporal, quanto a terceira capacidade, que enfatiza a integridade corporal, são essenciais para garantir uma vida digna e segura para todos os indivíduos. No entanto, ao analisar o depoimento de uma mulher monitorada em trabalho de parto, constata-se que ambas as capacidades são, por vezes, gravemente comprometidas (Nussbaum, 2013). O relato demonstra não apenas uma falha no acesso imediato a cuidados de saúde (Capacidade 2), mas também uma violação da integridade corporal (Capacidade 3), uma vez que a monitorada sofreu um choque físico e subsequente trauma. A incapacidade de remover o dispositivo em uma situação de emergência, devido ao medo, à estigmatização e à falta de ação das pessoas ao redor, exacerba os riscos à saúde e segurança dos monitorados.

É importante destacar que o indivíduo monitorado carrega o estigma da criminalidade, gerando medo e preconceito na sociedade. Essa marcação impede a reabilitação e o restabelecimento de uma vida normal. Segundo Karam (2007), o monitoramento eletrônico é uma tentativa de expandir o controle estatal, e as supostas vantagens desse equipamento são enganosas, pois não eliminam o sofrimento associado ao encarceramento. Correia Junior (2012) reforça essa visão ao questionar se o monitoramento eletrônico ultrapassa os limites mínimos de respeito à dignidade humana, impondo uma condição vexatória ao estigmatizar o indivíduo como um delinquente condenado.

A terceira capacidade, que aborda a integridade física, propõe que os indivíduos possam se mover livremente de um local para outro sem sofrer ataques ou violências (Nussbaum, 2013). No entanto, no caso da monitoração eletrônica, a liberdade de locomoção é severamente restringida ao espaço delimitado pelo judiciário. É importante ressaltar que a aplicação da monitoração eletrônica no regime aberto, em



que os indivíduos já deveriam estar em liberdade, representa um excesso punitivo por parte do Estado. Essa prática não só viola a integridade física ao limitar a liberdade de movimento, como também perpetua o controle e a vigilância sobre os corpos, reforçando a estigmatização e dificultando a reintegração social dos monitorados.

No que tange à quarta capacidade, ela aborda questões mais subjetivas, como os sentidos, a imaginação e o pensamento. Sublinha a importância de poder utilizar os sentidos e a mente de maneira livre e criativa, sem medo ou restrições (Nussbaum, 2013). Entretanto, quando aplicada a indivíduos monitorados, depara-se com situações em que a exposição pública dessas pessoas gera uma sensação constante de perseguição e ansiedade, devido ao medo de sofrerem discriminação, preconceito e até mesmo agressões por parte da sociedade. Essa situação impede a plena utilização dos sentidos, da imaginação e do pensamento, dificultando o desenvolvimento pessoal e a integração social de forma digna e autônoma. A vigilância constante exercida pela monitoração eletrônica reforça a estigmatização, restringindo a liberdade mental e a criatividade dos monitorados e agravando sua exclusão social.

Campello (2019, p. 49) observa que a prisão se “desterritorializa e se virtualiza através de sistemas telemáticos de localização, reterritorializando-se nos espaços frequentados pelo monitorado, como seu trabalho, bairro e casa”. Essa “casa-prisão” é moldada pelos próprios movimentos do indivíduo, que, embora não esteja fisicamente confinado, vive em um isolamento induzido pelo dispositivo de monitoramento:

Embora eu não saiba nada sobre meus controladores invisíveis, eles aparecem saber mais sobre mim do que eu mesmo posso imaginar. Eu sinto a presença invisível deles na minha casa, quase como fantasmas, me observando e me vigiando. Foi como se eu tivesse perdido a privacidade até dos meus pensamentos, como se eles pudessem ver através de mim também. É como se uma parte do meu ser mais profundo se tornasse visível por estranhos. E me senti transparente, despidos. Não saber exatamente o que eles sabiam ou não era inquietante demais (Nellis, 2009, tradução nossa).

A intensificação do sofrimento causado pela monitoração eletrônica reside no fato de que o indivíduo não pode escapar, em nenhum momento, da prisão que carrega consigo. Na dicotomia entre a maximização da liberdade e o fortalecimento do controle, a monitoração eletrônica tem demonstrado uma clara tendência para o fortalecimento do controle, transformando-se efetivamente em uma “prisão a céu aberto” (Mori; Wermuth, 2021, p. 191). Essa situação compromete diretamente a quinta capacidade de Nussbaum (2013), que enfatiza a importância das emoções, incluindo a capacidade de formar vínculos emocionais com pessoas e coisas fora de nós mesmos. A constante sensação de vigilância e a impossibilidade de se desligar do controle estatal afetam negativamente o bem-estar emocional dos monitorados, dificultando a formação de relacionamentos saudáveis e a expressão plena de suas emoções.



Conforme se observa no depoimento a seguir, o sistema prisional pode ser tão degradante⁴ e desumano que qualquer proposta de alternativa ao encarceramento parece, inicialmente, uma opção atraente para os indivíduos. No entanto, ao serem libertados com uma tornozeleira eletrônica, esses indivíduos enfrentam uma nova realidade marcada pelo estigma que o dispositivo tecnológico produz. Esse estigma não afeta apenas os próprios monitorados, mas também aqueles ao seu redor. Assim, esses impactos negativos comprometem a integração social, perpetuando a marginalização e exclusão social:

Quando estamos na cadeia fazemos qualquer negócio para sair daquele lugar, inclusive usar esse troço. Mas aqui fora a vida é mais dura e cruel do que lá dentro. Eu não posso sair de casa que fica todo mundo me olhando e comentando, meus filhos estão sendo tratados como eu, um marginal, na escola e eles não têm culpa dos meus erros, minha mulher não consegue emprego e não temos dinheiro para nada. Ela quer me deixar e eu tô levando. Eu preferia estar preso. A tornozeleira é uma coisa que marca a vida da gente, todo mundo tem medo de mim (Carvalhido, 2016, p. 14).

Os impactos da monitoração eletrônica depreciam a identidade do indivíduo e de todos que estão à sua volta. O perigo de monitorar eletronicamente pessoas no regime aberto está justamente em causar estigma àqueles que, anteriormente, estariam em liberdade com restrições menos estigmatizantes. Ademais, a sociedade cria uma espécie de estereótipo do monitorado, que gera descrédito e desconfiança nas interações sociais. Segundo Goffman (2017), a formação de certos estereótipos desenvolve preconcepções que estabelecem exigências e expectativas normativas, dividindo a sociedade entre “cidadãos de bem” e “inimigos” a serem combatidos. Sem uma integração saudável na convivência social cotidiana, esses indivíduos tendem a se isolara, tornando-se mais desconfiados, deprimidos, hostis, confusos e ansiosos.

A sexta capacidade de Nussbaum (2013), que se refere à razão prática, enfatiza a necessidade de os indivíduos serem capazes de formular uma concepção do bem e planejar suas próprias vidas. No entanto, na prática, a monitoração eletrônica compromete seriamente essa capacidade. Indivíduos monitorados enfrentam estigmatização social e constante vigilância pelo Estado, fatores que minam sua autonomia e capacidade de planejar o futuro. As limitações impostas pela monitoração eletrônica afetam diretamente a subsistência dos monitorados, impedindo-os de exercer plenamente a razão prática.

A estigmatização associada ao uso da tornozeleira eletrônica reforça a exclusão social e perpetua a marginalização, tornando impossível qualquer tentativa de planejamento de vida digno e sustentável. Esse impacto pode ser claramente observado no depoimento a seguir:

Todos os dias da semana, Anderson acorda às 5:30, na cela 29 da galeria térrea do “Castelinho”, como é conhecido o Centro de Progressão Penitenciária (CPP) de Franco da Rocha. Antes de sair para trabalhar, verifica se a bateria de sua Unidade Portátil de

⁴ O sistema prisional brasileiro foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF como um “estado de coisas inconstitucional” em decorrência da ofensa à dignidade humana (Brasil, 2023).



Rastreamento (UPR) está suficientemente carregada. Junto à tornozeleira acoplada ao seu corpo 24 horas por dia, a UPR compõe o sistema de monitoramento eletrônico que controla sua permanência no interior de uma área de inclusão, durante suas saídas diárias para estudar e trabalhar. O equipamento emite as informações relativas à sua localização para o terminal de controle instalado na própria unidade prisional. Às 7:00, Anderson inicia sua jornada no escritório da Fundação ‘Dr. Manoel Pedro Pimentel’ (FUNAP), onde trabalha como faxineiro até às 16:00. Por volta das 16:30, toma o trem sentido estação da Luz. Desce na Barra Funda e pega o metrô até o Largo Santa Cecília, onde fica a faculdade que frequenta. Suas aulas no Curso Superior de Tecnologia em Gastronomia vão das 19:00 às 22:30. O mais tardar, às 00:00, Anderson é esperado de volta ao CPP. Aos domingos, impedido de deixar a prisão, toma dois comprimidos de Rivotril e dorme em sua cela (Campello, 2019, p. 33).

A utilização do monitoramento eletrônico não resolve os problemas estruturais do encarceramento, mas os transfere para um novo contexto. Nesse cenário, a vigilância contínua e a estigmatização associada ao uso da tornozeleira eletrônica intensificam a exclusão social e restringem ainda mais a liberdade (Pandolfo, 2012). Embora o monitoramento eletrônico tenha como objetivo desencarcerar os indivíduos e preservar sua dignidade, na prática ele expande as malhas punitivas do sistema penal. Em vez de promover a integração social, esse sistema perpetua a violação dos direitos individuais, mantendo os indivíduos sob constante vigilância e controle.

É importante destacar também as questões principiológicas que cercam a monitoração eletrônica, como a afronta ao princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena. O impacto causado não afeta apenas os indivíduos monitorados, mas também seus familiares. Essa prática impõe um estigma que se estende à família, gerando um ambiente de constante vigilância e desconfiança:

[...] a pena não é extensiva, a pena restritiva de direitos, ela não é extensiva a família, somente na lei, porque quando você vê o seu filho não podendo participar de uma roda de brincadeira dos amiguinhos, e eu digo por causa própria porque eu tenho, os amigos não aceitam ele na roda porque o pai é um monitorado, se você se machucar seu pai vai matar nós. Então quando você vê isso se estender ao seu filho, à sua família, você prefere ficar dentro do sistema penitenciário do que ver a sua família sendo constrangida. Lá você está isolado entre o muro, a sua família vai e te visita, o constrangimento é só seu, quando você leva esse constrangimento para a porta da sua casa, da sua família, ele é de todo mundo. Então a tornozeleira, ela não pode ser considerada benefício de forma alguma, e muito menos ser considerada como algo, alguma benesse, não é, eu não sei dizer o que é pior, se é estar monitorado em todas essas condições que eu falei ou estar dentro da prisão [...] (Lehmann, 2023).

Os familiares, muitas vezes, sofrem as consequências sociais e psicológicas do monitoramento, sendo identificados e tratados de forma discriminatória pela sociedade. Assim, a monitoração eletrônica não



respeita a intranscendência da pena, afetando também, aqueles que não deveriam ser penalizados pelas ações de outrem. Essa situação pode ser considerada uma afronta à sétima capacidade de Nussbaum (2013), que destaca a importância de viver em relação com os outros, demonstrando preocupação e empatia.

Com base nos relatos apresentados, é possível constatar que a estigmatização da monitoração eletrônica afeta significativamente tanto os filhos dos indivíduos monitorados quanto as esposas. As crianças sofrem preconceito e discriminação em seu meio social, como na escola e em brincadeiras, enquanto as esposas enfrentam dificuldades para conseguir emprego, exacerbando a situação financeira da família. Esse ambiente opressivo e discriminatório leva os monitorados a preferirem a prisão física, onde não enfrentavam o constante julgamento da sociedade e não estendiam essa estigmatização a suas famílias.

Segundo Carvalhido (2016), a monitoração eletrônica não se configura como uma alternativa viável ao encarceramento, mas sim como um dispositivo humilhante que viola a dignidade humana. Embora os indivíduos encarcerados estejam dispostos a utilizar a tornozeleira eletrônica para obter a liberdade, a realidade fora das prisões pode ser ainda mais severa e cruel. A vigilância contínua e a exposição pública transformam a pessoa monitorada em alvo constante de olhares e comentários, resultando em um estigma social profundo.

Ao considerar a oitava capacidade, que prioriza a importância de viver em harmonia com o mundo natural e as demais espécies, a monitoração eletrônica, com sua vigilância incessante e humilhação pública, impede que os indivíduos monitorados desfrutem de uma existência serena e respeitosa com seu entorno (Nussbaum, 2013). Esse dispositivo não apenas compromete a dignidade humana, mas também dificulta a integração social e o desenvolvimento de uma vida em consonância com os princípios de justiça e respeito mútuo estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, c2025) e pela Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU, 2015).

Conforme pode ser evidenciado no depoimento a seguir de um monitorado no regime aberto, a monitoração eletrônica não proporciona uma solução adequada para o bem-estar e a integração social familiar, pois intensifica os desafios enfrentados pelos monitorados em comparação com o encarceramento tradicional:

[...] eu to no aberto, né! [...] Um regime mais brando, né... Eu não tenho espaço pra sair com a minha família, né! [...] eu tenho quatro filho e daí eu tenho que levar no médico, tipo, reunião de [...] colégio, eu não posso ir. [...] Até, agora, semana passada, eu [...] levei eles no colégio, cheguei no colégio... começou vibrar a tornozeleira (Chini, 2024, p. 122).

Ao examinar todos os relatos apresentados até o momento, percebe-se que nenhuma das capacidades de Nussbaum (2013) é efetivamente cumprida quando comparada aos efeitos estigmatizantes provocados pelo monitoramento eletrônico. A nona capacidade, por exemplo, que destaca a necessidade de lazer para uma dignidade humana mínima, incluindo “rir, brincar, gozar de atividades recreativas”, também não é aplicável aos indivíduos monitorados, pois seus horários e espaços geográficos são severamente restringidos.

No depoimento anterior, o monitorado alega dificuldade de sair com a família, de levar e acompanhar os filhos à escola, às consultas médicas e às reuniões. Em outro depoimento, um monitorado relatou



que não conseguia cuidar da própria saúde devido às limitações espaciais que o impediam de acessar o tratamento adequado. Muitos desses indivíduos enfrentam restrições de horário noturno e de finais de semana, delimitados por um perímetro específico, o que inviabiliza a prática do lazer, a confraternização e a socialização. Essas restrições afetam diretamente a capacidade de participar plenamente de atividades recreativas e de lazer, fundamentais para a dignidade e o bem-estar humano, perpetuando, com isso, um ciclo de marginalização e exclusão social.

Além disso, quando essas pessoas tentam transitar nesses espaços públicos, frequentemente sofrem abordagens policiais violentas. De acordo com pesquisas realizadas pela Defensoria Pública do Estado do Paraná (2023), 47% dos indivíduos monitorados relataram sofrer abordagens violentas e, em alguns casos, ilegais por parte da polícia. Os participantes também destacaram que a tornozeleira eletrônica constitui um grande obstáculo para sua reintegração social e para conseguir emprego formal, relegando-os a posições marginalizadas no mercado de trabalho. Nessa mesma perspectiva segue o relato de uma monitorada que foi abordada por policiais em uma parada de ônibus, juntamente com seu filho, diante de várias pessoas:

Se vocês quiserem me levar em casa eu pego o ofício e mostro. Eu só não tenho como ir pra casa voando, tô no ponto de ônibus esperando pra ir pra casa. ‘Fica esperta Eva e vai direto pra casa, estou de olho em você. Se te pegar na rua denovo não vou te dar essa colher de chá não. Vou te levar pra delegacia’. Nessa hora eu me senti um nada. Foi constrangedor porque meu filho ficou tão nervoso que ele urinou na roupa e depois porque as pessoas em volta ouviram o que ele falou e depois elas ficaram me julgando pelo olhar. Foi horrível aquele dia e o ônibus não chegava (Carvalhido, 2006, p. 118-119).

Além da abordagem policial e da estigmatização social, os monitorados enfrentam outro grande problema: a dificuldade em conseguir um emprego digno. Essa dificuldade decorre do fato de que a tornozeleira eletrônica, como forma de controle penal, expõe o indivíduo à sociedade, criando um obstáculo significativo à sua integração no mercado de trabalho. De acordo com a décima capacidade de Nussbaum (2013), o indivíduo deve ser capaz de participar das escolhas políticas que governam sua própria vida, ter liberdade de expressão e associação. No entanto, em razão do excesso de punitivismo penal, esses indivíduos não são percebidos como sujeitos de direito na sociedade.

Assim, a décima capacidade não consegue ser concretizada no âmbito das vivências dos indivíduos monitorados, pois as diversas restrições impostas pela própria estrutura social e estatal prejudicam seu acolhimento. Não é possível garantir o direito de ter propriedade, de candidatar-se a um emprego digno ou de trabalhar de forma plena. A sociedade tende a evitar a convivência com esses indivíduos, impossibilitando-os de trabalhar dignamente:

Todo lugar que a gente vai as pessoas ficam olhando torto, sei que tem muita gente que faz coisa ruim, mas ele realmente quer mudança. Quando ele vai procurar emprego, as pessoas veem a tornozeleira e falam que não tá precisando ou então falam que a vaga já foi preenchida. Eu trabalhava em um salão há pouco tempo, quando a dona ficou



sabendo que o meu marido estava preso fui mandada embora. Agora tenho medo de falar da minha vida e ser demitida de novo (Diário do Estado, 2021).

[...] se o cliente ver a tornozeleira ele pode não querer ser atendido por você e aí pode ficar ruim para o restaurante. Não podemos perder cliente, não é para isso que te contrate. “Por isso que te falo, eu recusei a pulseira outras duas vezes anteriores e ia recusar essa daqui, só não deu tempo de fazer isso. Mas o juiz determinou e eu fui obrigada a usar. Isso aqui é desumano. Eu não uso roupa que aparece, tenho que ter regras como não poder sair em feriados e fins de semana e isso me atrapalha muito no convívio social, principalmente no meu trabalho (Carvalhido, 2006, p. 129).

Dessa forma, pode-se perceber que a monitorização eletrônica não só impede a concretização das capacidades essenciais para uma vida digna, mas também perpetua a exclusão e marginalização, comprometendo severamente a integração social e a justiça social. Esse mecanismo, ao estigmatizar o indivíduo, viola princípios básicos de dignidade humana e igualdade de oportunidades, comprometendo a capacidade de planejamento de vida e participação ativa na sociedade, conforme defendido pela teoria das capacidades de Nussbaum (2013).

Portanto, a monitoração eletrônica amplifica o controle do sistema penal sobre os corpos dos indivíduos. Os resultados indicam que o monitoramento eletrônico exerce impactos negativos significativos na vida familiar e nas relações sociais dos monitorados, prejudicando a função de ressocialização proporcionada pela convivência com a família e a sociedade. Dessa forma, as condições mínimas para se ter uma vida com dignidade, com base na Teoria das Capacidades de Nussbaum (2013), não são alcançadas em nenhum momento pela monitoração eletrônica. Além de não atingir a proposta formal de diminuir o encarceramento e reduzir custos, a monitoração eletrônica cria uma espécie de “prisão a céu aberto”, que, além de estigmatizar, não permite que esses indivíduos tenham o mínimo necessário de dignidade para viver em sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa evidenciou que a implementação da Lei n.º 14.843/2024 deverá agravar os problemas já existentes no sistema penal brasileiro. Em vez de promover a ressocialização e a reintegração social, a monitoração eletrônica no regime aberto perpetua a exclusão social e a estigmatização dos monitorados.

Baseando-se na Teoria das Capacidades de Nussbaum (2013), verificou-se que a monitoração eletrônica falha em garantir as condições mínimas para uma vida digna. A partir dos relatos dos indivíduos monitorados, é possível constatar que a prática da monitoração eletrônica não apenas desumaniza, mas também dificulta a integração social, contrariando o objetivo formal de desencarceramento e redução de custos. Em vez de representar uma alternativa humanizadora ao encarceramento, a monitoração eletrônica cria uma espécie de “prisão a céu aberto”, perpetuando a vigilância constante e a marginalização dos



indivíduos. Ademais, a análise dos depoimentos mostrou que o uso da tornozeleira eletrônica frequentemente resulta em violência estrutural e simbólica, com impactos profundos na saúde mental e emocional dos monitorados e de suas famílias. Essas observações reforçam a ideia de que a monitoração eletrônica, tal como implementada pela Lei n.º 14.843/2024, é incompatível com os princípios de dignidade humana.

Conclui-se, portanto, que a monitoração eletrônica, em vez de ser um meio de garantir a dignidade e promover a integração social, atua como um instrumento de controle e estigmatização, agravando as desigualdades e a exclusão social. Logo, é imperativo reconsiderar o uso dessa tecnologia e explorar alternativas que respeitem os direitos humanos e promovam verdadeiramente a reinserção social.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 3 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº. 12.258, de 15 de junho de 2010*. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 15 jun. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12258.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024*. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília, DF: Presidência da República, 11 abr. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14843.htm#:~:text=L14843&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%207.210,o%20benef%C3%ADcio%20da%20sa%C3%ADda%20tempor%C3%A1ria. Acesso em: 08 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1335 de 18 abril de 2024*. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal – LEP e o Decreto-Lei 2.848, de 1940, Código Penal, para prever o pagamento do monitoramento eletrônico pelo condenado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2428154>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 347*. Violação Massiva de Direitos Fundamentais no Sistema Carcerário Brasileiro. Intimado: União. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, julgado



em 4 de outubro de 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 236078/MA*. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Ministra Cármem Lúcia, julgado em: 18 jan. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1486710/false>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CAMPELLO, R. U. *Faces e interfaces de um dispositivo tecnopenal*: o monitoramento eletrônico de presos e presas no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16122019-185040/en.php>. Acesso em: 26 maio 2024.

CARVALHIDO, M. L.L. *Histórias de vida, prisão e estigma*: o uso da tornozeleira eletrônica por mulheres no Estado do Rio de Janeiro. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/MariaLuizaL.Carvalhido-HIST%C3%93RIAS-DE-VIDA-PRIS%C3%83O-E-ESTIGMA-O-USO-DA-TORNOZELEIRA-ELETR%C3%94NICA-POR-MULHERES-NO-ESTADO-DO-R1.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CHINI, M. *Direitos humanos e proteção de dados pessoais na monitoração eletrônica de pessoas*: entre a tecnologização do humano e a humanização das tecnologias. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2024. Disponível em: https://virtual.unijui.edu.br/Portal/Modulos/modeloInformacoes/?RH5sv44knZhFMK3qARF6zZdE-0eF6wpdiPnmCIBzvbmQheewBbzmMnOJ69fkR6sR03flsvDSlmqj2Iu9RpwJSbQ__IGL__=#. Acesso em: 18 jun. 2024.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA, 2023, Brasília: CNJ, 22 jun. 2023. 1 vídeo (348min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D2HjQSMu0I4>. Acesso em: 30 maio 2024.

GOFFMAN, E. *Estigma*: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

KARAM, M. L. Monitoramento eletrônico: a sociedade do controle. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 14, n. 170, p. 4-5, jan. 2007.



MAGARIÑOS, F. G. R Prisão eletrônica e sistema penitenciário do século XXI. *Anuário da Faculdade de Direito da Universidade de Alcalá de Henares*, Espanha, 2005. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/58906562.pdf>. Acesso em: 29 maio 2024.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. *Metodologia científica*. 8. ed. Barueri: Atlas, 2022.

MELLO, A. L. C. V. O monitoramento eletrônico: liberdade vigiada ou estigma que liberta? *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 90-141, jun. 2019. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/122>. Acesso em: 14 maio 2024.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOURA, P. Casal revela dificuldade de ressocialização e preconceito por uso de tornozeleira em Goiânia. *Diário do Estado*, Goiânia, 22 ago. 2021. Disponível em: <https://diariodoestadogo.com.br/tag/de/page/3/>. Acesso em: 26 maio 2024.

NELLIS, M. Surveillance and confinement: explaining and understanding the experience of electronically monitored curfews. *European journal of probation, University of Bucharest*, Bucareste, v. 1, n. 1, p. 41-65, 2009. Disponível em: http://www.ejprob.ro/uploads_ro/679/mn.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

NUSSBAUM, M. C. *Fronteiras da justiça*: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. [S. l.]: Unicef, c2025. Reprodução do original de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 09 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo*: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. [S. l.]: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 9 jun. 2024.

PARANÁ. Defensoria Pública do Estado. *Tornozeleira eletrônica*: profissionais da DPE-PR avaliam o impacto do estigma social sofrido por pessoas monitoradas. Curitiba: Defensoria Pública, 2023. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Tornozeleira-eletronica-profissionais-da-DPE-PR-avaliam-o-impacto-do-estigma-social-sofrido>. Acesso em: 26 maio 2024.

PRATT, J. *Penal populism*: key ideas in criminology. Canada: Routledge, 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS. *Levantamento de informações penitenciárias*. [S. l.]: Senappen, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjcwNTRhMjUtN-jBkZS00YmFlWIxZTAtOTU3OTJlNGQyOTg0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNm-Ny05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 21 dez. 2024.



STURZA, J. M.; SCHUBERT, J.; WERMUTH, M. A. S. A monitoração eletrônica no Rio Grande do Sul: impacto na saúde dos sujeitos monitorados na região noroeste. In: WERMUTH, M. A. D. *Monitoração eletrônica no Rio Grande do Sul: a atuação do Poder Judiciário e o impacto sobre os sujeitos monitorados*. Blumenau: Dom Modesto, 2023.

SUAREZ, J. Mães em prisão domiciliar: restrições afetam cuidado consigo e com crianças. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/columnistas/azmina/2023/05/08/noticia-azmina,1491110/maes-em-prisao-domiciliar-restricoes-afetam-cuidado-consigo-e-com-criancas.shtml>. Acesso em: 09 jun. 2024.

TAVARES, A. R. Direito à vida. In: CANOTILHO, J.J.G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

WERMUTH, M. A. D. Panorama da monitoração eletrônica de pessoas no contexto latino-americano: uma alternativa ao superencarceramento? In: WERMUTH, M. A. D.; NIELSSON, J. G.; CENSI, D. R. (org.). *Direitos humanos e democracia: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unijuí*: 2023. Ijuí: Unijuí, 2023.

WERMUTH, M. A. D.; MORI, E. D. A monitoração eletrônica de pessoas no âmbito penal brasileiro: maximização da liberdade ou reforço do controle? *Revista Latino-Americana de Criminologia*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 178-199, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/relac/article/view/36398>. Acesso em: 16 maio. 2024.

WERMUTH, M. A. D.; MORI, E. D. *Monitoração eletrônica de pessoas: a experiência do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

WERMUTH, M. A. D.; PRADO, C. F. Os serviços de monitoração eletrônica de pessoas no âmbito penal no estado do Rio Grande do Sul: uma alternativa ao superencarceramento? *Revista do instituto de direito constitucional e cidadania*, Londrina, v. 7, n. 1, e051, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v7n1.e051>. Acesso em: 16 maio 2024.

O ARTIGO 8º DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E A (IN)CONVENCIONALIDADE DA SÚMULA VINCULANTE N° 3 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ARTICLE 8 OF THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND THE (IN)CONVENTIONALITY OF BINDING PRECEDENT N. 3 OF THE SUPREME FEDERAL COURT

Laise Evellin Costa Torres¹
Thiago Oliveira Moreira²

V. 6 N. 2
2025

ISSN: 2177-1472

RESUMO

A imprescindibilidade do direito às garantias judiciais é reconhecida no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos a partir de diversos pronunciamentos dos principais órgãos que o compõem, para além do expressamente previsto no artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Em contrapartida, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante nº 3, firmou entendimento no sentido de considerar as garantias do contraditório e da ampla defesa como dispensáveis no âmbito do processo administrativo que versa sobre a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de benefícios previdenciários. Assim, surge a dúvida se esse posicionamento pode ser considerado convencional à luz do artigo 8º da CADH. Nesse contexto, o presente trabalho, que tem como justificativas o 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, a Recomendação nº 123 do Conselho Nacional de Justiça e o Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos, vai tratar da convencionalidade da norma editada pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro diante de um dos requisitos indispensáveis ao trâmite processual: o direito humano ao contraditório e à ampla defesa, utilizando-se de pesquisas bibliográficas, documentais e jurisprudenciais. Em resultado, defende-se a inconvencionalidade parcial da Súmula Vinculante nº 3 frente ao art. 8º da CADH e a consequente violação, pelo Brasil, do princípio do *pacta sunt servanda*, traduzido pelos artigos 1º e 2º daquela Convenção.

Palavras-chave: artigo 8º; garantias judiciais; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; controle de convencionalidade; Súmula Vinculante nº 3.

¹ Graduanda do 10º período do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Pesquisa (CNPq/UFRN) “Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade”. E-mail: evellinlaise@gmail.com.

² Professor da UFRN. Doutor e mestre em Direito pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Mestre em Direito pela UFRN. Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Coordenador do PPGD/UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa DIDH e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. E-mail: thiago.moreira@ufrn.br.

ABSTRACT

*The indispensability of the right to judicial guarantees is recognized within the Inter-American Human Rights Protection System through various pronouncements from the main bodies that compose it, beyond what is expressly provided for in Article 8 of the American Convention on Human Rights (ACHR). Conversely, the Supreme Federal Court, through Binding Precedent No. 3, has established the understanding that the guarantees of adversarial proceedings and full defense are dispensable in the context of administrative proceedings concerning the assessment of the legality of the initial granting of social security benefits. Thus, the question arises as to whether this position can be considered conventional in light of Article 8 of the ACHR. In this context, the present study, which is justified by the 16th Sustainable Development Goal, Recommendation No. 123 of the National Council of Justice, and the National Judiciary Pact for Human Rights, will address the conventionality of the norm issued by the highest body of the Brazilian Judiciary in relation to one of the indispensable requirements for procedural progress: the human right to adversarial proceedings and full defense, using bibliographical, documentary, and jurisprudential research. As a result, a negative answer was obtained to the previously raised question, confirming the partial unconventionality of Binding Precedent No. 3 and the consequent violation, by Brazil, of the principle of *pacta sunt servanda*, particularly concerning Articles 1 and 2 of the ACHR.*

Keywords: article 8; judicial guarantees; American Convention on Human Rights; conventionality control; Binding Precedent nº 3.

1 INTRODUÇÃO

Diversos são os pronunciamentos dos principais órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) relativamente às diretrizes mínimas a serem observadas diante de um processo. De mais a mais, a própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em seu artigo 8º, torna incontestável o direito humano às garantias judiciais; cuja aplicação, apesar da tendenciosa nomenclatura, deve se dar em âmbitos que vão além do judicial, de modo a se incluir também o processo administrativo.

Por sua vez, a Súmula Vinculante nº 3 (S.V. nº 3), do Supremo Tribunal Federal (STF), chancela a prescindibilidade da aplicação das garantias do contraditório e da ampla defesa a algumas esferas processuais, notadamente na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de benefícios previdenciários, partindo do pressuposto de que, nesse momento, a relação jurídica é traçada entre o Tribunal de Contas e a Administração, e não entre aquele e o indivíduo detentor do direito previdenciário.

Nesse contexto, urge indagar: a Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal, pode ser considerada convencional à luz do artigo 8º da CADH?



Para responder a essa problemática, serão desenvolvidos os seguintes objetivos específicos, com o intuito de elucidar os principais aspectos do SIPDH: discorrer sobre as garantias processuais do Direito Interamericano de Direitos Humanos; evidenciar as manifestações e os estândares da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de garantias processuais, inclusive os relacionados ao Estado brasileiro; analisar a (in)convencionalidade da Súmula Vinculante nº 3 do STF; abordar a Teoria Geral do Controle de Convencionalidade; e refletir acerca da (in)compatibilidade da Súmula Vinculante nº 3 com o art. 8º da Convenção Americana.

Para tanto, a presente pesquisa adotará uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada. Quanto aos objetivos, será descritiva e exploratória. O método utilizado é o dedutivo, e os principais procedimentos técnicos aplicados são a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso comparado, valendo-se da observação da análise documental da CADH, bem como da análise jurisprudencial relativa à Corte IDH e a Súmula Vinculante nº 3.

O conteúdo jurisprudencial será apresentado a partir da evidenciação de pronunciamentos emblemáticos dos principais órgãos interamericanos que podem ser considerados como estândares do tema comentado. Por outro lado, no que concerne aos posicionamentos diretamente relacionados ao Estado brasileiro, a matéria jurisprudencial será colhida no respectivo site da Corte IDH, mediante a utilização das seguintes palavras-chave: “garantias judiciais e convenção americana”; “garantias judiciais e processo administrativo”; e “processo administrativo e contraditório”, tendo em vista todas as manifestações daquele tribunal que retornarem aos referidos termos sem delimitação de lapso temporal.

Esta pesquisa, vinculada ao Grupo de Pesquisa Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade (CNPq/UFRN), justifica-se em razão da constante inobservância, pelos Poderes que compõem o Estado brasileiro, do necessário controle de convencionalidade que deve ser realizado no momento de prolação de seus atos, em detrimento dos direitos das pessoas por eles diretamente afetadas.

Tal situação contraria o disposto no 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável e torna-se ainda mais preocupante pela continuidade, mesmo após a criação da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, da publicação da Recomendação nº 123 do Conselho Nacional de Justiça e da instituição do Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos.

Para além disso, é importante reconhecer que ainda são incipientes os trabalhos científicos que versam sobre o controle de convencionalidade no âmbito do direito administrativo, inclusive no que diz respeito à esfera processual. Espera-se, nesse contexto, que esta pesquisa fomente os estudos sobre o tema em apreço, bem como possa contribuir para a mudança de comportamento dos órgãos que movimentam a máquina estatal no que concerne à efetiva proteção dos direitos humanos, em especial as garantias processuais.



2 BREVES ASPECTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A PREVISÃO DAS GARANTIAS PROCESSUAIS

A simples análise dos acontecimentos históricos que marcaram a humanidade revela a necessidade do reconhecimento e da proteção de direitos ao ser humano. Como leciona Sidney Guerra, o Direito Internacional dos Direitos Humanos visa “à proteção das pessoas pela atribuição direta e imediata de direitos aos indivíduos pelo Direito Internacional, direitos esses que se pretendem também ver assegurados perante o próprio Estado” (Guerra, 2011, p. 79).

Em âmbito local, o marco da criação de um sistema regional de proteção dos direitos humanos destinado aos Estados Americanos se deu com a Conferência de 1948 em Bogotá, que criou a Organização dos Estados Americanos, tendo como principal instrumento a CADH, embora isso não encerre o *Corpus Juris Interamericano*, de modo que, atualmente, tem-se mais nove mecanismos sobre direitos humanos no SIPDH³.

Como ensina André de Carvalho Ramos (2023, p.3), não se pode olvidar de que os direitos humanos não formam “um corpo dogmático fechado em si mesmo, que se impõe como verdade abstrata e única sobre o conjunto de operadores jurídicos”, de modo que vivem em processo de constante renovação e desenvolvimento, levando em consideração todo o contexto histórico e social para a mais adequada proteção da dignidade humana.

O SIPDH atua de forma a complementar a proteção humana que deve ocorrer no âmbito da jurisdição de cada Estado-parte. Assim, o direito interno e o interamericano devem caminhar lado a lado em direção à maior efetividade dos direitos humanos que se comprometeram a tutelar, na esfera dos quais se incluem as garantias processuais.

Tamanha é a importância da realização de um processo que não viole os direitos básicos dos indivíduos que diversos instrumentos interamericanos previram parâmetros mínimos a serem observados no âmbito processual. É o caso do artigo 25 da CADH; dos artigos 8º de 10 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; do artigo 7º, alínea “f”, da Convenção de Belém do Pará; e do artigo 9º da Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, dentre outros.

3 O Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador); o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte; a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará); a Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência; a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos; a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância; e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.



De maneira mais atenta, entretanto, chama-se a atenção, na presente pesquisa, para o artigo 8º da CADH, principal dispositivo em matéria e garantias processuais no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Intitulado “garantias judiciais”, é possível argumentar que o artigo 8º da CADH evidencia as garantias processuais como um gênero que comporta diversos direitos concretizadores do devido processo legal, definido por um ambiente processual em que é assegurado o direito de todo ser humano de ser ouvido por um juízo competente, imparcial e independente, assegurada a possibilidade de recurso, do contraditório e da ampla defesa, bem como a solução em um prazo razoável.

Nesse aspecto, não se pode olvidar que todos os direitos decorrentes das garantias processuais devem ser encarados com a devida relevância a que fazem jus, afinal, a matéria em comento “além de se relacionar diretamente à democracia e à dignidade da pessoa humana, está em constante transformação e necessita de estudo e defesa como um direito humano processual fundamental” (Forster; Peruzzo, 2022, p. 107).

Vale destacar, ademais, que a nomenclatura não traduz fielmente o seu campo de aplicação, uma vez que o artigo 8º da Convenção não se restringe apenas à esfera do Poder Judiciário. Sobre isso, Daniel Hachem e Eloi Petechust (2015) apresentam quatro fundamentos basilares: a) a preocupação, no momento da redação da CADH, de o dispositivo abranger procedimentos de qualquer natureza; b) em uma análise sistemática do Pacto de San José, extrai-se que o respeito das garantias no âmbito judicial é um piso mínimo a ser observado, não podendo a interpretação do direito ser restringida; c) o princípio *pro persona*; e d) a jurisprudência da Corte IDH.

No que concerne a sua amplitude, é possível mencionar, dentre diversos outros – como será visto posteriormente –, o caso Claude Reyes e outros vs. Chile, destacado por Zulima Sánchez (2022) como uma das sentenças mais importantes quanto à extensão do âmbito de aplicação do artigo 8º –, ocasião em que o Tribunal interamericano assinalou que

116. O artigo 8 da Convenção Americana se aplica ao conjunto de requisitos que devem ser observados nas instâncias processuais, qualquer uma delas, a efeito de que as pessoas possam se defender adequadamente diante de qualquer ato emanado do Estado que possa afetar seus direitos. [...]

118. O artigo 8.1 da Convenção não se aplica apenas a juízes e tribunais judiciais. As garantias que esta regra estabelece devem ser observadas nos vários procedimentos em que os órgãos estatais adotam decisões sobre a determinação dos direitos das pessoas, já que o Estado também concede a autoridades administrativas, colegiadas ou unipessoais, a função de adotar decisões que determinam direitos (2006, p. 48).

O fato é que a simples leitura do artigo 8º revela a indubitável imprescindibilidade do direito humano às garantias processuais; no entanto, tendo em vista a recorrência de sua violação pelos Estados-partes, a sua concretização somente aparenta ser possível mediante a atuação dos principais órgãos que compõem o SIPDH.



2.1 MANIFESTAÇÕES DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O SIPDH tem como principais órgãos que o compõem a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, consoante leciona Thiago Oliveira Moreira (2015), direcionam-se à promoção e à defesa dos direitos humanos, para além da interpretação e da aplicação da CADH, principal instrumento normativo do SIPDH.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem como principais instrumentos de atuação o monitoramento da situação dos direitos humanos, inclusive por meio de relatórios anuais, e o sistema de petição individual, sendo o “órgão especializado de promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito da OEA” (Moreira, 2015, p. 75). No que se refere às suas manifestações em matéria de garantias processuais, é pertinente ressaltar que, desde o ano de 1999, no Informe n.º 49/99, relativo ao Caso 11.610 – Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Gutlein y Rodolfo Izal Elorz, México –, emitido em 13/04/1999, analisando o procedimento adotado pelo Estado mexicano durante o processo administrativo em que se almejava a expulsão de determinados indivíduos do território, a Comissão já ressaltava que da simples interpretação do artigo 8º da CADH pode-se inferir que suas disposições “*son aplicables a procedimientos administrativos tanto como a los judiciales*” (CIDH, 1999).

Posteriormente, em 16 de abril de 2001, a Comissão elaborou o Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, ocasião em que definiu o artigo 8º, juntamente ao artigo 25 da CADH, como o piso mínimo de devido processo legal a ser observado, de modo a reconhecer que

[...] en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 8 y 25 son los que tradicionalmente se asocian con una doctrina en desarrollo sobre garantías judiciales y protección judicial de los derechos humanos. En sus propios términos, estos dos artículos se aplican a toda situación en que se deba determinar el contenido y alcance de los derechos de una persona sometida a la jurisdicción del Estado parte, ya sea que se trate de materias penales, administrativas, fiscales, laborales, de familia, contractuales o de cualquier otra índole (CIDH, 2001, p. 25).

Posicionamento esse que foi ratificado em 22/10/2002, quando da elaboração do Informe sobre Terrorismo e Direitos Humanos (CIDH, 2002, p. 158), e em 5/8/2020, quando a Comissão publicou o relatório acerca do “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria” (CIDH, 2020, p. 50).

Em acréscimo, menciona-se o Informe n.º 57/05, de 12/10/2005, concernente à petição 12.143, formulada à CIDH, que versa sobre a determinação discricionária – sem observância das garantias processuais – da aposentadoria de Eduardo Perales Martínez, oficial dos Carabineros do Chile, em razão de ter proferido uma piada sobre a instituição policial chilena. Na ocasião, a CIDH declarou a admissibilidade do caso relativo à petição 12.143, por entender que a atuação discricionária do Estado



do Chile, ao limitar direitos individuais concernentes ao devido processo administrativo, poderia violar o artigo 8º da CADH (CIDH, 2005).

Por conseguinte, em 07/09/2007, a Comissão publicou o relatório intitulado *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, momento em que apontou o reconhecimento do SIPDH de que as diretrizes relativas ao alcance do direito ao devido processo precisavam ser delineadas e enfatizou que “la Corte IDH ha tenido oportunidad de remarcar la plena aplicabilidad de la garantía en sede administrativa” (CIDH, 2007, p. 22).

A partir dessa linha de manifestação, é possível apontar que a amplitude da aplicabilidade das garantias processuais é matéria controversa no âmbito da Comissão Interamericana, o que não a difere da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2.2 ESTÂNDARES DA CORTE INTERAMERICANA EM MATÉRIA DE GARANTIAS PROCESSUAIS

O Tribunal Interamericano vem consolidando, em sua jurisprudência, um amplo rol de pronunciamentos que podem ser visualizados como estândares do sistema jurisdicional interamericano no que se refere ao direito humano às garantias processuais, fazendo jus ao fato de que, de acordo com o que assinala Cintia Regina Guedes (2016, p. 52-53), “além do julgamento dos casos a ela submetidos, outro papel bastante relevante da Corte Interamericana é de construção e consolidação da interpretação dos dispositivos asseguratórios dos direitos humanos contidos na Convenção Interamericana”.

A priori, cumpre mencionar o entendimento firmado pela Corte IDH no âmbito da Opinião Consultiva (OC) n.º 9, de 6 de outubro de 1987, solicitada pelo Uruguai com a finalidade de que fosse elucidado o alcance da proibição de suspensão das garantias judiciais em estado de emergência. Na ocasião, a Corte concluiu que os princípios que guiam o devido processo legal “no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales” (Corte IDH, 1987, p.8).

No mesmo sentido, é possível citar a OC n.º 16, de 1999, em que também é destacado o caráter fundamental das garantias processuais para a concretização do devido processo legal. Não obstante, quanto a esse pronunciamento, faz-se necessário citar o voto concordante fundamentado proferido pelo juiz Sergio García Ramírez, momento em que enfatizou que

[...] os direitos e garantias que integram o devido processo -jamais uma realidade esgotada, mas um sistema dinâmico, em constante formação- são peças necessárias deste; se desaparecem ou mínguam, não há devido processo. Deste modo, trata-se de partes indispensáveis de um conjunto; cada uma é indispensável para que este exista e subsista.



Não é possível sustentar que há devido processo [...] quando o acusado desconhece as acusações feitas contra ele, ou quando não existe a possibilidade de apresentar provas e de formular alegações (Corte IDH, 1999, p. 12).

Como se observa, não é recente o posicionamento consolidado pela Corte Interamericana no que diz respeito à importância, à abrangência e à imprescindibilidade do direito humano às garantias processuais, o qual foi reafirmado continuamente no decorrer dos anos.

Nesse sentido, pode-se mencionar a sentença proferida em 28 de fevereiro de 2003, nos autos do caso Cinco Pensionistas vs. Peru, que trata da situação em que pessoas com direito à concessão de benefício previdenciário de pensão tiveram os respectivos valores reduzidos ou revisados com base em parâmetros discricionariamente arbitrados pelo Estado peruano, em observância ao Decreto-Lei n.º 20530. Nessa conjuntura, a Corte IDH entendeu que

[...] en vez de actuar arbitrariamente, si el Estado quería dar otra interpretación al Decreto-Ley N° 20530 y sus normas conexas, aplicables a los cinco pensionistas, debió: a) realizar un procedimiento administrativo con pleno respeto a las garantías adecuadas, y b) respetar, en todo caso, por sobre las decisiones de la administración, las determinaciones que adoptaron los tribunales de justicia (Corte IDH, 2003, p. 50-51).

Por conseguinte, cabe citar a sentença proferida em 23 de novembro de 2010 no caso Vélez Loor vs. Panamá, que versa sobre a inobservância das garantias processuais de um imigrante equatoriano processado pela justiça panamenha. Na ocasião, a Corte IDH destacou que

[...] qualquer autoridade pública, administrativa, legislativa ou judicial, cujas decisões possam afetar os direitos das pessoas, adote tais decisões com pleno respeito às garantias do devido processo legal [...]. Por essa razão, a administração não pode promulgar atos administrativos sancionatórios sem ao mesmo tempo outorgar às pessoas submetidas a esses processos as referidas garantias mínimas, as quais se aplicam mutatis mutandis no que seja pertinente (Corte IDH, 2010, p. 44-45).

Por fim, demonstra-se pertinente trazer à baila a sentença proferida em 25 de novembro de 2013 no caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, relativo à expulsão de uma família de refugiados peruanos por autoridades migratórias bolivianas de forma arbitrária e sem observação do devido processo. Nesse importante caso concernente à extensão das garantias judiciais ao processo administrativo, a Corte IDH assinalou, nos mesmos termos da decisão anterior, a abrangência das garantias do devido processo legal a qualquer autoridade pública, seja administrativa, legislativa ou judicial, destacando que “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (Corte IDH, 2013, p. 43).



Em todas essas decisões, o Tribunal defendeu a aplicação das garantias processuais em qualquer situação que possa afetar os direitos dos indivíduos, de modo a destacar que o termo “garantias judiciais” não pode ser interpretado como restrito ao âmbito judicial, além de ressaltar, expressamente, sua extensão ao processo administrativo.

No entanto, além desses países, não se pode olvidar a existência de manifestações da Corte IDH especificamente voltadas ao Brasil, cuja análise é fundamental para compreender a conjuntura em que se encontra o país no qual vige uma súmula vinculante que encara os direitos ao contraditório e à ampla defesa como prescindíveis em determinadas esferas processuais.

3 A VIOLAÇÃO DAS GARANTIAS JUDICIAIS PELO BRASIL SEGUNDO AS MANIFESTAÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA

A submissão do Estado brasileiro à jurisdição da Corte IDH foi ratificada por meio do Decreto n.º 4.463, de 8 de novembro de 2002, momento em que foi reconhecida a competência obrigatória daquele Tribunal em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de 1969. Desse marco de submissão até os dias atuais, o Brasil teve julgados, na esfera interamericana, 19 casos contenciosos, com proferição de 18 sentenças condenatórias⁴.

Destaca-se que, em adição à CADH, ratificada em 1992, o país tem, em sua Lei Maior, a defesa explícita dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, consoante o que prevê o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988. Não obstante, diversos são os casos em que a Corte IDH constatou a violação, pelo Brasil, do imposto pelo artigo 8º da CADH, de modo que, dentre os pronunciamentos exarados de novembro de 2005 a novembro de 2024, a Corte IDH reconheceu a violação do referido dispositivo em mais de 90% dos casos que analisou⁵.

⁴ Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil; Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil; Caso da Silva e outros vs. Brasil; Caso dos Santos Nascimentos y Ferreira Gomes vs. Brasil; Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil; Caso Escher e outros vs. Brasil; Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil; Caso Garibaldi vs. Brasil; Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil; Caso Herzog e outros vs. Brasil; Caso Honorato e outros vs. Brasil; Caso Leite de Souza e outros vs. Brasil; Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil; Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil; Caso Sales Pimenta vs. Brasil; Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil; Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil; Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.

⁵ Dentre 18 casos em que houve a efetiva avaliação da violação pelo Estado brasileiro do artigo 8º da Convenção Americana, a Corte IDH a reconheceu em 17 deles.



Ao consultar as manifestações da Corte Interamericana diretamente relacionadas ao Brasil, obteve-se o retorno de 37 pronunciamentos, dentre resoluções, sentenças, opiniões consultivas, supervisões de cumprimento de sentença e convocatórias a audiências⁶.

Nesse aspecto, merece especial destaque o voto separado proferido pelo juiz Cançado Trindade na ocasião do julgamento do caso Ximenes Lopes vs. Brasil, em 4 de julho de 2006, momento em que destacou a necessidade de considerar o devido processo legal como *jus cogens*:

47. No meu entender, na presente Sentença no caso Ximenes Lopes, ao determinar as violações não só dos artigos 4 e 5 da Convenção (reconhecidas pelo próprio Estado), mas também dos artigos 8(1) e 25 da Convenção, deveria ter ido mais além quanto a estes últimos, estendendo o domínio do *jus cogens* também ao direito de acesso à justiça lato sensu, aí compreendidas as garantias do devido processo legal (Corte IDH, 2006, p.106).

Dentre os casos relacionados ao Brasil, a Corte IDH reconheceu a violação do artigo 8º da CADH em razão do descumprimento de variados direitos decorrentes das garantias processuais. Em um primeiro momento, na sentença de 6 de julho de 2009, proferida nos autos do caso Escher e outros vs. Brasil, o Tribunal indicou a violação do artigo 8º em decorrência da ausência de motivação, em sede administrativa, na decisão da juíza Elisabeth Khater, que autorizou o pedido de interceptação telefônica (Corte IDH, 2009).

De mais a mais, tanto no caso anterior como em diversos outros, verifica-se a recorrente violação das garantias judiciais, pelo país, em razão da falta de diligência de procedimentos investigatórios de violações de direitos humanos e da ausência de punição dos respectivos responsáveis, impedindo o efetivo acesso à justiça⁷, para além de casos em que, somado a essas violações, houve o descumprimento do dever duração razoável do processo⁸.

Do mesmo modo, no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, em sentença de 16 de fevereiro de 2017, a Corte IDH também reconheceu a ausência de devida diligência do Estado para a investigação e a sanção dos responsáveis, além da violação do dever de duração razoável do processo. No entanto, nesse caso, merece especial menção o destacado pela Corte IDH quanto à extensão do artigo 8º da CADH, quando salientou que as exigências do devido processo legal se estendem aos órgãos não judiciais que exercem

⁶ Dessas manifestações, não tiveram relação ou não entraram no mérito acerca da violação às garantias judiciais: 4 resoluções, 3 sentenças, 5 convocatórias a audiências e 7 supervisões do cumprimento de sentenças.

⁷ Nesse sentido: caso Garibaldi vs. Brasil, sentença de 23 de setembro de 2009; caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentença de 24 de novembro de 2010; caso Herzog e outros vs. Brasil, sentença de 15 de março de 2018; Caso Dos Santos Nascimento y Ferreira Gomes vs. Brasil, sentença de 10 de outubro de 2024; Caso Da Silva y otros vs. Brasil, sentença de 27 de novembro de 2024.

⁸ Nesse sentido: caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, sentença de 10 de outubro de 2016; caso dos Funcionários da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil, sentença de 15 de julho de 2020; caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil, sentença de 7 de novembro de 2021; caso Sales Pimenta vs. Brasil, sentença de 30 de junho de 2022; Caso Leite de Souza y otros vs. Brasil, sentença de 4 de julho de 2024.



investigação prévia ao processo judicial, ou seja: estendem-se ao processo administrativo de investigação (Corte IDH, 2017).

Por conseguinte, no caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil⁹, em sentença de 5 de fevereiro de 2018, o Tribunal reconheceu a necessidade de observância do devido processo legal, preconizado no artigo 8º da CADH, no âmbito dos processos administrativos de reconhecimento, demarcação e titulação do território indígena (Corte IDH, 2018).

Por fim, no âmbito das opiniões consultivas, destaca-se a OC n.º 21/14, solicitada conjuntamente pelos países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Corte IDH, 2014). Na ocasião, a Corte discorreu sobre as garantias do devido processo legal aplicáveis a procedimentos migratórios que envolvem crianças, reconhecendo diversos direitos que os Estados devem observar em processos administrativos ou judiciais sobre o tema. Para fins da presente pesquisa, destaca-se, entre tais direitos, o de ser ouvido e de participar das diferentes etapas processuais.

Em suma, pode-se afirmar que os pronunciamentos aqui apresentados complementam o já exposto no item anterior, quando ao reconhecimento, pela Corte IDH, da importância atribuída às garantias preceituadas no artigo 8º da CADH e de sua imprescindibilidade em qualquer que seja o ambiente processual, tornando pertinente a indagação acerca da realização do controle de convencionalidade no momento da elaboração da S.V. nº 3 do STF.

4 A (IN)CONVENCIONALIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em 3 de abril de 2003, a então relatora, ministra Ellen Gracie, proferiu decisão denegatória do Mandado de Segurança (MS) n.º 24.268/MG, que tratava de ação constitucional proposta contra atos do presidente do Tribunal de Contas da União e do gerente de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda, que cessaram, sem garantia do contraditório e da ampla defesa, o pagamento de benefício de pensão previdenciária que vinha sendo percebido pela impetrante há mais de 18 anos, em decorrência do falecimento de seu avô, que a havia adotado uma semana antes do óbito (Brasil, 2004, p. 1-7).

Na ocasião, a ministra destacou seu posicionamento no sentido de “ser dispensável o contraditório na fase administrativa, eis que a questão é exclusivamente de direito” (Brasil, 2004, p. 6) e, em razão de considerar o procedimento de adoção do caso dos autos nulo, julgou pela denegação do *mandamus*, considerando legal os atos impugnados.

Não obstante, em nova análise da ação em 5 de fevereiro de 2004, pelo ministro Gilmar Mendes, que pedira vista do autos, o magistrado divergiu do entendimento anteriormente exarado, levando à baila

⁹ Para um estudo do caso, ler: Mendes, Moreira e Nóbrega (2023).



o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, de modo a ressaltar que os direitos nele contidos – o direito de informação, o direito de manifestação e o direito de ter seus argumentos considerados – aplicam-se não apenas ao processo judicial, mas também ao administrativo, considerando a não aplicação de tais direitos um argumento suficiente à concessão da segurança (Brasil, 2004).

Contudo, aspectos levantados pelos ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Ayres Britto levaram o julgamento do mandado a novos contornos. Os referidos ministros evidenciaram que, em um primeiro momento de análise da legalidade dos atos de concessão de benefícios previdenciários, a relação jurídica é travada entre o Tribunal de Contas e a administração pública, motivo pelo qual se dispensaria a garantia do contraditório e da ampla defesa.

Por outro lado, em um segundo momento, diante do registro do ato de concessão do benefício pelo Tribunal de Contas, entendeu-se que a relação jurídica passa a ser travada entre este e o particular, e não mais a administração pública, por essa razão os direitos consecutários do devido processo legal somente seriam exigidos na segunda etapa.

Tal julgamento serviu como precedente representativo para a fixação do enunciado da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (Brasil, 2007, p. 1).

Como se observa, a Suprema Corte brasileira chancelou o afastamento das garantias previstas no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, e no artigo 8º da CADH a determinados ambientes processuais, notadamente o momento de apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de benefícios previdenciários. Diante disso, resta examinar se o referido dispositivo encontra respaldo a partir da Teoria Geral do Controle de Convencionalidade.

4.1 TEORIA GERAL DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Em congruência com o que ensina Thiago Oliveira Moreira (2015), diante de um contexto, tanto social quanto jurídico, de constante transformação, desenvolvimento e evolução, não é possível ter como parâmetro máximo de compatibilidade de normas apenas a Constituição Federal, sendo imperioso se atentar aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Nesse sentido, Ramos (2023, p. 5-6) leciona que “a chamada doutrina do controle de convencionalidade se desenvolveu, no bojo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como mecanismo de efetivação dos direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos”.



A primeira vez que a jurisdição interamericana utilizou expressamente o termo “controle de convencionalidade”, segundo Manuel E. Ventura Robles (2013, p. 52), foi no Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, quando foi destacado o dever do seu exercício “entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos”, para além da observação da interpretação dada pela Corte à CADH.

Em outras palavras, o controle de convencionalidade “consiste na análise da compatibilidade dos atos internos (comissivos ou omissivos) em face das normas internacionais (tratados, costumes internacionais, princípios gerais de direito, atos unilaterais, resoluções vinculantes de organizações internacionais)” (Ramos, 2023, p. 8). Desse modo, o referido controle deve ser exercido por toda e qualquer autoridade pública pertencente ao Estado-parte que ratificou a Convenção, consoante o que dispôs a Corte IDH (2011, p. 70) nos casos Gelman vs. Uruguay e Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) respecto de Perú (Corte IDH, 2010, p. 4), dentre outros.

No mesmo sentido, Leonardo Martins e Thiago Oliveira Moreira (2011, p. 470) destacam que “independente do nível hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico estatal ou do procedimento de incorporação, o que fora pactuado tem que ser cumprido em respeito aos princípios gerais da boa-fé e do *pacta sunt servanda*”, um dever que abrange toda administração pública.

A afirmação de que o controle de convencionalidade deve ser exercido por toda e qualquer autoridade pública pertencente ao Estado-parte que ratificou a CADH é incontestável à luz da jurisprudência interamericana, cabendo citar, a título de exemplo, o caso Petro Urrego vs. Colômbia, nos autos do qual, em sentença exarada em 8 de julho de 2020, a Corte IDH ressaltou que

[...] el Estado es el principal garante de los derechos humanos de la personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales. En este sentido, la jurisprudencia reciente ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos (Corte IDH, 2020, p. 38).

Não se pode olvidar, ademais, que a convencionalidade de uma norma ou ato, tendo em vista o artigo 5º da Constituição Federal, é um pressuposto básico da própria constitucionalidade, uma vez que a inconvencionalidade, na maioria das vezes, pode resultar na inobservância dos preceitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna, em consonância com o lecionado por Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono, ao salientar que

al ser simétrico lo constitucional con lo convencional, es claro que ese orden interno hoy está atravesado por el del orden de la convencionalidad. En efecto no puede aceptarse uno y rechazarse el otro, exigírsele a uno requisitos y efectos de su ejercicio diversos al



otro. Se fortalecen y debilitan recíprocamente. El control de convencionalidad y el de constitucionalidad son conectores a nuestro criterio que permiten sostener la mirada sistémica en una multiplicidad de subsistemas (Colantuono, 2021, p. 244-245).

Esse entendimento é fundamental para a compreensão da abrangência do controle de convencionalidade e, por conseguinte, para o exame da compatibilidade, ou não, da Súmula Vinculante nº 3 com o disposto no artigo 8º da CADH.

4.2 A (IN)COMPATIBILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3 COM O ARTIGO 8º DA CONVENÇÃO AMERICANA

O artigo 8º da CADH coloca as garantias processuais, nas quais se insere o direito ao contraditório e à ampla defesa, consectários do devido processo legal, em posição notável no âmbito do SIPDH, uma vez que as qualifica como direito humano extensível a todos os indivíduos e a todas as esferas processuais, seja cível, penal, fiscal, trabalhista ou de qualquer outra natureza.

A imprescindibilidade desse direito humano – e princípio constitucional na República Federativa do Brasil – foi reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal, no já mencionado MS n.º 24.268/MG, quando o ministro Celso de Mello destacou que

A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo [...]

Isso significa, portanto, que assiste, ao cidadão, mesmo em procedimentos de índole administrativa, a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, consoante prescreve a Constituição da República, em seu art. 5º, inciso LV (Brasil, 2004, p. 53-54).

No entanto, ao analisar o dispositivo convencional conjuntamente com o entendimento sumulado pelo Supremo, percebe-se uma excepcionalização, pela Corte nacional, da observância das garantias processuais, de modo a demonstrar que, embora ratificada desde 1992, a CADH não goza, até os dias atuais, de plena execitoriedade no Estado brasileiro.

A aplicabilidade imperiosa das “garantias judiciais” a processos que vão além da esfera do Poder Judiciário, notadamente ao processo administrativo, à luz da proteção dos direitos previstos na própria Constituição Federal, não deveria ser contestada, afinal, “si entendemos que el procedimiento



administrativo tiene una función instrumental al servicio de los derechos fundamentales, entonces el procedimiento tiene que ser debido y efectivo y, por ende, estar adecuado a los estándares convencionales del artículo 8 de la CADH” (Tapia, 2022, p. 181).

Como resalta Guillermo Treacy (2022), o processo administrativo pode ser encarado como uma primeira etapa para o efetivo alcance dos indivíduos ao acesso à justiça. No entanto, com a aplicação da S.V. nº 3 pelos Tribunais de Contas, passa-se a visualizar um procedimento administrativo falho no que concerne à efetivação tanto dos direitos fundamentais quanto dos direitos humanos, notadamente em relação à ampla defesa e ao contraditório.

Apesar do pleno vigor da Súmula Vinculante nº 3, não parece que o seu enunciado seja integralmente encampado pelos membros do próprio Supremo Tribunal Federal. Isso porque, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.120, sob relatoria do ministro Celso de Mello em 16 de outubro de 2008 – mais de um ano após a aprovação da S.V. nº 3 –, o plenário daquele Tribunal proferiu decisão de procedência quanto à inconstitucionalidade de um dispositivo legal que dispensava o direito de defesa no âmbito de processo administrativo disciplinar.

Ocorre que, na ocasião, o aludido ministro relator defendeu, expressamente, a imprescindibilidade dos direitos constitucionais e convencionais à ampla defesa e ao contraditório ao afirmar que

Nenhuma penalidade poderá ser imposta, mesmo no campo do direito administrativo, sem que se ofereça ao imputado a possibilidade de se defender previamente. A preterição do direito de defesa torna írrito e nulo o ato punitivo. “*Nemo inauditus damnari debet*”.

O direito constitucional à ampla (e prévia) defesa, sob o domínio da Constituição de 1988 (art. 5º, LV), tem como precípua destinatária o acusado, qualquer acusado, ainda que em sede meramente administrativa (Brasil, 2008, p. 1).

Embora se referindo especificamente ao processo administrativo disciplinar, o ministro Celso de Mello utilizou como um de seus fundamentos o artigo 8º da CADH, bem como reconheceu que sua aplicação deve ser não apenas diante de uma aplicação de um ato punitivo, mas em qualquer situação que prive direitos, o que não se pode descartar no âmbito da apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de benefícios previdenciários.

A tese fixada na Súmula em comento não corresponde plenamente ao preconizado pelo artigo 8º da Convenção Americana, bem como ao defendido pela jurisprudência interamericana, que coloca o devido processo legal, juntamente a todas as garantias dele decorrentes, em posição de fundamental importância, vedando à administração pública uma atuação que impossibilite o seu pleno gozo pelos jurisdicionados.

Diante do exposto, é possível concluir que o enunciado da Súmula Vinculante nº 3, ao limitar o respeito do contraditório e da ampla defesa a algumas esferas processuais, confronta diretamente não apenas o artigo 8º da CADH – tornando-se parcialmente inconvencional –, mas também a Constituição Federal de 1988, além de revelar certa dissonância quanto a uma parcela da jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo 8º da CADH assegura garantias processuais que se estendem a todo âmbito processual, inclusive o administrativo, como é expressamente reconhecido pela Corte IDH em diversos casos por ela analisados. Em acréscimo, desdobrando tais garantias, o referido dispositivo estabelece o direito a todo indivíduo de ser ouvido para que se determinem seus direitos ou obrigações de qualquer natureza, o que não exclui a previdenciária.

Assim, a amplitude do alcance de tais garantias, somada ao caráter imperioso desse direito humano, revela que a parte final da Súmula Vinculante nº 3, ao limitar a observância do contraditório e da ampla defesa a algumas esferas processuais, viola diretamente o artigo 8º da CADH, tornando-se parcialmente inconvencional.

Além de seu enunciado não ter sido elaborado com a devida precedência do controle de convencionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 também obstaculiza a realização desse controle pela administração pública, ao validar um processo administrativo dissociado do devido processo legal.

Conclui-se que, em todo processo que implique restrição de direitos ou determinação de obrigações, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa, consoante o preconizado pelo artigo 8º da CADH. Em consequência disso, a Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal não pode ser considerada convencional frente ao supramencionado artigo, notadamente em razão dos estândares interpretativos acerca do tema a que ele se refere pela Corte e pela CIDH, de modo que a incompatibilidade desses dois atos legais demonstra-se como uma violação direta, pelo Estado brasileiro, do direito humano ao contraditório e à ampla defesa, bem como um empecilho à perfectibilização do 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, para além de esbarrar frontalmente com o que dispõe a própria Constituição Federal de 1988, notadamente em seu artigo 5º, inciso LV.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.120*. [...] Alegada inconstitucionalidade de normas que prevêem punição disciplinar antecipada de servidor policial civil – critério da verdade sabida – ilegitimidade – necessidade de respeito à garantia do “due process of law” nos procedimentos administrativos de caráter disciplinar. Requerente: Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis - COBRAPOL. Intimados: Governador do Estado do Amazonas e Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: ministro Celso de Mello, julgado em 16 out. 2008. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630107>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.268/MG*. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento



jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos [...]. Impetrante: Fernanda Fiuza Brito. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 5 fev. 2004. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 3. Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. *Diário Oficial da União*, Ano CXLIV, nº 108, Brasília, DF, 6 jun. 2007. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/e4e11b5e-b456-44d6-84b9-8541d9a7f136/content>. Acesso em 20 ago. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria*. [S. l.]: CIDH, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. [S. l.]: CIDH, 2007. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio*. [S. l.]: CIDH, 2001. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/2181.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. [S. l.]: CIDH, 2002. Disponível em: https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20080612_01.pdf. Acesso em 21 ago. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe n.º 49/99*. Caso 11.610 Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México: CIDH, 1999. Disponível em: <https://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Mexico%2011.610.htm>. Acesso em: 31 jul. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe n.º 57/05*. Petición 12.143, admisibilidad, Eduardo Perales Martínez. Chile: CIDH, 2005. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Chile12143sp.htm>. Acesso em: 24 ago. 2024.

COLANTUONO, P. Á. G. El control de convencionalidad en sede de las Administraciones Públicas. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, n. 18. ano 5. p.



227-245, 2021. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/398/449>. Acesso em: 14 maio 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes e outros vs. Chile – Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, n.º 151. San José, Costa Rica. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 sept. 2006. [S. I.]: Corte IDH, 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/7172fb59c130058bc5a96931e41d04e2.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Cinco Pensionistas Vs. Peru*, sentencia de 28 feb. 2003. [S. I.]: Corte IDH, Série C, nº. 98, 2003. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*, sentencia de 19 sept. 2006. [S. I.]: Corte IDH, 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 jul. 2009. [S. I.]: Corte IDH, Série C, nº. 200, 2009. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 25 nov. 2013. [S. I.]: Corte IDH, Série C, nº 272, 2013. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 feb. 2017. [S. I.]: Corte IDH, Série C, nº 333, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_esp.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. [S. I.]: Corte IDH, Série C, nº 221, 2011. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Petro Urrego Vs. Colômbia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 jul. 2020. [S. I.]: Corte IDH,



2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 feb. 2018. [S. l.]: Corte IDH, Série C, nº 346, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_esp.pdf. Acesso em: 22 ago 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) respecto de Perú*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 nov. 2010. [S. l.]: Corte IDH, 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/trabajadores_se_01.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Vélez Loor v. Panamá*. Sentencia de 23 nov. 2010. [S. l.]: Corte IDH, 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_por.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 jul. 2006. [S. l.]: Corte IDH, Série C, nº 149, 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014*. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. [S. l.]: Corte IDH, Série A, nº 21, 2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-9/87, de 6 de outubro de 1987*. Garantias judiciais em estados de emergência (arts. 27.2, 25 e 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). [S. l.]: Corte IDH, Série A, 1987. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-16/99, de 1º de outubro de 1999*. O Direito à Informação Sobre a Assistência Consular no Marco das Garantias do Devido Processo Legal. [S. l.]: Corte IDH, 1999. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_por.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

FORSTER, J. P. K.; PERUZZO, R. O direito humano processual ao contraditório: prevenção ao “processo kafkiano”. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 97-109, 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/8844>. Acesso em: 5 maio 2024.



GUEDES, C. R. O conteúdo do direito de acesso à Justiça e do princípio do devido processo legal na jurisprudência interamericana de direitos humanos. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cadernos estratégicos: análise estratégica dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Cejur, 2016. p. 51-67. Disponível em: <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r39105.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

GUERRA, S. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.

HACHEM, D. W.; PETHECHUST, E. O direito humano à comunicação prévia e pormenorizada das acusações nos processos administrativos: o desprezo do Superior Tribunal de Justiça ao Pacto de San José da Costa Rica e à Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 590-610, 2015. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/99558>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MARTINS, L.; MOREIRA, T. O. Constitucionalidade e Convencionalidade de Atos do Poder Público: concorrência ou hierarquia? Um contributo em face da situação jurídico-constitucional brasileira. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Montevideo, p. 463-483, 2011.

MENDES, E. N. S.; MOREIRA, T. O.; NÓBREGA, F. F. B. Implementação da Decisão do Povo Indígena Xukuru vs. Brasil no Âmbito do Tribunal Regional Federal da Quinta Região. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 16, n. 2, p.103-137, 2023.

MOREIRA, T. O. *A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira*. Natal: EDUFRN, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/19482>. Acesso em: 29 jul. 2024.

RAMOS, A. de C. *Controle de convencionalidade: origem, conceito e desdobramentos*. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2023. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/plataforma-aprender/acervo-educacional/conteudo/direitos-humanos-tratados-internacionais-e-o-controle-de-convencionalidade-na-pratica-do-sistema-de-justica-brasileiro/Aula5controledelconvencionalidadearigemconceitoed.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ROBLES, M. E. V. El control de convencionalidad y el impacto de las reparaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direito Humanos*, [s. l.], v. 13, n. 13, 2013. Disponível: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/245>. Acesso em: 20 set. 2023.

SÁNCHEZ, Z. S. El procedimiento administrativo en Latinoamérica: una perspectiva desde el ius commune. In: VON BOGDANDY, A.; ANTONIAZZI, M. M.; SÁNCHEZ, Z. S.; COVILLA, J. C. (coord.). *La interamericanización del derecho administrativo en América Latina: hacia un ius commune*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022. p. 121-158.



TAPIA, R. H. La influencia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la delimitación de principios constitucionales comunes en materia de derecho administrativo sancionador para América Latina. In: VON BOGDANDY, A.; ANTONIAZZI, M. M.; SÁNCHEZ, Z. S.; COVILLA, J. C. (coord.). *La interamericanización del derecho administrativo en América Latina: hacia un ius commune*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022. p. 159-198. Disponible em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8815389>. Acesso em: 3 jun. 2024.

TREACY, G. F. La proyección de los estándares interamericanos de derechos humanos en el procedimiento administrativo: el caso de los procedimientos en materia migratoria en Argentina. In: VON BOGDANDY, A.; ANTONIAZZI, M. M.; SÁNCHEZ, Z. S.; COVILLA, J. C. (coord.). *La interamericanización del derecho administrativo en América Latina: hacia un ius commune*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022. p. 233-269. Disponible em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8815389>. Acesso em: 8 jun. 2024.

O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROBLEMA DA REGULAÇÃO DE VAGAS DE UTI E A SUA JUDICIALIZAÇÃO

JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES: THE PROBLEM OF REGULATION OF UTI BEDS AND ITS JUDICIALIZATION

Sílvia Alves Carvalho¹

Marília Mathias de Azevedo Roiz²

V. 6 N. 2

2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 31/03/2025
APROVADO: 02/05/2025

RESUMO

A regulação de vagas de UTI é uma prática comum em diversos países e tem como objetivo garantir que os pacientes que necessitam de atendimento em UTI recebam o tratamento adequado e dentro do prazo necessário. No entanto, a judicialização do acesso às vagas de UTI tem se tornado cada vez mais comum e problemática, especialmente em países como o Brasil, onde o sistema de saúde pública apresenta deficiências. Isso ocorre quando os pacientes ou seus familiares recorrem à justiça para garantir o acesso às vagas de UTI, em detrimento de outros pacientes que também necessitam desse tipo de atendimento. O objetivo principal deste artigo é analisar a questão do controle judicial de políticas públicas em relação à falta de vagas em UTI. Conclui-se que esse processo de judicialização acaba sobrecarregando o sistema de saúde, gerando um aumento nos custos e na demanda por vagas de UTI, além de criar uma situação de desigualdade no acesso ao tratamento. Por outro lado, a ausência de um processo justo e eficiente de regulação pode também contribuir para a judicialização, na medida em que as pessoas se sentem obrigadas a recorrer à justiça para obter atendimento médico.

Palavras-chave: UTI; vagas; controle judicial; políticas públicas; saúde.

ABSTRACT

The regulation of UTI beds is a common practice in several countries and aims to ensure that patients who require UTI care receive appropriate treatment within the necessary timeframe. However, the judicialization of access to ICU beds has become increasingly common and problematic, especially in countries like Brazil, where the public health system is deficient. This occurs when patients or their families resort to the courts to guarantee access to UTI beds, to the detriment of other patients who also require this type of care. The main objective of this

¹ Mestre e doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora titular na Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora permanente no PPGPD/FD/UFG. Orientadora do artigo. E-mail: silzia_carvalho@ufg.br.

² Mestranda no PPGPD/FD/UFG. E-mail: marilia.roiz@discente.ufg.br.

article is to analyze the issue of judicial control of public policies in relation to the lack of UTI beds. It was concluded that this process of judicialization ends up overloading the health system, generating an increase in costs and demand for UTI beds, in addition to creating a situation of inequality in access to treatment. On the other hand, the absence of a fair and efficient regulatory process can also contribute to judicialization, as people feel obliged to resort to the courts to obtain medical care.

Keywords: UTI; vacancies; judicial control; public policies; health.

1 INTRODUÇÃO

A regulação é uma das atribuições do Estado que, teoricamente, tem como objetivo a construção de uma sociedade saudável, para o alcance desse objetivo é necessário garantir assistência à saúde, que é um direito constitucional fundamental. Isso implica na responsabilidade crescente do Estado em permitir a inclusão social e redução de desigualdades (Farias *et al.*, 2011). A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 196, assegura o acesso universal e integral à assistência à saúde a todas as pessoas. Dessa forma, o papel regulador do Estado torna-se imprescindível para que ocorra harmonia entre a oferta e a demanda exigida pela comunidade (Vilarins; Shimizu; Gutierrez, 2012).

Um dos grandes desafios no atual cenário das políticas públicas diz respeito à regulação de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) pelo Estado. A falta de leitos em UTIs, muitas vezes causada pela omissão de gestores em relação aos fluxos existentes, acaba prejudicando parte da população que necessita desse atendimento. Por essa razão, o estudo delimita-se a compreender o controle judicial de políticas públicas, enfatizando a regulação de vagas de UTIs.

Quando há omissão por parte do Estado em cumprir o que está previsto na Lei Maior, o Judiciário é acionado para compelir-lo a cumprir suas obrigações. Essa intervenção do Poder Judiciário no campo de atuação do Legislativo e Executivo gera muita discussão e controvérsia, seja no campo jurisdicional ou doutrinário. No tocante ao princípio da separação dos poderes, a problemática provocada pela atuação do Judiciário é embasada especialmente na sua limitação, que está relacionada até onde o Judiciário poderá efetivar os direitos fundamentais.

A falta de vagas em UTIs configura uma violação ao direito à saúde. Observa-se um volume considerável de ações judiciais propostas com o objetivo de efetivar esse direito, sobretudo diante da urgência que a situação impõe ao cidadão. A Constituição Federal declara como direitos fundamentais os princípios da dignidade da pessoa humana, da vida e da saúde. No entanto, a administração pública frequentemente alega não dispor de recursos orçamentários suficientes para atender a todas as demandas, fundamentando-se no princípio da reserva do possível.



Destarte, torna-se preciso o questionamento: como o Judiciário tem se manifestado em relação a esse conflito? A justificativa para a escolha desse tema reside na sua relevância, especialmente por motivos de ordem jurídica e social, tendo em vista o expressivo número de ações ajuizadas com a pretensão de obter do Estado uma vaga em UTI – algo que deveria ser garantido por meio de políticas públicas de saúde sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

Ao mesmo tempo, é importante compreender de que forma o Poder Judiciário tem agido em relação às demandas que lhe são apresentadas e se essa judicialização da saúde, principalmente relacionada à falta de vagas em UTIs, tem surtido efeito para parte da população que não tem condições de pagar um hospital privado.

Busca-se apresentar os desdobramentos jurídicos relacionados à inexistência de vagas, os motivos que levam a sua judicialização e o posicionamento do Judiciário em relação a esse fato.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Silva (2004, p. 102) afirma que o termo “política” comporta variados significados, salientando que “dentre suas acepções possíveis sobressai aquela atinente à sua destinação social, de ser exercida sob uma determinada forma de poder a fim de atingir determinado interesse, definido por um grupo social juridicamente organizado”.

É perceptível certa indeterminação a respeito do que se deve entender em específico por “políticas públicas”. Pode-se creditar tal fenômeno à própria complexidade do termo, que não se restringe ao âmbito jurídico, correlacionando-se com áreas como a política e a economia, e à relativa novidade da análise do controle judicial das políticas públicas nos campos doutrinário e jurisprudencial pátrios (Fassy, 2008).

Há quem caracterize as políticas públicas de forma abrangente, sem restringir-se às ações estatais. Nesse sentido, Bucci (2002, p. 251) afirma que há certa aleatoriedade na delimitação das fronteiras de uma determinada política pública, pois estas são formadas por um conjunto heterogêneo de decisões e ações, “no qual se envolvem atores sociais pertencentes a organizações múltiplas, públicas ou privadas, e que intervêm em diversos níveis”.

Do mesmo modo, entende Appio (2009, p. 133-134) que as políticas públicas são baseadas na articulação entre Estado, sociedade e o mercado. Além disso, o autor complementa que as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de intervenção estatal na sociedade por meio de instrumentos cogentes, e materializadas em “ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais”.

De forma similar, Bucci (2002, p. 252) apresenta as políticas públicas como instrumentos de ação dos governos, uma vez que o seu núcleo é o “uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social”, gerando o redirecionamento “do eixo de organização do governo da lei para as políticas”.

Igualmente, é possível definir as políticas públicas como programas de ação governamental que visam à coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas, “para a realização de



objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, sendo, nesse sentido, “metas coletivas conscientes” (Bucci, 2002, p. 241).

Nesse contexto, trata-se de um conceito que abrange não apenas “a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas” (Barcellos, 2006, p. 18).

Em decorrência da multiplicidade de atividades que podem integrar as chamadas políticas públicas, Barcellos (2006, p. 18) verifica que “parece mais produtivo estudar cada uma delas de forma isolada e razoavelmente autônoma, ainda que sem desconsiderar o todo do qual fazem parte”.

Grau (2005), por seu turno, defende que a expressão “políticas públicas” visa designar todas as formas de intervenção do poder público na vida social, e que, por consequência, o próprio direito passa a manifestar-se como uma política pública.

Conforme Silva (2004, p. 103):

A utilização da expressão política pública é redundante, verdadeiro pleonasmico, mas em cuja utilização centramos nossos esforços, tendo em vista que desejamos agregar ao fim social, que busca alcançar, qualquer atividade identificada na Constituição Federal, como meta a ser alcançada pelos grupos de competências outorgadas, a qualificação de pública.

Explicamos: de fato, qualquer política tende a ser pública voltada para uma realização social, já que diz respeito à organização da vida em sociedade. A política ou “polícia” pública, como se usava dizer na antiga linguagem jurídica portuguesa, é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, numa série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado.

Portanto, toda política pública, como programa de ação, implica uma meta a ser alcançada e em um conjunto ordenado de meios ou instrumentos – pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado. Sendo assim, envolvem leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução, bem como atos ou contratos administrativos das mais variadas espécies. O que organiza e confere sentido a esse conjunto de normas e atos jurídicos é a finalidade, que pode ser eleita pelos poderes públicos ou a eles imposta pela Constituição ou pelas leis.

Segundo Comparato (1997), a política pública deve ser compreendida como um conjunto de normas e atos heterogêneos e submetidos aos regimes jurídicos que lhes são próprios, mas unificados por sua finalidade, tendente à realização de um objetivo determinado. E esse objetivo, como não poderia deixar de ser, deve estar voltado a “dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito” (Fassy, 2008, p. 9).



3 CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

A formulação clássica do princípio da separação dos poderes, no contexto do Estado Liberal, imputava aos poderes estatais funções bem delineadas em relação às políticas públicas. Ao Poder Legislativo competia criar o direito de forma abstrata, com a aprovação dos gastos públicos. Em seguida, o administrador deveria implementar políticas públicas em conformidade com as disposições legais, decidindo por meio de atos administrativos onde e como especificamente gastar os recursos públicos. Seria atribuída ao Poder Legislativo, por fim, a missão de fiscalizar essa ação administrativa (Fassy, 2008).

É patente que, pela concepção tradicional da separação dos poderes, o processo de formulação e execução das políticas públicas ficaria imune ao controle jurisdicional. A definição das prioridades da administração pública seria levada a efeito por verdadeiros *atos políticos*, a serem realizados pelos agentes políticos por meio de um juízo de conveniência e oportunidade. O Poder Judiciário deveria se restringir ao exercício de sua função típica, consistente na resolução de lides intersubjetivas, abstendo-se de interferir nos planos de governos, de ingerência exclusiva do legislador e do poder público (Fassy, 2008).

Não obstante a doutrina tenha evoluído significativamente a respeito da possibilidade do controle judicial dos atos legislativos e administrativos, segundo Appio (2009), ainda se formulam críticas sobre certas formas de intervenção judicial nas políticas públicas. Nesse sentido, apresenta a tendência de conversão do Judiciário em um “superpoder”, com a concentração prática das funções legislativa, executiva e judicial. Esse fenômeno se manifestaria, por exemplo, em sentenças que determinam a supressão de determinada receita aprovada em lei ou a redestinação de verbas para as obras e os serviços sociais que o juiz reputa prioritários, em uma manifestação de verdadeira aristocracia judiciária, incompatível com o sistema representativo insculpido na Constituição Federal de 1988.

4 OFENSA À DEMOCRACIA

Uma objeção frequentemente levantada no que concerne ao controle judicial das políticas públicas é a de que poderia haver grave ofensa à ordem democrática. A formulação e a execução das políticas públicas seria um tema reservado tipicamente à deliberação política majoritária, sobre o qual recairia o controle político-social dos grupos partidários de oposição e da população em geral, ao menos pela via eleitoral. Não existiria, assim, espaço para o controle jurídico das políticas públicas, que configuraria uma verdadeira invasão do âmbito próprio do pluralismo político (Barcellos, 2006).

É inegável que a própria Constituição, ao dispor sobre as competências do Legislativo e do Executivo na elaboração, na execução e no controle do orçamento, reconhece que a definição de “quanto se deve gastar de recursos públicos, com que finalidade, em que e como são decisões próprias da esfera de deliberação majoritária, e não do magistrado” (Barcellos, 2006, p. 2526).



Algumas assertivas merecem consideração, uma vez que afastam, ainda que parcialmente, a alegação de ofensa à democracia. Em primeiro lugar, não é difícil verificar que o funcionamento regular da democracia – e do controle social das políticas públicas em particular – está umbilicalmente ligado à fruição minimamente adequada dos direitos fundamentais. Se um conjunto básico de direitos fundamentais não for observado, os indivíduos fatalmente não terão condições de participar de forma consciente do processo político democrático e do diálogo no espaço público. E, “na ausência de controle social, a gestão das políticas públicas no ambiente das deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo [...]” (Barcellos, 2006, p. 26-27). Em segundo lugar, a delimitação da fronteira entre o Direito Constitucional e a política “depende substancialmente das opções constitucionais concretas que cada país haja formulado” (Barcellos, 2006, p. 26-27). No caso brasileiro, a Carta de 1988, formulada pela deliberação majoritária, decidiu conferir “um espaço mais amplo ao direito e impor maiores condicionamentos jurídicos aos Poderes Públicos” do que ocorre em outros países (Barcellos, 2006, p. 28).

5 ORÇAMENTO

As políticas públicas têm como origem o processo político de definição dos gastos públicos, materializado nas leis de diretrizes orçamentárias, bem como nos planos plurianuais – de iniciativa do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo. Esse processo visa, essencialmente, concretizar direitos fundamentais por meio de prestação de serviços à população, e “pela edição de atos administrativos voltados a tal finalidade” (Fassy, 2008, p. 19).

As despesas públicas são limitadas pela Constituição, formalmente e materialmente. Os limites constitucionais formais estão expressos em diversos dispositivos constitucionais, a exemplo do art. 212, que impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal a aplicação de uma porcentagem mínima da receita tributária na manutenção e no desenvolvimento do ensino; e do art. 198, § 2º, que estabelece aos entes federativos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Os limites constitucionais materiais, por seu turno, “são representados pelos valores, objetivos e programas trazidos pelo texto constitucional e condensados, sobretudo, no artigo 3º da Constituição de 1988, onde constam descritos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” (Mânicca, 2007, p. 4).

É ponto pacífico que os limites constitucionais formais à elaboração e execução do orçamento público podem ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. A controvérsia reside na possibilidade de controle judicial em relação aos limites materiais, no que se convencionou chamar de questão da “justiciabilidade as políticas públicas”, que envolve duas questões: a “possibilidade de busca de provimento jurisdicional, por cidadãos ou pelo Ministério Público, com o objetivo de obter a execução concreta de políticas públicas”, e “[...] o mecanismo através do qual pode o Judiciário provocar a execução de tais políticas” (Mânicca, 2007, p. 5)



É nesse contexto que parcela da doutrina defende a ausência de intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, tanto na elaboração do orçamento quanto na sua execução, por se tratar de uma atividade discricionária do administrador (Fassy, 2008).

6 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO CONTROLE

A despeito das críticas apresentadas, prevalece, atualmente, o entendimento de que é possível o controle jurisdicional de políticas públicas. Aponta-se, como argumento legitimador desse controle, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, consagrada no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Em decorrência disso, as normas definidoras de princípios, metas e objetivos em matéria de direitos fundamentais devem ser observadas por todos os poderes, “como condição indispensável ao próprio funcionamento do processo de deliberação democrático”. Assim, a ação do Poder Público, a quem compete a criação dos pressupostos fáticos necessários ao efetivo exercício dos direitos fundamentais, também está diretamente submetida à Constituição, e deve reconhecer “seu caráter imperativo na definição e destinação dos gastos públicos, momento no qual se dará a realização dos fins constitucionais” (Fassy, 2008, p. 2829).

No que tange à realização dos fins constitucionais, assevera Grinover (2008) que estes deverão ser confrontados com as políticas públicas no momento de verificar a sua justiciabilidade, à luz dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º).

Outro importante argumento é o que visa demonstrar a superação do modelo liberal de separação de poderes. À luz desse modelo, o processo de formulação das políticas públicas se daria ordenadamente e de forma a garantir a proteção das camadas desfavorecidas da sociedade, como anota Fassy (2008, p. 30):

No modelo ideal do Estado Democrático de Direito, a formulação das políticas públicas deveria ser realizada pelos representantes do povo, no âmbito do Parlamento. Obedecida a proteção das minorias, a corrente política majoritária observaria os comandos programáticos da Constituição ao traçar ações e programas para a realização de objetivos socialmente relevantes, que seriam concretizados pela Administração Pública.

No entanto, é facilmente verificável que a ideia de uma sucessão de atos no tempo, em que o Legislativo e o governo tracem primeiro as diretrizes da política para depois a administração pública executar, passa a ser mais um tipo ideal que um dado da realidade (Bucci, 2002).

Dessa forma, em virtude da ineficiência do Estado em “garantir à população a fruição mínima de direitos sociais consagrados na Constituição da República”, surge a possibilidade de intervenção do Judiciário “na implementação de políticas públicas como forma de dar efetividade aos direitos fundamentais e, consequentemente, à própria Constituição” (Fassy, 2008, p. 30-34).

Por fim, é importante ressaltar que o Poder Judiciário, hodiernamente, foi alçado à condição de última instância protetora dos direitos fundamentais. No caso brasileiro, com a promulgação da Constituição



de 1988, o Judiciário passou a desempenhar um papel político em conjunto com o Legislativo e o Executivo, em razão da extensão de seus poderes, somada ao fenômeno da constitucionalização e ao aumento das demandas judiciais.

É nesse contexto que surge o reconhecimento do papel do Poder Judiciário como a derradeira instância protetiva dos direitos fundamentais, que se baseia na preservação ou garantia do processo democrático, na defesa da Constituição e, principalmente, na salvaguarda dos direitos fundamentais. Nesse sentido, sua atuação na concretização de direitos sociais por meio da efetivação de políticas públicas e na garantia da força normativa da Constituição é primordial, tratando-se da última instância protetora dos direitos fundamentais.

Além disso, é fato que os agentes políticos, que têm a atribuição precípua de definir e executar as políticas, costumam inclinar-se “pela proteção de suas bases eleitorais, em detrimento da defesa das minorias”. Assim, diante da realidade social, compete ao Poder Judiciário “garantir a força normativa da Constituição e sanar a existência de distorções do processo democrático brasileiro mediante o controle da implementação de políticas públicas”, funcionando verdadeiramente como a última instância protetora dos direitos fundamentais (Fassy, 2008, p. 39-40).

6.1 OBJETO DO CONTROLE

A investigação do objeto específico a ser controlado judicialmente implica saber qual conduta ou bem será exigido, de quem e sob qual fundamento. É possível estabelecer, ainda que de forma não exauritiva, cinco objetos de controle, que podem ser agrupados em dois grupos.

O primeiro grupo se ocupa do conteúdo das políticas públicas em si, é constituído dos seguintes objetos: a) a fixação, em abstrato, de metas e prioridades por parte do poder público em matéria de direitos fundamentais; b) do resultado esperado das políticas públicas em determinado setor.

O segundo grupo apresenta a característica de pretender controlar “aspectos do processo de decisão e execução das políticas públicas levado a cabo pelo Poder Público”, e compreende: a) a quantidade de recursos a ser investida, em termos absolutos ou relativos, em políticas públicas vinculadas à realização de direitos fundamentais; b) o atingimento ou não das metas fixadas pelo próprio poder público; e c) a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos destinados a determinada finalidade (Barcellos, 2006, p. 35).

A respeito dos objetos abrangidos pelo primeiro bloco descrito, leciona Barcellos (2006, p. 35, grifo nosso):

O *primeiro objeto* referido acima envolve o controle da fixação de metas, a cargo do Executivo e do Legislativo no âmbito do orçamento e da execução orçamentária, em matéria de políticas públicas para realização de direitos fundamentais. O *segundo objeto*, por sua vez, diz respeito ao controle do resultado final esperado das políticas públicas



associadas a determinada matéria de direitos fundamentais. Tais políticas, portanto, não constituem um fim em si mesmo e, mais que isso, a escolha dos fins que elas devam alcançar não está inteiramente à disposição dos Poderes Executivo e Legislativo. Na realidade, as políticas públicas deverão *necessariamente* produzir como resultado o oferecimento, à população, de determinados bens ou serviços, que vão dar conteúdo, então, ao que se referiu acima como “*resultado esperado das políticas públicas*”.

Pode-se compreender melhor a extensão dos objetos mencionados por meio de exemplos. A Constituição Federal, em seu art. 208, inciso I, estabelece que é “dever do Estado a oportunização da educação através do ensino fundamental gratuito a todas as crianças em idade própria, bem como aos adultos que não tenham recebido esta espécie de instrução” (Brasil, 1988).

Tais direitos constituem, para os indivíduos, direitos públicos subjetivos, o que implica na obrigação de os poderes públicos incluírem em suas previsões orçamentárias rubricas capazes de atender a essa necessidade, ou seja, metas relacionadas com o oferecimento desses serviços. Na mesma linha de raciocínio, há um exemplo envolvendo o direito fundamental a prestações de saúde: o fornecimento de medicamentos que constitua, em razão de previsão legal, direito subjetivo.

Em ambos os exemplos, caso o poder público se omita no âmbito orçamentário, será cabível o controle específico, para obrigar-lo a incluir no orçamento ou no plano de execução orçamentária as rubricas necessárias para atender a essas necessidades. Trata-se, com clareza, do primeiro objeto de controle descrito: o das metas a serem fixadas pelo poder público (Barcellos, 2006).

Ainda em matéria dos direitos fundamentais a prestações de saúde, é possível que o poder público, muito embora tenha incluído nas previsões orçamentárias as verbas necessárias à disponibilização, por exemplo, de determinados medicamentos, não os forneça efetivamente à população. Nesse caso, o juiz poderia determinar ao poder público o oferecimento obrigatório desses medicamentos, decisão essa que materializaria o segundo objeto de controle exposto: o controle do resultado esperado das políticas públicas (Barcellos, 2006).

É imprescindível que o magistrado, ao apreciar uma demanda que envolva os objetos de controle mencionados, defina qual é o resultado esperado e necessário das políticas públicas relativas a um determinado direito fundamental social.

A sistemática própria de alguns direitos torna essa análise mais simples. É o caso do direito à educação, em que o art. 208 da Constituição, em seus incisos I, VI, VII, e nos parágrafos 1º e 2º, descreve tais prestações como evidentes direitos subjetivos. O tema da saúde, contudo, requer uma reflexão mais apurada por parte do juiz, pois, mesmo diante dos arts. 196 e 198, II, da Carta de 1988, não é razoável considerar que toda e qualquer prestação de saúde disponível no mercado dê origem a uma providência exigível, sobretudo ao se considerar a reconhecida limitação de recursos (Schulze; Gebran Neto, 2015).

Nesse contexto, uma decisão judicial fundamentada apenas na convicção pessoal do magistrado poderá insuflar muitas das críticas dirigidas ao controle judicial das políticas públicas, notadamente as relacionadas ao equilíbrio entre a Constituição e o espaço democrático, à legitimidade do magistrado para tanto e à distorção das relações entre microjustiças e macrojustiças (Barcellos, 2006).



O terceiro objeto controlável é a quantidade de recursos a ser investida na promoção dos direitos fundamentais. Como é corrente, a própria Constituição estabelece percentuais mínimos de recursos que devem ser investidos em educação e saúde pelos entes federativos (CF, arts, 198, § 2º, e 202), além de vincular as receitas das contribuições sociais ao custeio da seguridade social.

É possível, todavia, cogitar da construção teórica de outros parâmetros já fixados pela Constituição. Com efeito, é plausível imaginar relações de prioridade exigíveis entre diversos tipos de gastos do Poder Público e em função dessas relações desenvolver controles. Pode ser juridicamente consistente, por exemplo, sustentar que os gastos com publicidade governamental não poderão ser superiores aos investimentos com saúde ou educação, uma vez que necessidades importantes de tais áreas sofram com carência de recursos, ou que os gastos públicos com eventos culturais (e.g., shows) não possam ultrapassar ou representar mais do que determinada fração daqueles com educação fundamental e média etc. (Barcellos, 2006, p. 38-39).

O quarto objeto de controle jurisdicional é aquele que se ocupa do atingimento, ou não, das metas estabelecidas pelo poder público para as políticas públicas. Esse controle é instrumental, e tem como objetivo a obtenção e divulgação de determinada informação. Trata-se “de um pedido de prestação de contas, cabendo ao Poder Público explicitar o cumprimento da meta que havia estabelecido ou justificar suas opções” (Barcellos, 2006, p. 41).

O último objeto passível de controle judicial é a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos alocados para políticas públicas em matéria de direitos fundamentais. O fim almejado com essa modalidade de controle é obter informações sobre a forma específica de utilização dos recursos que o poder público destinou a uma determinada área no orçamento anual.

O controle da eficiência mínima das políticas públicas, segundo Barcellos (2006), envolverá, sobre tudo, o aspecto da economicidade, de modo a verificar o emprego adequado dos recursos no contexto das políticas públicas direcionadas à realização dos direitos fundamentais.

7 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

Quando se trata de políticas públicas que envolvem direitos sociais, estes, na condição de fundamentais, impõem ao Estado o dever de garantir-los. Dentre esses direitos sociais fundamentais está a saúde, representada no Brasil pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Ou seja, a política pública que determina a prestação material do direito fundamental à saúde é concretizada pelo SUS, que tem regras definidas no texto constitucional e em legislações infraconstitucionais (Mazza, 2013).



Esse reconhecimento da saúde como um direito fundamental social, estabelecido pela Constituição de 1988, é determinante para que o Estado formule, organize, planeje, implemente e execute ações e serviços de saúde capazes de reduzir doenças e outros agravos, bem como garanta a todos o acesso universal e igualitário a eles.

Barroso (2009) define que a possibilidade de o Poder Judiciário concretizar, independentemente de mediação legislativa, o direito à saúde encontra forte obstáculo no modo de positivação do artigo 196, que claramente determina essa tarefa aos órgãos executores de políticas públicas. Com base nessa mesma premissa, o autor ressalta que o papel das políticas públicas consiste em reduzir desigualdades econômicas e sociais, o que não ocorre por meio da judicialização, que acaba proporcionando privilégios aos que acesam à justiça por conhecerem seus direitos ou poderem arcar com os custos.

Segundo Mazza (2013), as decisões emanadas dos tribunais brasileiros que buscam satisfazer o direito à saúde postulado são resolvidas pontualmente, de forma individual, quando deveriam ser realizadas por meio de políticas públicas que atendessem à universalidade de indivíduos, respeitadas as condicionantes formuladas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Para Pivetta (2014), no contexto da judicialização da política pública de saúde, os Poderes Legislativo e Executivo, que formulam a política pública de saúde e executam o orçamento público, são compelidos a cumprir sentenças judiciais que se contrapõem ao planejamento efetuado. As prestações positivas ou os direitos materiais que o Estado deve oferecer aos indivíduos são muitos, e para que seja possível sua execução é necessário que o planejamento dos gastos e das receitas sejam observados. De acordo com Barroso (2009), sob essa visão, o Judiciário não pode deixar de avaliar e proteger os direitos sociais fundamentais, como o direito à saúde, quando acionado. Entretanto, sua atuação deve ser cautelosa, pois os efeitos de suas decisões, ao promoverem os direitos de alguns, podem lesar outros direitos da mesma natureza.

8 ANÁLISES E DISCUSSÕES

O direito fundamental à saúde está previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988. Esse direito é garantido a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros que se encontram no território nacional e têm como objetivo assegurar o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde.

O direito à saúde está previsto no artigo 196 da Constituição Federal, que estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Dessa forma, o Estado brasileiro é responsável por garantir o acesso aos serviços de saúde, independentemente da capacidade financeira do cidadão. Isso significa que o sistema público de saúde deve oferecer tratamentos, medicamentos, exames e outros serviços de saúde de forma gratuita e universal.



Além disso, o direito fundamental à saúde também prevê a promoção de políticas públicas voltadas para a prevenção de doenças e a promoção da saúde, bem como a proteção do meio ambiente e das condições de trabalho.

Vale destacar que o direito fundamental à saúde não se resume apenas ao acesso aos serviços de saúde, mas também inclui o direito à informação e à participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas de saúde. Esse direito tem como objetivo garantir o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, bem como a promoção da saúde e a proteção do meio ambiente e das condições de trabalho.

O controle judicial das políticas públicas no Brasil é um tema controverso e complexo, que envolve questões relacionadas ao papel do Judiciário na implementação das políticas públicas e ao equilíbrio entre os Poderes do Estado.

Tal controle pode ser entendido como a atuação do Poder Judiciário no intuito de fiscalizar e garantir o cumprimento das políticas públicas pelos demais poderes e órgãos do Estado. Isso ocorre, por exemplo, quando os cidadãos recorrem ao Judiciário para garantir o acesso a serviços públicos ou para questionar a efetividade de determinadas políticas públicas.

No entanto, esse tipo de controle judicial tem sido alvo de críticas por parte de setores que defendem a separação dos Poderes e a autonomia dos órgãos e agentes responsáveis pela implementação das políticas públicas. Eles argumentam que o Judiciário não tem a expertise técnica necessária para avaliar a efetividade das políticas públicas e que essa avaliação deve ser feita pelos órgãos e agentes responsáveis pela sua implementação.

Além disso, há também o argumento de que o controle judicial de políticas públicas pode levar a uma judicialização excessiva das políticas públicas, prejudicando a autonomia e a independência dos demais Poderes e órgãos do Estado.

Por outro lado, há também defensores do controle judicial das políticas públicas que argumentam que o Judiciário tem o dever de garantir o acesso dos cidadãos aos direitos sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição Federal. Eles defendem que o controle judicial das políticas públicas é uma forma de garantir a efetividade desses direitos, especialmente para as populações mais vulneráveis.

Os argumentos a favor e contra esse tipo de controle judicial, bem como a discussão sobre o assunto, devem continuar até que seja estabelecido um equilíbrio adequado entre os interesses em jogo.

A judicialização da saúde é uma expressão da insuficiência do sistema público de saúde em atender às necessidades básicas da população. O Judiciário atua como uma espécie de “válvula de escape” para a insuficiência do sistema público de saúde, garantindo o acesso aos tratamentos e serviços de saúde que não são oferecidos pelo sistema. Por outro lado, a judicialização da saúde pode criar desequilíbrios no orçamento público, comprometendo a sustentabilidade fiscal do país e a efetividade das políticas públicas de saúde.

Para evitar esses impasses, é preciso que o governo priorize o investimento na saúde, destinando recursos adequados para garantir o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde. Além disso, é importante que o sistema público de saúde seja reorganizado e modernizado, a fim de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos à população. Dessa forma, será possível reduzir a dependência do Judiciário na solução dos conflitos relacionados à saúde e garantir o equilíbrio fiscal do país.



Em se tratando de regulação de vagas de UTI, a alegação de escassez de recursos é ainda mais grave, pois pode determinar a vida ou a morte de um indivíduo. Por isso, torna-se imprescindível garantir que os pacientes que necessitam desses serviços tenham acesso aos recursos adequados, levando em conta fatores como a gravidade da condição do paciente.

Para solucionar esse problema, é necessário que os governos invistam na ampliação e modernização das unidades de terapia intensiva, tendo em vista a demanda por serviços de saúde especializados. Além disso, é preciso promover uma gestão integrada e eficiente dos serviços de saúde, envolvendo todos os atores do sistema em uma abordagem cooperativa e colaborativa.

Outra estratégia é a implementação de sistemas de regulação e controle eficientes, que permitam a distribuição equitativa das vagas de UTI, considerando a gravidade do quadro clínico dos pacientes e a disponibilidade de recursos. Esses sistemas devem ser baseados em critérios claros e objetivos, que garantam a transparência e a imparcialidade no acesso aos serviços de saúde especializados.

Assim, é necessário encontrar um equilíbrio entre a garantia do acesso à saúde e a sustentabilidade fiscal do Estado. Isso pode ser feito por meio de medidas como a revisão das políticas públicas de saúde, o fortalecimento dos mecanismos de controle, a fiscalização dos gastos públicos e a promoção do diálogo entre as partes envolvidas na judicialização da saúde.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a regulação de vagas de UTI e a judicialização são problemas complexos que afetam diretamente o acesso aos serviços de saúde especializados, bem como a efetividade e a eficiência do sistema público de saúde.

A falta de recursos, infraestrutura e profissionais capacitados podem levar a um colapso no sistema de saúde, à superlotação de hospitais e à difícil escolha de quais pacientes terão acesso aos leitos de UTI, ou seja, a escolha de quem viverá ou não.

A judicialização pode ser uma ferramenta importante para garantir o acesso à saúde, mas também pode sobrecarregar ainda mais o sistema de saúde.

Para enfrentar esses problemas, é necessário um esforço conjunto e coordenado de todos os atores envolvidos, incluindo governos, profissionais de saúde, pacientes e familiares e a sociedade em geral. Isso inclui a implementação de políticas públicas que visem à expansão da capacidade de leitos de UTI, a capacitação de profissionais de saúde para atender pacientes em cuidados intensivos e o fortalecimento dos sistemas de regulação e gestão da saúde.

É importante destacar que a garantia do direito à saúde é um dever do Estado e um direito fundamental dos cidadãos, e que a regulação de vagas de UTI e a judicialização devem ser utilizadas de forma responsável e efetiva para assegurar o acesso universal aos serviços de saúde especializados.



10 REFERÊNCIAS

APPIO, E. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.

BARCELLOS, A. P. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 17-54, 2006. Disponível em: [https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais_O_controle_pol%C3%ADtico_social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o%C3%A7o%C3%A7o_democr%C3%A7oA1tico](https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais_O_controle_pol%C3%ADtico_social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o%C3%A7o_democr%C3%A7oA1tico). Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 4 abr. 2024.

BARROSO, L. R. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 86, v. 737, p. 11-22, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>. Acesso em: 4 abr. 2024.

FARIAS, S. F.; GURGEL JR. ,G. D.; COSTA, A. M.; BRITO, R. L.; BUARQUE, R. R. A regulação no setor público de saúde no Brasil: os (des)caminhos da assistência médico-hospitalar. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, supl. 1, p. 1043-1053, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v16s1/a37v16s1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

FASSY, L. F. *Do controle pelo poder judiciário das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais*. Brasília, DF: Biblioteca Digital Jurídica do STJ, 2008.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRINOVER, A. P. A tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; NERY JUNIOR, N. (coords.). *Direito Processual Coletivo e o Projeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 15-34.

MÂNICA, F. B. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, 2007.



MAZZA, F. F. *Os impasses entre a judicialização da saúde e o processo orçamentário sob a responsabilidade fiscal: uma análise dos fundamentos decisórios do Supremo Tribunal Federal.* 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PIVETTA, S. L. *Direito fundamental à saúde: regime jurídico, políticas públicas e controle judicial.* São Paulo: RT, 2014.

SCHULZE, C. J.; GEBRAN NETO, J. P. *Direito à saúde: análise à luz da judicialização.* Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

SILVA, G. A. C. *Direito ao desenvolvimento.* São Paulo: Método, 2004.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VILARINS, G. C. M.; SHIMIZU, H. E.; GUTIERREZ, M. M. U. A regulação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 95, p. 640-647, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v36n95/a16v36n95.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

O POPULISMO PENAL COMO MANIFESTO DA VIOLÊNCIA E DO CONTROLE SOCIAL¹

PENAL POPULISM AS A MANIFESTATION OF VIOLENCE AND SOCIAL CONTROL

Aline Marceli Schwaikardt²
André Leonardo Copetti Santos³

V. 6 N. 2

2025

ISSN: 2177-1472

✉ RECEBIDO: 31/03/2025
☑ APROVADO: 28/04/2025

RESUMO

A presente pesquisa pretende abordar o fenômeno do populismo penal como forma de manifestação da violência e do controle social. Desse modo, o problema que orienta a pesquisa pode ser sintetizado no seguinte questionamento: em que medida o populismo penal se manifesta como violência e controle social? A partir de pesquisas realizadas no âmbito da filosofia, da política, do direito penal e do direito processual penal é possível afirmar que a influência do fenômeno do populismo penal na legislação brasileira pode ser associada ao contexto de violência, punição e controle social, principalmente quando políticas criminais punitivas têm o objetivo de recrudescer as penas e, consequentemente, são aplicadas de forma desproporcional a grupos marginalizados. O objetivo desta pesquisa é analisar de que forma o populismo penal manifesta-se como ferramenta de violência e controle social. A metodologia utilizada será hipotético-dedutiva a partir de análise bibliográfica.

Palavras-chave: controle social; populismo penal; punição; violência.

ABSTRACT

The present research aims to address the phenomenon of penal populism as a form of manifestation of violence and social control. Thus, the research problem can be summarized in

-
- 1 Artigo produzido a partir de pesquisas relacionadas à linha de pesquisa 1: Fundamentos e concretização dos direitos humanos do curso de Mestrado do PPGD da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), especificamente para a disciplina Direitos Humanos, Violência e Controle Social, sob orientação do professor Doutor André Leonardo Copetti Santos. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) - Código de Financiamento 001.
 - 2 Mestranda em Direitos Humanos no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Unijuí. Bolsista Prosuc/Capes. Pós-graduanda em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade Legale de São Paulo. Graduada em Direito pela Unijuí. E-mail para contato: aline-marceli@hotmail.com.
 - 3 Pós-Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre e doutor em Direito pela Unisinos e graduado em Direito pela Universidade de Cruz Alta. Atualmente, é professor e pesquisador do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação e do curso de graduação em Direito da Unijuí. Membro externo do Conselho Editorial do Centro de Estudios en Antropología y Derecho, Posadas, Argentina. Membro fundador da Casa Warat Buenos Aires e da Editora Casa Warat. E-mail para contato: andre.leonardo@uniju.edu.br.



the following question: to what extent does penal populism manifest as violence and social control? Based on research conducted in the fields of philosophy, politics, criminal law, and criminal procedural law, it is possible to assert that the influence of the phenomenon of penal populism on Brazilian legislation can be associated with a context of violence, punishment, and social control, especially when punitive criminal policies aim to toughen penalties and, consequently, are disproportionately applied to marginalized groups. The objective of this research is to analyze how penal populism manifests as a tool of violence and social control. The methodology employed will be hypothetical-deductive, based on bibliographic analysis.

Keywords: social control; penal populism; punishment; violence.



1 INTRODUÇÃO

O populismo penal, principalmente no que concerne à produção normativa, é um fenômeno social que vem ganhando forma e intensificando-se nos últimos anos. Nesse sentido, a presente pesquisa pretende investigar a relação existente entre o fenômeno do populismo penal, a violência e o controle social, a fim de demonstrar a influência desse fenômeno na legislação brasileira. Logo, a elaboração de normas de cunho populistas pode ser associada ao contexto de violência, punição e controle social, sobretudo quando políticas criminais punitivas têm o objetivo de recrudescer as penas e, consequentemente, são aplicadas de forma desproporcional a grupos marginalizados.

Assim, o populismo penal tem como uma de suas vertentes as políticas criminais punitivas, que visam atender aos clamores populares por punição e controle social, respondendo de forma imediata às demandas coletivas, por meio de soluções de cunho punitivista associadas aos conceitos de criminalidade e de segurança pública. Nessa perspectiva, ocorre o endurecimento das penas e das medidas de punição, a fim de satisfazer o desejo social por sanções cada vez mais rigorosas.

Para John Pratt (2007), o conceito de populismo penal ocupa-se da forma como as políticas penais punitivas são utilizadas como mecanismos para atender às demandas populares por medidas urgentes, ostensivas e repressivas. Logo, essas políticas não têm como objetivo o enfrentamento a longo prazo da criminalidade e de suas raízes estruturais, mas tão somente buscam responder ao anseio da população em afastar do meio social os indivíduos considerados indesejáveis e perigosos. As medidas de caráter imediatos adotadas pelos governos por meio dos seus discursos visam agradar eleitores que reclamam o combate à criminalidade e o aumento da segurança pública. Assim, líderes políticos elaboraram legislações e projetos voltados ao endurecimento das penas e das políticas punitivas, resultando na atual situação do sistema penitenciário brasileiro. As referidas medidas fundamentam-se na ideia de que uma sociedade mais segura é sinônimo de repressão e encarceramento.



Destarte, exemplos de populismo penal podem ser verificados no cenário brasileiro em legislações vigentes ou em projetos de leis propostos, tais como a Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006), a Lei Joana Maranhão (Lei n.º 12.650/2012), a Lei Carolina Dieckmann (Lei n.º 12.737/2012), a Lei Menino Bernardo (Lei n.º 13.010/2014), a Lei Fabiane Maria de Jesus (em tramitação PL n.º 7.544/2014), a Lei Cristiano Araújo (em tramitação PL n.º 2237/2015) (Brasil, 2006, 2012a, 2012b, 2014a, 2014b, 2015a). Ainda, citam-se a Lei n.º 13.142/2015, a Lei do Pacote anticrime (Lei n.º 13.964/2019) (Brasil, 2015b, 2019) e, recentemente, a Lei n.º 14.843/2024 (Brasil, 2024a).

Desse modo, o problema que orienta a pesquisa pode ser sintetizado no seguinte questionamento: em que medida o populismo penal se manifesta como violência e controle social? A partir de pesquisas realizadas no âmbito da filosofia, da política, do direito penal e do direito processual penal, de forma preliminar, observa-se que a influência do fenômeno do populismo penal na legislação brasileira pode ser associada ao contexto de violência, punição e controle social, especialmente quando políticas criminais punitivas têm como foco o recrudescimento das penas e, consequentemente, a aplicação de forma desproporcional a grupos marginalizados.

Na prática, as políticas criminais punitivas são voltadas prioritariamente a grupos marginalizados, tais como jovens, negros e vulneráveis socioeconomicamente. Além disso, são os referidos grupos que fazem parte dos números do encarceramento em massa, com a superlotação dos sistemas prisionais. De acordo com o Relatório de Informações Penais (Relipen), da Secretaria Nacional de Políticas Penais, referente ao primeiro semestre de 2024, alusivo ao período de janeiro a junho de 2024, somente no Rio Grande do Sul 5.212 presos têm a faixa etária de 18 a 24 anos, enquanto 7.520 têm idade de 25 a 29 anos (Brasil, 2024b). Em relação à cor da pele, 12.230 são pretos e pardos e, em relação ao grau de escolaridade, 19.973 possuem o ensino fundamental incompleto, o que pode ser um indicativo de baixa renda, ao passo que somente 240 presos têm o ensino superior completo (Brasil, 2024b).

Diante desse cenário, o objetivo desta pesquisa é analisar de que forma o populismo penal é utilizado como ferramenta e manifestação de violência e controle social. Para alcançar tal objetivo, foram construídos dois objetivos específicos: a) analisar o populismo penal a partir do conceito de populismo de Ernesto Laclau; b) demonstrar a intersecção da influência dos meios de comunicação de massa com o populismo penal; e c) investigar de que forma a violência e o controle social manifestam-se por meio do populismo penal na legislação brasileira.

Utilizou-se na pesquisa o método de abordagem hipotético-dedutivo, que compreende um conjunto de análises que partem das conjunturas formuladas para explicar as dificuldades encontradas para a solução de um determinado problema de pesquisa, ou seja, no que tange à influência do populismo penal nas manifestações de violência e controle social (Marconi; Lakatos, 2022). Os procedimentos adotados envolvem a seleção da bibliografia que forma o referencial teórico deste estudo, sua identificação como produção científica relevante, leitura e reflexão, a fim de atingir possíveis respostas ao problema proposto.



2 O POPULISMO PENAL A PARTIR DO CONCEITO DE POPULISMO POR ERNESTO LACLAU

Ernesto Laclau (2014), em sua obra *A razão populista*, apresenta uma definição diversa de populismo do que se costumava ver anteriormente à sua teoria. Laclau (2014) aborda a terminologia a partir da ideia de discurso para possibilitar a estruturação de um fenômeno político, tratando do conceito sob a perspectiva ontológica, ou seja, a partir da investigação da natureza da realidade e do ser. Assim como a democracia, o populismo não tem uma conceituação una, ao passo que, a depender do contexto em que é aplicado ou até mesmo de quem utiliza o termo, pode ser interpretado de maneiras diversas, de acordo com o objetivo a ser utilizado (Dix, 1985).

Portanto, o fenômeno do populismo tem como característica a possibilidade de aplicação em diversas situações, o que consequentemente gera dúvidas em relação à sua definição e capacidade de ser aplicado a várias situações, causando, assim, imprecisões quanto à possibilidade de defini-lo (Santos, 2024). Nesse sentido, Berlin (1968) afirma que o populismo sofreria de um complexo de Cinderela, ou seja, “nós temos um sapato em forma de populismo, mas não o pé para calçá-lo”. Isso porque o fenômeno do populismo é uma realidade, ainda que careça de uma conceituação ou definição exata. Essa vaguenza em sua definição é, por sua vez, consequência do próprio contexto e da realidade social, que se mostra frequentemente vaga e imprecisa (Nascimento, 2018).

Nessa lógica, Laclau (2014, p. 91) define que, “o populismo é a forma real de compreender algo relacionado à constituição ontológica do político como tal”, quer dizer, o populismo é uma forma específica de construção de uma lógica política por meio da criação de identidades coletivas na ideia central de povo (Santos, 2024).

Para descrever e definir como ocorre uma prática articulatória populista, é preciso verificar as menores unidades dos grupos do corpo social, que correspondem à demanda social. Laclau (2014) argumenta que a articulação da prática populista ocorre por meio de demandas sociais, de modo que, na transição entre um pedido heterogêneo e reclamações homogêneas, observam-se as primeiras definições do populismo. Logo, os pedidos se transformam em reivindicações. Contudo, é importante destacar que uma demanda isolada, ou seja, heterogênea, sendo ela satisfeita ou não, é uma ação democrática, porém a pluralidade de demandas que constituem uma subjetividade social mais ampla, por meio da sua articulação de equivalência, são chamadas demandas populares (Laclau, 2014).

Laclau (2014) elenca como pré-condições do populismo a formação de um limite interno que separa o povo do poder, uma articulação de equivalência entre demandas que torna possível o surgimento do povo e a unificação de diversas demandas mediante a equivalência articulatória. Para o autor, são essas três dimensões que determinam as características do populismo. Nesse processo de transição entre demandas democráticas e populares, tais demandas surgem de forma isolada em diversas camadas da sociedade. Em seguida, a consolidação de uma subjetividade popular dá-se pela construção de um vínculo de equivalência entre elas (Laclau, 2014).



A articulação populista proposta por Laclau (2014) envolve a compreensão de que demandas isoladas da população não podem ser consideradas populistas. No entanto, ainda que os pedidos de grupos heterogêneos da sociedade não sejam atendidos, pode emergir, a partir dessa insatisfação comum, um discurso homogêneo que dá origem ao populismo.

A crítica de Nascimento (2018, p. 43), considerando a perspectiva do populismo proposta por Ernesto Laclau, refere-se à ideia de que , “em vez de tentar justificar o populismo como remédio contra o problema da falta de democracia devemos, em contraste, aplicar a democracia em doses mais altas”. A autora menciona a obra de Laclau em parceria com Chantal Mouffe, *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical* (2015), na qual os autores constroem um modelo de democracia denominado “democracia radical e plural”. Nesse modelo, não se observa a articulação de demandas de grupos excluídos contra o poder institucional; ao contrário, há a inclusão de reivindicações de grupos subordinados ou marginalizados nas pautas de decisão das instituições de poder. Assim, Laclau e Mouffe (2015) trabalham com a ideia de inclusão como meio de ampliar a diversidade popular nos espaços de debate e expansão política, possibilitando que grupos marginalizados tenham suas demandas politicamente reconhecidas (Nascimento, 2018). Nesse sentido, Nascimento (2018) defende a radicalização da democracia como alternativa adequada e fundamentada nos princípios da liberdade e da igualdade, evitando soluções extremistas e contestando a neutralidade, ainda que isso envolva a defesa de uma hostilidade política radical que pode resultar em exclusão.

Laclau e Mouffe (2015) discorrem sobre o aumento da participação nos espaços políticos, ao mesmo tempo que também se opõem à concentração de poder em um só ponto, defendendo a “transformação verdadeiramente democrática da sociedade” (Laclau; Mouffe, 2015, p. 265-266). Ademais, os autores destacam a importância da construção dos protestos sociais como forma de contribuir para discursos e debates complexos e ricos, fundamentados na democracia radical proposta, que se expressa nos diversos sistemas da sociedade, como as instituições judiciais, o sistema educacional, as relações de trabalho e os discursos de grupos marginalizados. Por essa razão, a radicalização da democracia deve ocorrer de modo que todos os indivíduos tenham voz nos processos de tomada de decisões – políticas ou jurídicas – que lhes digam respeito, sem que haja, contudo, pronunciamentos desprovidos de fundamentação e baseados apenas no clamor popular para a solução de problemas socialmente estruturados.

Ademais, para compreender como o fenômeno do populismo ocorre na realidade, faz-se necessária a abordagem acerca da influência dos meios de comunicação em massa para o populismo penal, demonstrando a interseccionalidade entre ambos. Assim, a mídia detém grande poder de influenciar a população por meio de narrativas e discursos específicos, que são majoritariamente relacionados às emoções, tais como indignação, medo e insegurança. Ao dar palco para noticiar determinados crimes, os meios de comunicação incentivam a ideia de que o endurecimento das leis penais é a única resposta capaz de combater a criminalidade e garantir a segurança pública. Nesse viés, a mídia não apenas reflete os anseios populares, como também os molda, favorecendo um campo fértil ao fortalecimento do populismo penal.



3 A INTERSECCIONALIDADE DA INFLUÊNCIA MIDIÁTICA COM O POPULISMO PENAL

A interseccionalidade da influência dos meios de comunicação em massa com o fenômeno do populismo penal está concentrada na reprodução social de que é preciso haver medidas punitivas por meio de políticas penais mais rigorosas e de que é preciso prender e manter em cárcere o máximo possível para que aquele indivíduo considerado indesejado permaneça afastado do meio social. Logo, partindo dessa reflexão, é possível inferir que não há possibilidade de reintegração social em um horizonte próximo e que determinados grupos da população são condenados primeiramente pela mídia, depois pela própria sociedade da qual fazem parte e, por fim, pelo sistema penal. Nesse sentido, o sistema penal apenas firma o que estava previamente determinado.

A influência da mídia fortalece a característica repressiva do sistema penal mediante discursos fundamentados no castigo e na exclusão do considerado inimigo social. Para isso, os meios de comunicação aproveitam-se dos lucros que as notícias de crimes possibilitam. Já no que diz respeito às políticas criminais, é como se a mídia se transformasse em um “supraparlamento, uma suprapolícia e um suprajuiz” (Gomes, 2015, p. 14). Nessa lógica, é possível constatar que os meios de comunicação atuam na persecução penal e no julgamento antes mesmo do próprio sistema penal, de modo que o indivíduo noticiado é condenado previamente ao processo legal, fortalecendo, de forma muito evidente, o desejo popular em punir rigorosamente.

Gomes (2015, p. 62) defende que “[...] a influência da mídia define, muitas vezes, a própria visão de mundo da maioria das pessoas, determinando atitudes e comportamentos. Ou seja, os meios de comunicação possuem tamanha manipulação da população, que define sua forma de agir, de pensar e de julgar”. Especificamente em relação à criminalidade, os meios de comunicação utilizam uma linguagem própria para dramatizar os sentimentos, especialmente em casos de crimes cometidos com violência, evi-denciando o sofrimento da vítima, colocando-a em um papel de pureza absoluta, enquanto o suspeito sempre tem hábitos anormais e violentos. Em consequência disso, a população se identifica com a dor da vítima e formula juízos que depreciam o suspeito, ao considerar a linguagem utilizada pela mídia para tanto (Gomes, 2015).

Diante disso, Zaffaroni (2010) explica que o poder de reproduzir a violência por intermédio dos meios de comunicação em massa é imenso. Desse modo, basta que os veículos de comunicação intensifiquem excessivamente a divulgação de casos de violência ou crueldade para que as expectativas em torno de determinados estereótipos passem a dominar a produção de conteúdos ainda mais crueis. Como conseqüência, aqueles que representam tais estereótipos ajustam suas atitudes aos papéis que lhes foram atribuídos. Logo, torna-se comum que ocorram os “interrogatórios midiáticos”, conforme discorre Gomes (2015, p. 76-77):



[...] é comum ocorrem *interrogatórios midiáticos*, em que o repórter que tem acesso ao suspeito de um crime - o que acontece muitas vezes quando a pessoa se encontra sob a custódia da polícia ou da justiça - lhe dirige perguntas ambíguas ou insinuadoras, protagonizando um espetáculo opressivo em que as respostas que não agradam não são tomadas como aceitáveis. Nessas circunstâncias, diante de uma câmera e pressionado pelo repórter que formula indagações tendenciosas, sem qualquer respeito a garantias constitucionais como o direito ao silêncio e a preservação da própria imagem, não é raro o suspeito confessar a autoria do crime.

Denota-se, portanto, que a mídia exerce uma influência relevante sobre a população, visto que protagoniza espetáculos opressores acerca de determinados crimes, em relação aos quais repórteres realizam entrevistas de suspeitos sob custódia e regularmente utilizam perguntas que tendem a levá-los à culpa, desrespeitando suas garantias constitucionais. Essa articulação midiática transforma os crimes em notícias de juízo condenatório, oferecendo de pronto uma solução à população por meio da exposição pública. Nessa lógica, Zaffaroni (2010, p. 128-129) trata da “solução do conflito através da supressão do ‘mau’”, uma vez que atinge partes mais profundas da psique das pessoas. Portanto, o sentimento de insegurança afeta o plano psicológico mais profundo da população, de modo que “[...] insegurança sente-se. Sua causa são os riscos e a possibilidade ou probabilidade de que se convertam em perigo concreto. O sentimento de insegurança é uma reação humana diante de danos potenciais” (Gomes, 2015, p. 92).

A relação das abordagens dos referidos autores diz respeito ao sentimento de insegurança referente a algo que não é concreto, já que, no caso das notícias de crimes, considerando o papel espetacular da mídia, não é possível determinar se um crime em questão representa, de fato, um perigo social a ser considerado. Assim, a insegurança diz respeito aos danos em potencial, que, na realidade, talvez correspondam a algo que não mereça preocupação. Zaffaroni (2010) aponta, inclusive, que a tecnologia de manipulação que os meios de comunicação apresentam é cada vez maior, sendo considerada uma publicidade programada, a fim de reforçar o poder e o controle social, haja vista que o medo e o sentimento de insegurança tendem a controlar a população. Logo, ao mesmo tempo que as pessoas são controladas, também são capazes de reproduzir os ideais opressores apresentados pela mídia, gerando, consequentemente, o populismo penal, com soluções extremistas e sem fundamentação racional, meramente baseadas em emoções forçadas pelos meios de comunicação.

A agenda dos meios de comunicação conduz a pauta pública e política, portanto, “se o crime é selecionado pela agenda midiática, fatalmente estará na agenda pública e muito provavelmente na agenda política” (Gomes, 2015, p. 81). Desse modo, a mídia concentra a atenção social e do poder político para os assuntos que dizem respeito à criminalidade, buscando respostas e soluções para o enfrentamento da dita criminalidade, o que acontece na prática por meio de políticas penais, majoritariamente fundadas no populismo penal, objetivando atender ao clamor popular instigado pelos meios de comunicação. Por isso, legislações de cunho político-criminais populistas são encontradas frequentemente na sociedade brasileira, visando satisfazer o espetáculo criado pela mídia com legislações que recebem, inclusive, os nomes das vítimas como forma de “homenagem”.



A influência da mídia atinge a população por meio das emoções, reproduzindo o trágico, aflorando o sentimento de insegurança. Desse modo, prontamente aparece “a crença [...] que há uma explosão incontrolável de delinquência, uma verdadeira chaga social, que deve ser combatida com repressão penal irrestrita (Gomes, 2015, p. 94). Assim, a insegurança aflorada pelo sensacionalismo da mídia influencia diretamente nas políticas criminais, principalmente quando são voltadas a grupos marginalizados, sendo terreno fértil que afeta o psicológico da população mediante discursos midiáticos que reproduzem ansiedades, incertezas e medos, fundamentados em falsas interpretações (Gomes, 2015). Portanto, as políticas criminais populistas expressas nas legislações brasileiras são fruto da influência midiática na produção normativa, embasada em anseios populares pelo combate à criminalidade e garantia de segurança pública.

A interseccionalidade entre a influência dos meios de comunicação de massa e o fenômeno do populismo penal manifesta-se na produção dos resultados decorrentes da junção de ambos, ou seja, em políticas criminais populistas impulsionadas pelo medo instigado pela mídia, que se traduzem em legislações cada vez mais rigorosas e voltadas à punição. Nesse sentido, as instituições penais conservam sua clientela por meio da seletividade penal, motivada por estereótipos criados pela mídia. Logo, existe um olhar deturpado da realidade que cerca a criminalidade – ainda que esse olhar não se baseie em dados oficiais, tais como o policiamento ostensivo, as reformas legislativas penais, a elaboração de legislações penais mais duras e a potencial decadência de governos considerados incapazes de controlar a delinquência (Zaffaroni, 2010; Callegari; Wermuth, 2010).

Portanto, a opinião pública, talhada pela mídia, é influenciada por discursos que reforçam o medo, a insegurança e a constante necessidade de intervenção estatal para punir (Callegari; Wermuth, 2010). Por esse motivo, a conexão existente pela influência midiática no populismo penal é tão presente, visto que a mídia realiza a espetacularização da criminalidade, causando medo e insegurança na população, que anseia por segurança e punição; e, em resposta, os governos elaboraram políticas penais rigorosas e sem fundamentação científica, apenas alicerçadas no desejo popular pelo combate à criminalidade, gerando, ao fim, o fenômeno do populismo penal, provocado diretamente pelos meios de comunicação em massa.

Nessa lógica da interseccionalidade da mídia com o populismo penal, observa-se a manifestação da violência e do controle social exercido sobre determinados grupos, destinatários das medidas opressoras forjadas pelo enfrentamento ao crime, visando à segurança pública, mas frequentemente às custas da segregação social e criminalização de grupos específicos. A espetacularização de suspeitos pelos meios de comunicação corrobora com estígmas e legitima práticas punitivistas, fomentando um ambiente em que a emoção social é justificativa para excessos e violações de direitos fundamentais. Assim, diversas são as formas de violência e controle social, mas especialmente no que diz respeito ao populismo penal faz-se necessária a observância de determinadas legislações de cunho populistas.



4 A MANIFESTAÇÃO DA VIOLENCIA E O CONTROLE SOCIAL POR MEIO DO POPULISMO PENAL

O populismo penal pode ser definido como uma técnica que objetiva a promoção de políticas criminais para o endurecimento penal em atenção às demandas sociais por segurança pública e combate à criminalidade. O movimento do populismo penal, verificado inicialmente em países como os Estados Unidos e expandido para países da Europa e América Latina, encontra justificativa para o recrudescimento das penas no controle social e na repressão de grupos marginalizados. Esse movimento caracteriza-se pelo uso do discurso punitivista na sustentação das exigências sociais por segurança (Garland, 2008; Wacquant, 2003).

John Pratt (2007) é um dos autores que com mais acuidade desenvolveu o conceito de populismo penal em sua obra *Penal Populism*, de modo que, segundo seu entendimento, o termo diz respeito ao modo como as políticas penais punitivas são empregadas para atender às demandas populares, que exigem medidas urgentes de caráter ostensivo. As políticas penais punitivas não visam tratar da criminalidade em um período de longo prazo, mas sim satisfazer os desejos da população para afastar da sociedade aqueles que são considerados indesejados e perigosos.

Essas ações imediatistas do governo visam angariar votos de eleitores que clamam pelo fim da criminalidade e o aumento da segurança pública a qualquer custo. Para isso, lideranças de partidos políticos desenvolvem projetos objetivando o aumento de políticas penais punitivas, com o recrudescimento das penas e, em consequência, o encarceramento em massa, sustentando o ideal de uma sociedade mais segura desde que existam medidas mais duras de punição estatal (Pratt, 2007).

Desse modo, os discursos político-penais populistas fundamentam-se no pressuposto de que o recrudescimento da legislação e das penas pode reduzir a criminalidade e, consequentemente, aumentar o sentimento de segurança pública, que é motivo de anseio da população. Assim, os discursos penais populistas fomentam a exclusão de indivíduos considerados ameaças e indesejados ao corpo social. Nessa perspectiva, partidos políticos utilizam propostas de cunho político-penais populistas como técnica de ganho eleitoral, prometendo o combate à criminalidade e aumento de segurança e proteção da sociedade, ao passo que intensificam a exclusão e marginalização de grupos vulneráveis socioeconomicamente.

Tassinari e Copelli (2021) apontam que o populismo toca o lado mais sensível de problemas reais, nos quais identifica-se um vazio institucional, de modo que o discurso populista utiliza desse vazio como promessa de solução para os problemas institucionais no clamor contra a corrupção e criminalidade a qualquer custo. Nesse sentido, a violência imbricada no aumento da punitividade por meio do endurecimento das legislações e das penas tem como consequência o encarceramento em massa, justificado em discursos político penais populistas, mostrando-se uma violência que ameaça:

Pois a violência que mantém o direito é uma violência que ameaça [...] A lei se mostra, assim, tão ameaçadora como o destino, do qual depende se o criminoso cairá ou não



sob seu jugo. O sentido mais profundo da indeterminação da ameaça do direito se revelará tão só pela consideração posterior da esfera do destino, da qual esta, a ameaça, se origina. Um indício precioso dessa indeterminação se encontra do domínio das penas (Benjamin, 2013, p. 133-134).

À vista disso, o populismo penal intensifica o recrudescimento das legislações brasileiras, à medida que atende aos clamores populares referentes ao desejo do combate à criminalidade e ao aumento do sentimento de segurança pública. Logo, os discursos políticos criminais populistas visam ao ganho eleitoral, ao elaborar e propor normas repressivas, gerando exclusão social e punitividade acentuada. Assim, observa-se que não há o interesse na solução de problemas estruturados socialmente, principalmente no que diz respeito ao sistema penal, apenas a marginalização e exclusão dos corpos indesejados.

O populismo penal no Brasil exterioriza-se por meio de pronunciamentos políticos, objetivando satisfazer as aspirações da população, especialmente em relação a temáticas como criminalidade e segurança pública. Desse modo, o resultado da satisfação popular aparece nas legislações penais brasileiras, cada vez mais repressivas e fundamentadas em discursos políticos populistas. Nesse diapasão, as manobras políticas justificadas nos clamores da população podem converter-se em projetos de leis e legislações, que afetam de forma incongruente parcela da população considerada indesejada. Assim, manobras políticas baseadas em discursos eleitorais têm o intuito de alcançar os votos da população, reforçando a criminalização de grupos marginalizados e socioeconomicamente desfavorecidos.

Nessa lógica, partindo dos conceitos de populismo penal, Santos (2024) aborda a temática como uma matéria de extrema relevância para as ciências criminais da atualidade. Isso porque, quando determinados sentimentos são despertados na população, tais como fortes emoções, o sistema judicial e os agentes de segurança pública são forçados a aplicar medidas legais hostis contra os criminosos. Dessa maneira, ocorre a supressão das opiniões dos especialistas em favor das demandas populares e do senso comum, tanto na elaboração de políticas quanto na aplicação legislativa. Assim, a justiça fundamentada no viés populista é orientada de forma majoritária pela voz do povo, especialmente das vítimas.

Por conseguinte, os discursos político-penais populistas sustentam-se na lógica de que o endurecimento das penas pode reduzir a criminalidade e, consequentemente, aumentar o sentimento de segurança pública pelo qual anseia a população, afastando os indivíduos considerados uma ameaça do corpo social. À vista disso, partidos políticos utilizam em seus discursos a manifestação de apoio a medidas de cunho político-penal populistas para ganhos eleitorais com a promessa de segurança da população, excluindo os indivíduos indesejados, melhor dizendo, grupos marginalizados e socioeconomicamente vulneráveis.

No tocante a isso, Santos (2024) explica que em muitos países tem sido observado o predomínio de uma “doxa” penal, na qual não há fundamento racional, mas sim opiniões amparadas por sentimentos como paixão ou emoções nas demandas populares. De acordo com esse ponto de vista, mediante o apelo político-eleitoral, é que as decisões públicas em matéria criminal e de segurança pública são tomadas, negligenciando uma episteme penal fundamentada racionalmente e criticamente, resultando no fenômeno do populismo penal, que objetiva, muitas vezes, a contenção e o controle de determinados grupos sociais.



Nesse sentido, Michaud (1989, p. 33) versa acerca da concepção dos fenômenos criminosos e da influência da opinião pública a partir desses fenômenos:

O fato de a opinião pública preocupar-se com uma crescente insegurança não tem entretanto nada a ver com o volume efetivo da criminalidade, mas sim as normas a partir das quais são concebidos os fenômenos criminosos. Ao contrário das sociedades do passado, as nossas estão habituadas a uma segurança cada vez maior, que não depende só dos números da criminalidade, mas também e até mais da organização dos seguros e da previdência social, da homogeneidade de um espaço de livre circulação, da regulação de múltiplos aspectos da vida através do Estado. Sobre o pano de fundo de uma segurança crescente - e invasora -, os comportamentos criminosos são percebidos com uma ansiedade desproporcional em relação ao seu volume real. No entanto, isso não significa que a mudança das normas possa ser subestimada.

Denota-se a importância das normas na concepção dos fenômenos que são considerados criminosos, mais do que o volume da própria criminalidade, isso porque visa-se punir e controlar cada vez com mais severidade, justificando-se na ideia de segurança pública, razão pela qual a criminalidade tende a aumentar. Michaud (1989) destaca que o sentimento de insegurança na sociedade contemporânea está muito mais relacionado com as normas e a organização social do que com os índices reais da criminalidade. Em uma sociedade em que a segurança se tornou um desejo voraz, qualquer violação do sentimento de segurança gera uma ameaça à ordem social. Assim, mesmo sem considerar os dados dos índices criminais, a compreensão social de vulnerabilidade pode gerar um sentimento de insegurança desproporcional, sendo imperioso entender que a forma como os crimes são desenvolvidos socialmente influencia de forma direta e significativamente na maneira como são interpretados.

Nesse viés, Santos (2024) argumenta que no Brasil essas manobras políticas podem ser vislumbradas nas leis que levam os nomes de vítimas, que têm características punitivas, aumentando a criminalização de condutas pela criação de novas condições penais ou processuais que enrijecem a abordagem em relação aos réus ou aos encarcerados. O referido autor apresenta como exemplos a Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006), a Lei Joana Maranhão (Lei n.º 12.650/2012), a Lei Carolina Dieckmann (Lei n.º 12.737/2012), a Lei Menino Bernardo (Lei n.º 13.010/2014), a Lei Fabiane Maria de Jesus (em tramitação PL n.º 7.544/2014) e a Lei Cristiano Araújo (em tramitação PL n.º 2237/2015) (Brasil, 2006, 2012a, 2012b, 2014a, 2014b, 2015a).

Outra legislação de cunho penal populista é a Lei n.º 13.142/2015, que alterou os artigos 121 e 129 do Código Penal (Brasil, 1940), e o artigo 1º da Lei n.º 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos) (Brasil, 1990) para tratar da proteção da vida e da integridade corporal das autoridades ou agentes integrantes do sistema prisional, bem como da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função, em decorrência dela ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau⁴.

⁴ Além do aumento da pena de um a dois terços se a lesão for praticada no exercício da função (Brasil, 2015b).



Ademais, outros exemplos de como o populismo penal pode ser verificado nas legislações brasileiras encontram-se na Lei do Pacote anticrime (Lei n.º 13.964/2019), que, dentre as mudanças efetivadas, elevou de 30 para 40 anos o tempo máximo da pena de reclusão, ampliou o rol de crimes considerados hediondos, teve a inclusão de delitos como genocídio, roubo com restrição de liberdade da vítima e furto com uso de explosivo, além, ainda, de limitar as hipóteses de progressão de regime e de livramento condicional (Brasil, 2019). E, recentemente, a Lei n.º 14.843/2024, que alterou a Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/1984) (Brasil, 1984) para tratar da monitoração eletrônica do preso, bem como prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária (Brasil, 2024a).

Nessa lógica, crescentemente a política criminal vem agravando as penas e as medidas punitivas, ao passo que o Brasil associa a criminalidade à pobreza como uma política de estado, endurecendo as penas, produzindo novos tipos penais, buscando a redução da maioridade penal, prendendo o usuário de drogas como traficante, fazendo com que essa situação não vislumbre a devolução da dignidade do preso, seja a curto ou a médio prazo, de modo que se encontram abaulados feito lixo no sistema prisional (Kelner, 2022). A autora ainda questiona se o objetivo de devolver a dignidade do encarcerado é possível de ser conquistado até mesmo a longo prazo (Kelner, 2022).

Evidencia-se, assim, conforme demonstrado pelas legislações brasileiras, que tais instrumentos normativos têm cunho populista. Seu objetivo é aumentar a punitividade e o recrudescimento das penas, justificando-se na ideia de combate à criminalidade e de garantia da segurança pública almejada pela população. No entanto, na verdade, trata-se da manifestação da violência e do controle social por meio do populismo penal. Nesse sentido, Foucault (1987) esclarece que a punição se transforma na parte mais oculta do processo penal, mudando a percepção da consciência, no qual já não existe o teatro da punição como ocorria nos suplícios, de forma que os mecanismos de punição mudaram de engrenagens, podendo ser vislumbrados até mesmo nas legislações que objetivam punir e controlar os indesejados.

Por meio dos exemplos das legislações brasileiras é possível verificar que tais leis apresentam um viés punitivista, fundamentado em políticas criminais populistas que, na maioria dos casos, buscam atender ao anseio popular por respostas ao combate à criminalidade e à “garantia” da segurança pública, com critérios que pretendem exacerbar as penas e punir de forma irrefreável, sem atuar, de maneira alguma, sobre a causa primordial do aumento da criminalidade.

Dessa maneira, ao contribuir com esse cenário, a plataforma Observatório Nacional dos Direitos Humanos, por meio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2025), disponibilizou dados acerca do sistema prisional brasileiro, confirmado o encarceramento em massa que é produzido no país, sendo reflexo das políticas criminais punitivas voltadas a grupos marginalizados. De acordo com esses dados, a população carcerária no Brasil ultrapassa 850 mil pessoas, tornando o país o terceiro com o maior número de presos no mundo. Desde o ano 2000, esse contingente quase quadruplicou, evidenciando a gravidade do encarceramento em massa⁵. O déficit de vagas supera 200 mil, e aproximadamente um terço

⁵ A situação do sistema prisional é tão grave que o cárcere brasileiro já foi reconhecido como um Estado de Coisas Inconstitucionais pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (ADPF 347).



das unidades prisionais foi classificado como estando em condições ruins ou péssimas entre os anos de 2023 e 2024 (Brasil, 2025).

Ademais, no que diz respeito à violência dentro do sistema prisional, os registros do ano de 2023 apontam para 3.091 mortes no sistema penitenciário, em que 703 dessas mortes foram homicídios. Logo, a plataforma indica que a taxa de mortes violentas intencionais (MVI) nas prisões é quatro vezes maior do que na população geral, ao passo que a incidência de suicídios⁶ entre os encarcerados é três vezes superior (Brasil, 2025).

Ainda, desde a implementação das audiências de custódia em 2015, por meio da Resolução n.º 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2015c), foram registradas mais de 120 mil denúncias de tortura e maus-tratos contra a população prisional. Entre os anos de 2020 e 2024, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos recebeu 14.731 denúncias, totalizando 55.668 denúncias de violação de direitos, sendo que 80% delas ocorreram dentro do sistema prisional (Brasil, 2025).

Diante desse cenário, com a conclusão do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (ADPF 347) em outubro do ano de 2023, está comprovado o encarceramento em massa e a violência dentro do sistema prisional. A partir daí, foi desenvolvido o Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucionais nas Prisões Brasileiras, denominado Pena Justa. O Plano Nacional Pena Justa foi elaborado e homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no mês de dezembro do ano de 2024 e estabelece diretrizes para a gestão do sistema prisional. Entre as diretrizes constantes no plano, estão as medidas para regular o fluxo de entrada e saída de pessoas, qualificar os serviços prestados e melhorar as condições estruturais das unidades prisionais, reintegração social após a prisão e políticas para evitar a repetição das falhas do sistema (Brasil, 2024c).

Portanto, verifica-se que o populismo penal atua como essa nova engrenagem na busca pelo recrudescimento das medidas punitivas e pelo aumento de penas, legitimando-se na luta contra a criminalidade e na promessa do sentimento de segurança pública almejado pela população. Por meio de discursos políticos e com o intuito de angariar votos, o populismo penal é a técnica utilizada pelo Estado, que, frequentemente, se vale de manobras midiáticas para influenciar a população. O resultado é a segregação ampliada de grupos marginalizados, com consequências como o agravamento dos índices de encarceramento em massa no país e a violência perpetrada nos estabelecimentos prisionais. Tudo isso ocorre sob a justificativa de garantir a segurança pública, relegando os direitos humanos fundamentais a um segundo plano.

⁶ Aparentemente, a superlotação do sistema prisional é um fato relevante para a compreensão do fenômeno do suicídio no cárcere, condicionando os efeitos da privação de liberdade com o fenômeno do suicídio; e, consequentemente, aumenta de forma drástica o risco de isso ocorrer. Em que pese exista uma produção científica cada vez maior, que examina os diversos fatores de risco relacionados à probabilidade de um eventual suicídio no cárcere, envolvendo campos psicológicos, doença mental e o comprometimento psiquiátrico, não foram encontrados estudos descritivos específicos sobre a temática, no Brasil, acerca do suicídio no sistema prisional até então (Kelner, 2022).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O populismo penal se manifesta como violência e controle social ao tornar o discurso punitivo um instrumento de repressão e seletividade, principalmente quando se concentra em desfavor de grupos historicamente marginalizados. O fenômeno do populismo penal caracteriza-se por políticas criminais elaboradas pelo desejo popular de segurança e satisfação do poder de punir e prender, ao contrário de discursos fundamentados na ciência que objetivam, para além da punição e do cumprimento das penas, a prevenção e reintegração social.

Assim, a manifestação da violência e do controle social por meio do populismo penal tem como resultado a expansão do Estado punitivo, que endurece as legislações, aumenta as penas e subtrai direitos básicos sob a justificativa de combater a criminalidade. Contudo, essas atuações reforçam desigualdades imbricadas historicamente, visto que o sistema penal atua de forma seletiva, atingindo majoritariamente os jovens, os negros e os pobres, que são alvos preferenciais de políticas criminais populistas.

Ademais, a mídia é o instrumento que dá vida ao populismo penal, uma vez que estimula o medo e a insegurança social. Ela alimenta essas práticas populistas por meio do policiamento violento, do encarceramento em massa e da restrição de direitos fundamentais no sistema prisional. Essa violência e controle social, mediados pela mídia e pelo populismo penal, resultam em legislações rigorosas que visam punir, e não reintegrar. Tais medidas atuam na superfície do problema, distanciando-se de políticas penais eficientes e favorecendo, de forma irracional, uma ordem social baseada no medo e na repressão.

Portanto, o populismo penal pode ser considerado um manifesto de violência e controle social, facilitando a inflexibilidade das legislações penais brasileiras ao atender aos anseios populares por combate à criminalidade e segurança pública, anseios estes fundamentados especialmente em discursos políticos – com o objetivo de ganho eleitoral – e midiáticos, que espetacularizam e reforçam o medo e a insegurança. Dessa forma, as políticas penais populistas geram exclusão social e punitividade excessiva, sem qualquer interesse na solução de problemas socialmente estruturados, limitando-se à marginalização de corpos indesejados.

6 REFERÊNCIAS

BENJAMIN, W. *Escritos sobre mito e linguagem*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

BERLIN, I. To define populism. *Government and Opposition*, [s. l.], v. 3, n. 2, 1968. Disponível em: https://berlin.wolf.ox.ac.uk/published_works/singles/bib111bGO.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Observatório Nacional dos Direitos Humanos disponibiliza dados sobre o sistema prisional brasileiro*. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/observatorio-nacional-dos-direitos-humanos-disponibiliza-dados-sobre-o-sistema-prisional-brasileiro>. Acesso em: 20 fev. 2025.



BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Relatórios de informações penais*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL, Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras*: pena justa. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/pena-justa#:~:text=A%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20um%20p>. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984*. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990*. Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2025c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria Mecanismos Para Coibir A Violência Doméstica e Familiar Contra A Mulher, nos Termos do § 8º do. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 12.650, de 17 de maio de 2012*. Altera O Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, Com A Finalidade de Modificar As Regras Relativas À Prescrição dos Crimes Praticados Contra Crianças e Adolescentes. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12650.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 12.737, de 30 de novembro de 2012*. Dispõe Sobre A Tipificação Criminal de Delitos Informáticos; Altera O Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e Dá Outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 13.010, de 26 de junho de 2014*. Altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei



nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13010.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 13.142, de 06 de julho de 2015*. Altera Os Arts. 121 e 129 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e o Art. 1º da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos). Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13142.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa A Legislação Penal e Processual Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 14.843, de 11 de abril de 2024*. Altera a Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília, DF: Presidência da República, 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 2.237, de 2015*. Altera o artigo 212, criando o parágrafo único, do Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal - Lei Cristiano Araújo. Brasília, DF: Presidência da República, 2015c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1362588. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 7.544-A, de 2014*. Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Para Instituir O Crime de Incitação Virtual Ao Crime. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=7F90E3086A2D2627A5CC2662BAF9. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. *Resolução n.º 213, de 15 de dezembro de 2015*. Dispõe Sobre A Apresentação de Toda Pessoa Presa À Autoridade Judicial no Prazo de 24 Horas. Brasília, DF: Presidência da República, 2015d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CALLEGARI, A. L.; WERMUTH, M. A. D. *Sistema penal e política criminal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

DIX, R. H. Populism: Authoritarian and Democratic. *Latin American Research Review*, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 29-52, 1985.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Lígia M. Pondé Vassalo. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.



GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOMES, M. A. de M. *Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

KELNER, L. *A inconstitucionalidade das penas cruéis e infames: da voz da criminologia crítica à voz dos encarcerados*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

LACLAU, E. *La razón populista*. [S. l.]: Fondo de Cultura Económica, 2014.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. Tradução de Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr. e Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodología científica*. 8. ed. Barueri: Atlas, 2022.

MICHAUD, Y. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989.

NASCIMENTO, K. L. O populismo na perspectiva de Ernesto Laclau: uma alternativa para a esquerda? *Revista Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 32-48, 2019. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/39849. Acesso em: 13 nov. 2024.

PRATT, J. *Penal Populism: key ideas in criminology*. Canada: Routledge, 2007.

SANTOS, A. L. C. Agregando elementos teóricos para um acordo conceitual sobre o populismo penal: uma abordagem a partir da teoria de Ernesto Laclau. In: WERMUTH, M. A. D.; NIELSSON, J. G.; CENCI, D. R. (orgs.). *Direitos humanos e democracia: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unijuí - 2024*. Ijuí: Unijuí, 2024. p. 17-39.

TASSINARI, C.; COPELLI, G. M. *Pensando o populismo: a partir de ensaios e perspectivas distintas*. Blumenau: Editora Dom Modesto, 2021.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZAFFARONI, E. R. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ODS 9 DA AGENDA 2030 DA ONU: INFRAESTRUTURAS RESILIENTES, INDUSTRIALIZAÇÃO SUSTENTÁVEL E INOVAÇÃO

SDG 9 OF THE UN 2030 AGENDA: RESILIENT INFRASTRUCTURE, SUSTAINABLE INDUSTRIALIZATION, AND INNOVATION

Emivaldo Silva Nogueira¹

Eumar Evangelista de Menezes Junior²

V. 6 N. 2

2025

ISSN: 2177-1472



✉ RECEBIDO: 09/03/2025
☑ APROVADO: 17/03/2025

RESUMO

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre os quais o ODS 9 enfatiza a importância das infraestruturas resilientes, da industrialização sustentável e inclusiva e do fomento à inovação. Este estudo investiga de que forma o Brasil pode fortalecer sua infraestrutura, promover uma industrialização sustentável e incentivar a inovação, a fim de alcançar um crescimento econômico equilibrado e atender às diretrizes do ODS 9. A pesquisa tem como objetivos analisar as políticas públicas e estratégias que podem ser implementadas no Brasil para melhorar a resiliência das infraestruturas, fomentar a industrialização sustentável e impulsionar a inovação tecnológica, bem como compreender a inter-relação entre esses pilares para um desenvolvimento econômico, social e ambiental mais equilibrado. A justificativa da pesquisa baseia-se na necessidade de embasar políticas eficazes que alinhem crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental. A hipótese central é que a implementação de políticas públicas eficazes nessas áreas pode não apenas impulsionar o desenvolvimento sustentável, mas também reduzir desigualdades regionais e fortalecer a competitividade do Brasil no cenário global. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, baseada na análise de documentos da ONU, relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e estudos acadêmicos. Os

-
- ¹ Doutor em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Bolsista Capes Prosurc (2020), com estágio doutoral sanduíche na Pontifícia Universidad Católica de Chile – Facultad de Teología (2018-2019). Doutorando em Educação pela PUC Goiás. Mestrado em Ciências da Religião pela PUC Goiás. Graduando em Pedagogia pela UniAraguaia. Bacharelado em Filosofia pela Faculdade Católica de Fortaleza. Graduado em Letras pela Faculdade Educacional da Lapa. Professor investigador do Centro de Investigación en Educación da Universidad Bernardo OHiggins, Santiago/Chile, e membro do Grupo de Pesquisa Políticas de inclusión educativa: procesos de enseñanza inclusivos en carrera de educación basica y las necesidades emergentes en el aula da mesma instituição. E-mail: nogueira.aligo@gmail.com.
- ² Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Evangélica de Goiás (PPG STMA). Pós-doutorando pelo PPSTMA da Universidade Evangélica de Goiás (UniEVANGÉLICA). Doutor e mestre. Coordenador do curso de Direito (Campus Anápolis) na UniEVANGÉLICA. Assessor da Pró-Reitoria Acadêmica. Membro do Comitê de Ética (CEP-Conep). Conselheiro da Cátedra Cristovam Buarque. Bacharel em Direito. Professor e membro do curso de Direito – Campus Anápolis e Jaraguá. Professor da Escola Superior de Advocacia de Goiás (ESAGoiás). E-mail: profms.eumarjunior@gmail.com.



resultados esperados incluem a formulação de recomendações para políticas públicas e a identificação de estratégias que promovam um desenvolvimento equilibrado, sustentável e competitivo no Brasil.

Palavras-chave: ODS 9; infraestruturas resilientes; industrialização sustentável; inovação; Agenda 2030.

ABSTRACT

The United Nations' (UN) Agenda 2030 establishes the Sustainable Development Goals (SDGs), among which SDG 9 emphasizes the importance of resilient infrastructure, sustainable and inclusive industrialization, and the promotion of innovation. This study investigates how Brazil can strengthen its infrastructure, promote sustainable industrialization, and foster innovation to achieve balanced economic growth and meet the guidelines of SDG 9. The research aims to analyze public policies and strategies that can be implemented in Brazil to improve the resilience of infrastructure, encourage sustainable industrialization, and drive technological innovation, as well as to understand the interrelationship between these pillars for more balanced economic, social, and environmental development. The justification for the research is based on the need to support effective policies that align economic growth, social justice, and environmental preservation. The central hypothesis is that the implementation of effective public policies in these areas can not only drive sustainable development but also reduce regional inequalities and strengthen Brazil's competitiveness in the global scenario. Methodologically, this is a bibliographic research study, based on the analysis of UN documents, IPEA reports, and academic studies. The expected results include the formulation of recommendations for public policies and the identification of strategies that promote balanced, sustainable, and competitive development in Brazil.

Keywords: SDG 9; Resilient infrastructure; Sustainable industrialization; Innovation; 2030 Agenda.



1 INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece uma série de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que visam transformar o mundo em direção a um futuro mais sustentável e equitativo. Entre esses objetivos, o ODS 9 destaca-se pela ênfase em três pilares fundamentais: infraestruturas resilientes, industrialização inclusiva e sustentável, e fomento à inovação. Esses pilares são especialmente relevantes no contexto brasileiro, em que a busca por soluções que aliem crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental é uma necessidade premente.



A construção de infraestruturas resilientes é um dos principais desafios enfrentados pelo Brasil. A infraestrutura robusta e bem planejada é essencial para suportar os impactos de desastres naturais e crises econômicas, garantindo a continuidade das atividades socioeconômicas e minimizando os danos. No Brasil, a melhoria da infraestrutura pode reduzir desigualdades regionais e promover um desenvolvimento mais equilibrado, proporcionando acesso a serviços básicos e melhorando a qualidade de vida das populações mais vulneráveis. Este estudo visa explorar as estratégias e políticas que podem ser adotadas para fortalecer a resiliência das infraestruturas brasileiras, contribuindo para um desenvolvimento mais seguro e sustentável.

Outro aspecto crucial abordado nesta pesquisa é a industrialização inclusiva e sustentável. A indústria desempenha um papel vital no crescimento econômico e na criação de empregos, mas é essencial que esse crescimento seja inclusivo e sustentável. A industrialização inclusiva assegura que os benefícios do crescimento econômico sejam distribuídos de maneira equitativa entre todas as camadas da sociedade, enquanto a sustentabilidade industrial garante que o meio ambiente seja protegido para as gerações futuras. No Brasil, adotar práticas industriais sustentáveis pode ajudar a resolver problemas históricos de desigualdade e subdesenvolvimento, alinhando-se com as exigências globais por uma economia verde. Esta pesquisa busca investigar as práticas e políticas que podem promover uma industrialização que seja tanto inclusiva quanto sustentável.

Além disso, o fomento à inovação é fundamental para garantir que as indústrias se adaptem às mudanças tecnológicas e econômicas. A inovação é o motor que impulsiona o desenvolvimento de novas soluções, aumentando a eficiência e a competitividade das indústrias. No Brasil, é necessário investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D), promover parcerias entre os setores público e privado, e apoiar startups e pequenas e médias empresas (PMEs) para criar um ecossistema inovador e dinâmico. Este estudo analisa as estratégias e políticas que incentivam o desenvolvimento tecnológico e a criação de novas soluções industriais, destacando a importância de um ambiente propício para a inovação.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que norteia este estudo consiste em investigar de que forma o Brasil pode fortalecer suas infraestruturas para torná-las mais resilientes, promover uma industrialização sustentável e inclusiva e fomentar a inovação, a fim de alcançar as metas do ODS 9 e garantir um desenvolvimento econômico equilibrado. A pesquisa busca compreender quais são os desafios estruturais e institucionais que impedem o avanço nessas áreas e quais estratégias podem ser adotadas para superá-los.

Os objetivos deste estudo concentram-se em analisar as políticas e estratégias que podem ser implementadas no Brasil para melhorar a resiliência das infraestruturas, fomentar uma industrialização sustentável e promover a inovação. Além disso, busca-se compreender como a integração desses três pilares pode contribuir para um desenvolvimento econômico, social e ambiental mais equilibrado e duradouro. O estudo também pretende identificar como a adoção de tecnologias avançadas e práticas sustentáveis pode aumentar a competitividade das indústrias brasileiras no cenário global, bem como propor recomendações que possam auxiliar na formulação de políticas públicas eficazes.

A justificativa para a realização desta pesquisa reside na relevância do ODS 9 para o desenvolvimento sustentável do Brasil e na necessidade de embasar políticas e estratégias que possam fortalecer a infraestrutura, a indústria e a inovação no país. A importância deste estudo se manifesta na busca por



soluções que conciliem crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental, considerando as particularidades do contexto brasileiro e as diretrizes internacionais estabelecidas pela ONU.

A hipótese central desta pesquisa é que a implementação de políticas públicas eficazes voltadas para a infraestrutura resiliente, a industrialização sustentável e a inovação podem não apenas promover um desenvolvimento mais equilibrado no Brasil, mas também contribuir para a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da competitividade do país no cenário global. Além disso, parte-se do pressuposto de que investimentos em pesquisa e inovação, aliados a incentivos para a adoção de práticas industriais sustentáveis, são fundamentais para impulsionar o crescimento econômico sem comprometer os recursos naturais e sociais para as futuras gerações.

A metodologia utilizada nesta pesquisa é de natureza bibliográfica, com a análise de documentos da ONU, relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), documentos oficiais e estudos de cientistas e pesquisadores nacionais e internacionais. Essa abordagem permite uma compreensão abrangente e fundamentada dos temas abordados, embasando as discussões e conclusões com fontes confiáveis e relevantes.

Os resultados esperados desta pesquisa incluem a formulação de recomendações para políticas públicas que incentivem a construção de infraestruturas resilientes, promovam uma industrialização inclusiva e sustentável, e fomentem a inovação. Além disso, espera-se destacar como a integração desses três pilares pode levar a um desenvolvimento mais equilibrado e duradouro, abordando simultaneamente questões econômicas, sociais e ambientais. A pesquisa também visa identificar estratégias que possam aumentar a competitividade das indústrias brasileiras no cenário global, por meio da adoção de tecnologias avançadas e práticas sustentáveis. Em suma, esta pesquisa oferece uma base sólida para a implementação eficaz do ODS 9, fornecendo insights valiosos sobre como construir infraestruturas resilientes, promover uma industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação. Ao alinhar as práticas industriais com as metas de desenvolvimento sustentável, o Brasil pode não apenas melhorar sua competitividade global, mas também assegurar um futuro mais justo e próspero para todos os seus cidadãos.

2 CONSTRUIR INFRAESTRUTURAS RESILIENTES

A construção de infraestruturas resilientes é um dos pilares fundamentais da Agenda 2030 da ONU, especificamente delineado no ODS 9. Esse objetivo visa promover a construção de infraestruturas de qualidade, confiáveis, sustentáveis e resilientes, apoiando o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos. A ONU define a resiliência de infraestruturas como a capacidade de resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se de maneira eficiente aos impactos de eventos adversos, garantindo o funcionamento contínuo dos serviços essenciais. Segundo a ONU:



Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos (Ipea, 2023).

Essa resiliência é essencial para minimizar as interrupções causadas por desastres naturais, conflitos e outras crises. A necessidade de infraestruturas resilientes se torna ainda mais premente em um contexto de mudanças climáticas, no qual eventos extremos estão se tornando mais frequentes e intensos. Conforme o *Relatório Anual das Nações Unidas no Brasil* (2023): “o desenvolvimento de infraestruturas resilientes é fundamental para garantir que as comunidades possam se adaptar e sobreviver a esses desafios” (ONU, 2023, p. 54).

No contexto brasileiro, o Ipea destaca a importância da modernização da infraestrutura como uma forma de promover a sustentabilidade e a resiliência. De acordo com o Ipea (2023):

Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as atividades econômicas para torná-las sustentáveis, com foco no uso de recursos renováveis e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados.

O Brasil tem trabalhado para adaptar suas metas aos desafios específicos do país, incluindo a desburocratização do acesso ao crédito para micro e pequenas empresas, e a promoção de soluções tecnológicas inovadoras. Tais medidas visam não apenas à recuperação pós-desastre, mas também à prevenção, tornando as comunidades mais preparadas para enfrentar futuras adversidades.

No contexto brasileiro, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei n.º 12.608/2012, destaca a importância da infraestrutura resiliente como uma medida de prevenção e mitigação de desastres. A Lei n.º 12.608/2012 institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil. Seu objetivo é prevenir e mitigar desastres naturais e tecnológicos, preparar a população para emergências, organizar a resposta a desastres e promover a recuperação de áreas afetadas. Além disso, estabelece o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), coordenado pela União em colaboração com estados, municípios e sociedade civil, e prevê a criação de planos de defesa civil, mapeamento de riscos e financiamento por meio do Fundo Nacional para Calamidades Públicas. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional:

[...] a construção de infraestruturas resilientes no Brasil é crucial para garantir a segurança da população e a continuidade dos serviços essenciais em situações de emergência. Investimentos em infraestrutura resiliente são essenciais para reduzir a vulnerabilidade a desastres naturais e promover a adaptação às mudanças climáticas (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019, p. 15).

Além disso, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), lançado em 2016, estabelece diretrizes para a integração da resiliência climática na infraestrutura urbana e rural.



Teóricos e críticos têm discutido amplamente sobre a importância e os desafios da construção de infraestruturas resilientes. Segundo um estudo publicado por Smith, Johnson e Kousky (2023, p. 112): “infraestruturas resilientes são fundamentais não só para mitigar os impactos de desastres naturais, mas também para promover um crescimento econômico sustentável e inclusivo”. O estudo sugere que investimentos em infraestruturas resilientes podem gerar retornos significativos a longo prazo, reduzindo os custos associados a reparos e reconstruções.

Além disso, a pesquisa de Smith, Johnson e Kousky (2023, p. 98) destaca que: “infraestruturas resilientes podem melhorar a qualidade de vida, fornecendo serviços essenciais de maneira contínua e segura, mesmo em situações adversas”. Isso inclui desde a garantia de abastecimento de água potável até a manutenção de sistemas de transporte e comunicação, que são vitais para a economia e a sociedade.

Infraestruturas resilientes são fundamentais para o desenvolvimento humano, pois permitem que as comunidades mantenham e recuperem suas capacidades de subsistência e desenvolvimento mesmo em face de adversidades. A resiliência das infraestruturas deve ser vista não apenas como uma questão técnica, mas também como uma questão de justiça social e econômica (Sen, 1999, p. 45).

David Harvey também aborda a importância da infraestrutura no contexto do desenvolvimento urbano.

A construção de infraestruturas resilientes é essencial para a criação de cidades justas e equitativas, onde todos os cidadãos tenham acesso aos serviços básicos e possam participar plenamente da vida urbana. A falta de investimento em infraestrutura resiliente nas áreas mais pobres das cidades perpetua a desigualdade e a vulnerabilidade social (Harvey, 2005, p. 88).

Um estudo realizado por Müller e Schipper (2019) destaca a necessidade de uma abordagem integrada e interdisciplinar para a construção de infraestruturas resilientes. Segundo os referidos autores:

A resiliência das infraestruturas deve ser planejada considerando não apenas os aspectos técnicos, mas também os sociais, econômicos e ambientais. A participação das comunidades locais no planejamento e na implementação das infraestruturas resilientes é crucial para garantir sua eficácia e sustentabilidade a longo prazo (Müller; Schipper, 2019, p. 120).

Outro aspecto relevante é a necessidade de financiamento adequado para a construção e manutenção de infraestruturas resilientes. De acordo com a ONU (2015, p. 34):



O financiamento adequado é essencial para garantir que as infraestruturas possam suportar choques e tensões, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Sem investimentos suficientes, as infraestruturas correm o risco de se tornarem obsoletas e incapazes de enfrentar os desafios do futuro.

A construção de infraestruturas resilientes é uma meta essencial da Agenda 2030 da ONU, refletindo a necessidade de preparar comunidades e economias para enfrentar os desafios do futuro. No Brasil, esforços estão sendo direcionados para adaptar e modernizar infraestruturas, com foco na sustentabilidade e na inovação tecnológica. A literatura científica corrobora a importância desses investimentos, ressaltando os benefícios econômicos e sociais de infraestruturas resilientes.

Além disso, a promoção de infraestruturas resilientes é intrinsecamente ligada ao próximo objetivo da Agenda 2030, que é promover a industrialização inclusiva e sustentável. Ao garantir que as infraestruturas sejam robustas e adaptáveis, cria-se um ambiente propício para o desenvolvimento industrial que é inclusivo, assegurando que todos tenham acesso aos benefícios econômicos e sociais advindos de um crescimento industrial sustentável. Dessa forma, infraestruturas resilientes não apenas suportam, mas também catalisam uma industrialização que é justa e ecologicamente responsável.

3 PROMOVER A INDUSTRIALIZAÇÃO INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL

A promoção da industrialização inclusiva e sustentável é uma meta central do ODS 9 da Agenda 2030 da ONU. Essa diretriz visa não apenas à expansão industrial, mas também à criação de oportunidades de trabalho decentes, à redução das desigualdades e à adoção de práticas ambientalmente responsáveis. A industrialização tem sido historicamente um motor para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. No entanto, as formas tradicionais de industrialização frequentemente resultaram em degradação ambiental e desigualdade social. A ONU, ao estabelecer a ODS 9, enfatiza a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e sustentável:

Meta 9.2

Nações Unidas

Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no emprego e no produto interno bruto, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países de menor desenvolvimento relativo.

Brasil

Até 2030, promover a atividade econômica inclusiva e sustentável e a atividade de alta complexidade tecnológica, com foco na elevação da produtividade, do emprego e do



PIB, e com melhora nas condições de trabalho e na apropriação dos ganhos de produtividade advindos (Ipea, 2023, p. 9).

Essa abordagem visa garantir que os benefícios da industrialização sejam amplamente compartilhados e que as práticas industriais respeitem os limites ambientais. Como afirma a ONU em seu relatório sobre a Agenda 2030:

A concretização da industrialização inclusiva e sustentável (ODS 9) permite o crescimento econômico sustentado, a criação de empregos dignos e renda (ODS 8); ajuda a reduzir a pobreza (ODS 1), a fome (ODS 2) e as desigualdades (ODS 5 e 10), ao mesmo tempo que melhora a saúde e o bem-estar (ODS 3), aumentando a eficiência energética e de recursos (ODS 6, 7, 11, 12) e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e outras emissões poluentes, incluindo as provenientes de produtos químicos (ONU, 2023).

No Brasil, a industrialização inclusiva e sustentável é vista como um caminho essencial para superar desafios históricos de desigualdade e subdesenvolvimento. O Ipea destaca a importância de políticas que promovam a inovação e a sustentabilidade na indústria:

A promoção de uma industrialização sustentável é essencial para o crescimento econômico do Brasil, pois pode gerar empregos de qualidade e reduzir as desigualdades regionais. Além disso, uma indústria sustentável ajuda a mitigar os impactos ambientais negativos e promove o uso eficiente dos recursos (Ipea, 2023, p. 45).

O Brasil tem investido em tecnologias limpas e na modernização de suas indústrias para alinhá-las com os princípios de sustentabilidade. Essas iniciativas são apoiadas por políticas públicas que incentivam a adoção de práticas sustentáveis e o desenvolvimento de novas tecnologias. A Política Nacional de Desenvolvimento Industrial (PNDI) e o Plano Brasil Maior (PBM) são exemplos de iniciativas que têm como objetivo a promoção da industrialização inclusiva e sustentável. No entanto, segundo a *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022: Sumário Executivo, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)*:

Para que o Brasil alcance a finalidade de um desenvolvimento sustentável e inclusivo, é preciso também promover a articulação entre a demanda empresarial e os meios para o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas qualificadas, partindo sempre do conhecimento e do diálogo com os projetos e anseios de vida das comunidades que potencialmente se beneficiam ou sofrem os impactos dos avanços científicos e tecnológicos (Brasil, 2018, p. 10).



E conforme o ODS 7 da ONU:

[...] também é preciso reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso à pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas (Ipea, 2023).

A PNDI, instituída em 2003, tem como um de seus objetivos principais a “promoção do desenvolvimento industrial com inclusão social, com vistas à redução das desigualdades regionais e à integração competitiva no mercado global” (Brasil, 2003, p. 14). O PBM, lançado em 2011, enfatiza a necessidade de inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental na indústria brasileira. Segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC):

O Plano Brasil Maior tem como objetivo central promover a competitividade da indústria brasileira por meio da inovação tecnológica e da adoção de práticas sustentáveis. A inclusão social e a sustentabilidade são pilares fundamentais para garantir o crescimento econômico com justiça social e respeito ao meio ambiente (Brasil, 2011, p. 19).

Pesquisadores destacam que a industrialização sustentável não é apenas uma necessidade ambiental, mas também uma oportunidade econômica.

[...] a adoção de tecnologias sustentáveis na indústria não só reduz os impactos ambientais, mas também aumenta a eficiência produtiva e cria novas oportunidades de mercado. Isso é particularmente relevante em um contexto de crescente demanda por produtos ecológicos (Garcia; Oliveira, 2022, p. 88).

Além disso, estudos internacionais corroboram esses pontos.

A transição para uma economia verde pode criar milhões de novos empregos globalmente e promover um crescimento econômico resiliente. A chave é garantir que essa transição seja inclusiva e que os benefícios sejam distribuídos equitativamente (Sachs *et al.*, 2021, p. 7).

Amartya Sen (1999) enfatiza a importância da industrialização inclusiva para o desenvolvimento humano, afirmando que:

A industrialização inclusiva é essencial para garantir que os benefícios do crescimento econômico sejam amplamente compartilhados, reduzindo as desigualdades e promovendo



o desenvolvimento humano. A inclusão social deve ser um componente central de qualquer estratégia de desenvolvimento industrial (Sen, 1999, p. 103).

David Harvey (2014) discute a necessidade de práticas industriais sustentáveis, argumentando que:

A industrialização sustentável deve ir além da simples adoção de tecnologias limpas. Ela deve incluir uma reestruturação profunda das práticas industriais e das relações de produção, visando a justiça ambiental e a equidade social. Sem essa transformação, o crescimento econômico continuará a perpetuar as desigualdades e a degradação ambiental (Harvey, 2014, p. 135).

O estudo de Sachs e Warner (1995) sobre industrialização sustentável destaca a interconexão entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Segundo os autores:

A industrialização sustentável não pode ser alcançada sem um compromisso firme com a inovação tecnológica e a adoção de práticas produtivas que minimizem o impacto ambiental. Isso inclui a eficiência energética, a redução de emissões de gases de efeito estufa e a gestão sustentável dos recursos naturais (Sachs; Warner, 1995, p. 74).

Além disso, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ressalta a importância de condições de trabalho decentes na promoção de uma industrialização inclusiva e sustentável.

A criação de empregos decentes e a garantia de direitos trabalhistas são essenciais para uma industrialização inclusiva. A inclusão social deve ser acompanhada de uma forte proteção aos direitos dos trabalhadores, promovendo a igualdade de oportunidades e a justiça no local de trabalho (OIT, 2013, p. 21).

Desse modo, a industrialização inclusiva e sustentável é essencial para alcançar os objetivos da Agenda 2030 da ONU, proporcionando um crescimento econômico equitativo e ambientalmente responsável. No Brasil, esse tipo de industrialização pode ajudar a resolver problemas históricos de desigualdade e subdesenvolvimento, enquanto protege o meio ambiente. A literatura científica apoia essas ideias, destacando os benefícios econômicos e sociais de uma industrialização que seja tanto inclusiva quanto sustentável.

Além disso, a promoção de uma industrialização sustentável cria um ambiente propício para a inovação. Infraestruturas resilientes e práticas industriais sustentáveis fornecem a base necessária para o desenvolvimento de novas tecnologias e processos inovadores. Portanto, ao promover uma industrialização inclusiva e sustentável, estamos também fomentando a inovação, que é a última meta do ODS 9. A inovação é crucial para garantir que as indústrias possam se adaptar e prosperar em um mundo em rápida mudança, tornando-se mais eficientes e competitivas.



Assim, no próximo tópico deste artigo exploraremos como fomentar a inovação nesse contexto, analisando estratégias e políticas que incentivam o desenvolvimento tecnológico e a criação de novas soluções industriais. Essa abordagem integrada assegura que o desenvolvimento industrial não só atenda às necessidades atuais como também se prepare para os desafios e as oportunidades futuras.

4 FOMENTAR A INOVAÇÃO

Fomentar a inovação é um objetivo crucial do ODS 9. A inovação é compreendida como um motor essencial para o desenvolvimento sustentável, permitindo avanços tecnológicos que podem solucionar desafios ambientais, sociais e econômicos. A inovação impulsiona o crescimento econômico, melhora a competitividade industrial e cria soluções para desafios sociais e ambientais. A ONU enfatiza que a inovação é essencial para a criação de novas oportunidades econômicas, a melhoria da eficiência industrial e a promoção do desenvolvimento sustentável:

A inovação é fundamental para enfrentar os desafios globais contemporâneos, como as mudanças climáticas, a escassez de recursos e as desigualdades sociais. Promover a inovação requer investimentos em pesquisa e desenvolvimento, bem como a criação de um ambiente propício para a criatividade e o empreendedorismo (ONU, 2015, p. 29).

No Brasil, a inovação é vital para superar os obstáculos de desenvolvimento e promover a inclusão social. O Ipea destaca a necessidade de políticas robustas para incentivar a inovação tecnológica e industrial:

O Brasil precisa investir em inovação para aumentar sua produtividade e competitividade. As políticas devem focar em incentivar a pesquisa e desenvolvimento (P&D), promover parcerias público-privadas e apoiar *startups* e pequenas e médias empresas (PMEs) (Ipea, 2023, p. 112).

As políticas nacionais, como a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e a Lei da Inovação (Lei n.º 10.973/2004) foram instituídas para fomentar a inovação. A ENCTI, por exemplo, define diretrizes para o avanço tecnológico e a inovação no país, destacando a necessidade de:

criar um ecossistema favorável à inovação, com incentivos à pesquisa e desenvolvimento, parcerias público-privadas, e apoio ao empreendedorismo. A inovação é vista como um pilar para a competitividade e o desenvolvimento sustentável do Brasil (Brasil, 2016, p. 37).

Segundo a Lei da Inovação, é fundamental promover a interação entre os setores público e privado para impulsionar a inovação. O artigo 1º da Lei da Inovação estabelece medidas de incentivo à inovação e à



pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país e assegura:

- V - promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
- VI - estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
- VII - promoção da competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
- VIII - incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
- IX - promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
- X - fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (Brasil, 2004).

Nesse sentido, os incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento são uma ferramenta eficaz para fomentar a inovação. O governo brasileiro tem implementado programas como a Lei do Bem, que oferece incentivos fiscais para empresas que investem em P&D. Desse modo,

Os incentivos fiscais são fundamentais para reduzir o custo do investimento em inovação e incentivar as empresas a adotarem novas tecnologias. A Lei do Bem é um exemplo de política que tem mostrado resultados positivos no aumento dos investimentos em P&D no Brasil (Garcia; Oliveira, 2022, p. 45).

As parcerias entre o setor público e privado também são essenciais para a promoção da inovação. Nesse caso, tais parcerias podem facilitar o compartilhamento de conhecimentos, recursos e riscos associados ao desenvolvimento de novas tecnologias.

As parcerias público-privadas são uma maneira eficaz de fomentar a inovação, pois combinam a expertise e os recursos do setor privado com o apoio e a regulação do setor público. Isso pode acelerar o desenvolvimento e a implementação de novas soluções tecnológicas (Oliveira; Santos, 2021, p. 88).

As startups e as PMEs são outros motores importantes de inovação, frequentemente introduzindo novas ideias e tecnologias no mercado. Políticas que oferecem financiamento, mentorias e apoio logístico são essenciais para o crescimento dessas empresas. Segundo o relatório do Sebrae (2023):



O apoio a *startups* e PMEs é crucial para fomentar a inovação, pois essas empresas são mais ágeis e capazes de adaptar-se rapidamente às mudanças do mercado. Programas de incubação e aceleração podem fornecer o suporte necessário para que essas empresas cresçam e inovem (Sebrae, 2023, p. 77).

Joseph Schumpeter, um dos pioneiros no estudo da inovação, argumenta que:

O processo de destruição criativa é essencial para o crescimento econômico. Inovações revolucionárias não apenas criam novos mercados e oportunidades, mas também desestabilizam estruturas econômicas estabelecidas, promovendo ciclos de crescimento e renovação (Schumpeter, 1942, p. 83).

Para Manuel Castells (1996), a inovação tecnológica é um componente central das sociedades em rede contemporâneas, destacando que:

A capacidade de inovar é a base para o poder econômico e social nas sociedades em rede. Aqueles que conseguem promover e incorporar inovações tecnológicas em suas estruturas econômicas e sociais têm uma vantagem significativa em termos de competitividade e desenvolvimento sustentável (Castells, 1996, p. 154).

Além disso, Mariana Mazzucato ressalta a importância do papel do Estado no fomento à inovação. Ela argumenta que:

O Estado tem um papel crucial em assumir riscos e investir em inovação em áreas que o setor privado pode considerar muito arriscadas ou incertas. Exemplos históricos mostram que muitas das inovações mais significativas, como a internet e tecnologias de energia limpa, tiveram origem em investimentos públicos (Mazzucato, 2013, p. 43).

No contexto brasileiro, o Programa Inova Empresa, lançado em 2013, visa promover a inovação por meio de financiamento e apoio técnico a projetos inovadores. O programa é descrito pelo governo como:

uma iniciativa abrangente que busca apoiar a inovação nas empresas brasileiras, proporcionando recursos financeiros, suporte técnico e a criação de redes de colaboração entre o setor público e privado. O objetivo é fortalecer a capacidade inovadora do Brasil e aumentar sua competitividade global (Brasil, 2013, p. 22).

Dessa forma, é fundamental pensar uma abordagem integrada que combine a promoção da inovação com o desenvolvimento industrial sustentável, assegurando que as indústrias não só atendam às



necessidades atuais, mas também estejam preparadas para os desafios e as oportunidades futuras. A integração de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e internet das coisas (IoT), com práticas industriais sustentáveis, pode criar novos modelos de negócios e melhorar a eficiência produtiva. A ONU destaca a importância dessa abordagem integrada:

A integração de inovações tecnológicas com práticas sustentáveis é essencial para criar indústrias resilientes e competitivas. Isso inclui a adoção de tecnologias limpas, a melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de novos produtos e processos que atendam às demandas do mercado e respeitem o meio ambiente (ONU, 2023, p. 15).

Essa visão é apoiada por pesquisas que demonstram que a inovação sustentável pode gerar benefícios econômicos significativos, ao mesmo tempo que promove a responsabilidade ambiental e a inclusão social. Como argumentam Sachs *et al.* (2021, p. 33): “A inovação sustentável não só impulsiona o crescimento econômico, mas também promove a equidade social e a preservação ambiental. A adoção de práticas inovadoras e sustentáveis é fundamental para criar um futuro mais justo e próspero para todos”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos três pilares fundamentais do ODS 9 – infraestruturas resilientes, industrialização inclusiva e sustentável e fomento à inovação – evidencia a importância de uma abordagem integrada para promover o desenvolvimento sustentável no Brasil e no mundo. Este estudo apresenta contribuições significativas para a compreensão e implementação dessas metas, com implicações práticas para o futuro.

A construção de infraestruturas resilientes é crucial para preparar comunidades e economias contra desafios futuros, como mudanças climáticas e crises econômicas. No Brasil, essa preparação é vital para minimizar os impactos de desastres naturais e garantir a continuidade das atividades econômicas e sociais. A pesquisa sublinha a necessidade de políticas públicas que priorizem investimentos em infraestruturas capazes de suportar e se recuperar rapidamente de eventos adversos. Isso não só promove a estabilidade econômica, mas também protege a vida e o bem-estar da população.

A industrialização inclusiva e sustentável é outra meta essencial abordada nesta pesquisa. No contexto brasileiro, essa abordagem é particularmente relevante para combater desigualdades regionais e sociais históricas. Ao promover uma industrialização que respeite os limites ambientais e ao mesmo tempo gere oportunidades econômicas equitativas, o Brasil pode avançar em direção a um desenvolvimento mais justo e equilibrado. A sustentabilidade industrial não só protege o meio ambiente, mas também cria um ambiente mais saudável e seguro para as comunidades locais. Além disso, práticas industriais responsáveis podem aumentar a eficiência produtiva e reduzir custos a longo prazo, beneficiando tanto empresas quanto consumidores.



Fomentar a inovação é essencial para manter a competitividade industrial e responder aos desafios econômicos e tecnológicos do futuro. O estudo destaca a importância de incentivar a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) por meio de incentivos fiscais, parcerias público-privadas e apoio a startups e PMEs. Essas medidas podem acelerar a adoção de novas tecnologias e processos inovadores, que são cruciais para melhorar a eficiência produtiva e criar novos modelos de negócios. A inovação não só impulsiona o crescimento econômico como também promove a resiliência industrial, permitindo que empresas e indústrias se adaptem rapidamente às mudanças de mercado e demandas sociais.

A integração dessas três áreas – infraestruturas resilientes, industrialização inclusiva e sustentável e inovação – cria um ecossistema favorável para um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Essa abordagem holística assegura que o desenvolvimento industrial não só atenda às necessidades presentes, mas também esteja preparado para os desafios e as oportunidades futuras. A implementação dessas estratégias pode transformar o Brasil em um líder global em práticas industriais sustentáveis e inovadoras, promovendo um crescimento econômico que é ao mesmo tempo inclusivo e ecologicamente responsável.

Além disso, as contribuições desta pesquisa são valiosas para formuladores de políticas, líderes empresariais e a sociedade civil. Ao proporcionar uma compreensão detalhada dos desafios e das oportunidades relacionados à implementação do ODS 9, este estudo oferece uma base sólida para a criação de estratégias eficazes que possam ser adaptadas e aplicadas em diferentes contextos. A pesquisa também destaca a importância de uma colaboração estreita entre governo, setor privado e academia para promover uma agenda de desenvolvimento sustentável que beneficie todos os setores da sociedade.

Em suma, a promoção de infraestruturas resilientes, a industrialização inclusiva e sustentável e o fomento à inovação são essenciais para alcançar os objetivos da Agenda 2030 da ONU. Ao adotar uma abordagem integrada, o Brasil pode enfrentar seus desafios internos e também contribuir significativamente para o esforço global de desenvolvimento sustentável, criando um futuro mais justo, próspero e sustentável para todos.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 11.347, de 1º de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11347.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.



BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022: Sumário Executivo* = National Strategy on Science, Technology and Innovation 2016/2022: Executive Summary. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/Arquivos/PlanosDeAcao/PACTI_Sumario_executivo_Web.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016–2022: ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento econômico e social*. Brasília: MCTIC, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/estudos-e-pesquisas/ENCTI-2016-2022.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Política Nacional de Desenvolvimento Industrial*. Brasília, DF: MDIC, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/estatisticas/arquivos/2003.pdf/view>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Plano Brasil Maior*. Brasília, DF: MDIC, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/cachaca/anos-anteriores/plano-brasil-maior>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Programa de Desenvolvimento Produtivo*. Brasília, DF: MDIC, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/images/REPOSITORIO/aeci/auditorias/secretaria-executiva/2014/relatorio-de-gestao-se-2014.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Programa Inova Empresa*. Brasília, DF: MDIC, 2013. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/historico-de-programa/programas-inova/o-que-e-o-programa-inova>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

GARCIA, A.; OLIVEIRA, B. *Os desafios da adoção de tecnologias sustentáveis na indústria brasileira*. São Paulo: Científica, 2022.

HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 7: Energia Acessível e Limpa*. [S. l.]: Ipea, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods9.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.



MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2013.

MÜLLER, B.; SCHIPPER, L. Dimensions of Resilience: A Study on the Integration of Social, Economic, and Environmental Aspects. *Journal of Infrastructure Systems*, [s. l.], v. 25, n. 1, 2019.

OBJETIVO 9: Indústria, inovação e infraestruturas. *Nações Unidas*. [S. l.], c2024. Disponível em: <https://unric.org/pt/objetivo-9-industria-inovacao-e-infraestruturas>. Acesso em: 24 jun. 2024.

OLIVEIRA, R.; SANTOS, L. Parcerias Público-Privadas e Inovação. *Jornal de Administração Pública*, São Paulo, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2023*. Brasília, DF: ONU Brasil, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/239742-relatorio-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-2023>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Desenvolvimento Industrial da UNIDO. *Sustainable Development GOALS*. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=668&menu=3170>. Acesso em: 24 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Desenvolvimento sustentável, trabalho digno e empregos verdes. (Relatório V). Quinto ponto da ordem de trabalhos. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO. Genebra: OIT, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/publication/wcms_709378.pdf. Acesso em: 16 jun. 2024.

SACHS, J; WARNER, A. Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C., v. 1995, n. 1, p. 1-118, 1995. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1995/01/1995a_bpea_sachs_warner_aslund_fischer.pdf. Acesso em: 16 jun. 2024.

SACHS, J. D.; KROLL, C.; LAFORTUNE, G.; FULLER, G.; WOELM, F. *The Sustainable Development Report 2021*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/2021-sustainable-development-report.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942.



SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Relatório de inovação e sustentabilidade*. São Paulo: Sebrae, 2023.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMITH, A.; JOHNSON, M.; KOUSKY, P. The Economics of Resilient Infrastructure. *Journal of Sustainable Development*, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sustainable-and-resilient-infrastructure.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

QUANDO O LIVRO NÃO LIBERTA: A COLONIALIDADE DO PODER QUE SE PERPETUA NA REMIÇÃO DE PENA PELA LEITURA

WHEN THE BOOK FAILS TO LIBERATE: THE COLONIALITY OF POWER THAT PERSISTS IN SENTENCE REDUCTION THROUGH READING

Maria Fernanda Tamanini¹
Brunna Rabelo Santiago²

V. 6 N. 2

2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 31/03/2025
APROVADO: 14/04/2025

RESUMO

O presente artigo propõe-se a analisar a relação entre leitura e liberdade, destacando como os textos podem servir tanto para a emancipação quanto para a manutenção de estruturas ideológicas. Objetiva-se demonstrar os desafios enfrentados pela aplicabilidade da remição de pena pela leitura: a inexistência de uniformidade entre os estados na aplicação do instituto, a disparidade entre a oferta de livros e a orientação pedagógica nos presídios e a avaliação das resenhas das obras exigidas como prestação pelos detentos. Utiliza-se a metodologia decolonial em um processo de resgate de saberes e protagonismo de vivências dos subalternos como construção do conhecimento. Por fim, pontua-se a impossibilidade de ressocializar um indivíduo que não estava socializado, inclusive quanto ao acesso à educação e leitura.

Palavras-chave: execução penal; estudos decoloniais; educação no sistema prisional.

ABSTRACT

This article analyzes the connection between reading and freedom, highlighting how texts can serve as a means of emancipation and as a tool for maintaining ideological structures. The objective is to demonstrate the challenges in implementing sentence reduction through reading, such as the lack of uniformity among states in applying the institute, disparities in book availability and pedagogical guidance in prisons, and the evaluation of book reviews submitted by inmates. The study adopts a decolonial methodology, emphasizing the recovery of knowledge and the protagonism of subaltern experiences in the construction of knowledge.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Advogada. Pesquisadora em execução penal e estudos decoloniais. E-mail: mftamanini13@gmail.com.

² Professora colaboradora do Departamento de Estado da UEPG. Doutora em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Ciências criminais e interseccionalidades. Pesquisadora em Direito e Feminismos, estudos decoloniais e Maternagem. Email: brsantiago@uepg.br.

Finally, it addresses the impossibility of rehabilitating an individual who was never socially integrated, particularly concerning access to education and reading.

Keywords: penal execution; decolonial studies; education in the prison system.



1 INTRODUÇÃO

A crise do sistema penitenciário brasileiro compõe-se de um problema multifacetado, desde a superlotação carcerária até a ineficácia das políticas de reinserção social. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen, 2020)³, a população carcerária do Brasil ultrapassa 800 mil pessoas, sendo uma das maiores do mundo. Esse quadro reflete não apenas o endurecimento das políticas criminais nas últimas décadas, mas também a falência do modelo de punição baseado exclusivamente na privação de liberdade, que, longe de reduzir à criminalidade, contribui para a reprodução de ciclos de violência e exclusão social.

Nesse contexto, a remição de pena por meio da leitura surge como uma alternativa inovadora no sistema prisional, buscando aliar a possibilidade de abreviação do tempo de reclusão ao direito fundamental à educação e ao acesso à cultura. Regulamentada pela Recomendação n.º 44/2013, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e complementada por normativas posteriores, como a Resolução n.º 391/2021, do mesmo órgão, essa modalidade de remição permite que apenados reduzam sua pena ao realizarem leituras de obras literárias, científicas ou filosóficas, com posterior elaboração de resenhas ou avaliações de compreensão textual.

Objetiva-se demonstrar como a aplicação da remição pela leitura enfrenta desafios significativos, embora tenha um potencial transformador. Um dos possíveis fatores causadores desses desafios está na própria implementação do instituto, que não ocorre de maneira uniforme nos diferentes estados e unidades prisionais. Além disso, há uma grande disparidade na oferta de livros e na orientação pedagógica dentro das prisões, dificultando a efetiva participação dos apenados. Outro ponto crítico reside na avaliação das resenhas e no julgamento subjetivo da capacidade de interpretação dos detentos, o que gera margem para decisões discricionárias por parte das autoridades responsáveis.

Também será examinado como a interpretação de um texto nunca ocorre de maneira isolada. Ela é moldada por um conjunto complexo de influências externas que afetam a percepção do leitor.

Assim, evidencia-se como a recepção de obras literárias e filosóficas muda de acordo com o contexto histórico e social em que são lidas. O que em determinado momento pode ser considerado uma ameaça à ordem estabelecida, em outro pode ser assimilado e até promovido pelo discurso dominante. Além disso, as ideologias exercem um papel fundamental na forma como os textos são recebidos e interpretados.

3 Relatório Infopen: Informações do Sistema Penitenciário Brasileiro (Depen, 2020).



Leitores inseridos em ambientes altamente controlados tendem a compreender as obras dentro das diretrizes impostas pelo sistema em que estão, o que ressalta a necessidade de uma abordagem crítica e questionadora diante do que se lê.

A metodologia pauta-se em estudos decoloniais, em um processo de resgate de saberes e protagonismo das vivências dos subalternos – especificamente das pessoas privadas de liberdade no Brasil – como construção do conhecimento. Por meio do método dedutivo, parte-se de uma análise geral da colonização perpetrada pelo controle de corpos na execução penal para o estudo específico da remição de pena pela leitura como um instrumento de busca pela liberdade.

2 PARA PENSAR A COLONIALIDADE: O ENTENDIMENTO DE MUNDO A PARTIR DA MODERNIDADE

Em seu texto *América Latina e o giro decolonial*, publicado na *Revista Brasileira de Ciência Política*, Luciana Ballestrin constrói uma explicação da genealogia do pós-colonialismo, entendimento necessário para o estudo da colonialidade do poder e, consequentemente, da decolonialidade. Desse modo, pontua duas noções principais sobre “pós-colonialismo”. A primeira refere-se aos pensadores hoje denominados de “pós-coloniais” serem encontrados antes mesmo da criação dessa terminologia, “antes mesmo da institucionalização do pós-colonialismo como corrente ou escola de pensamento” (Ballestrin, 2013, p. 90). A segunda, ao “fato de que o pós-colonialismo surgiu a partir da identificação de uma relação antagônica por excelência, ou seja, a do colonizado e a do colonizador” (Ballestrin, 2013, p. 90). Em uma referência a Franz Fanon (2010, *apud* Ballestrin, 2013), a autora menciona o impedimento de constituição de uma identidade na lógica colonial. O que acontece é uma impossibilidade construída em uma relação antagônica entre colonizador e colonizado. Não há uma multiplicidade de identidades, mas sim a impossibilidade de um indivíduo ser quem realmente é apenas pela presença do outro.

Nesse sentido, pensar a colonialidade é compreender a existência de estruturas que norteiam o entendimento do que é o mundo, como ele se construiu e como deve funcionar; devemos “considerar a colonialidade e a invenção da raça como precondições indispensáveis para compreensão de uma ordem mundial moderna” (Segato, 2021, p. 49). Perpassa pela criação desse entendimento de mundo, no contexto posto na modernidade, uma exclusão de saberes e vivências. Assim, a modernidade como uma ordem mundial tem suas raízes em uma lógica colonial, sendo elementos indissociáveis, “não existe modernidade sem colonialidade” (Quijano, 2000, *apud* Ballestrin, 2013).

Pensar a questão racial pressupõe também a leitura da questão capitalista global. De forma a proceder com essas conceituações em um debate sobre colonialidade, utiliza-se o texto “Por um feminismo afro-latino-americano”, de autoria de Lélia Gonzalez (1988). O início desse trabalho problematiza a comemoração realizada em 1988 em relação ao centenário da Lei de abolição da escravatura no Brasil, tendo em vista que nada além do documento jurídico foi feito como medida de inserção social de um povo



escravizado, mulheres e homens negros, cuja luta por liberdade antecede essa abolição meramente formal. A proposta da autora é fomentar uma reflexão por parte da sociedade brasileira para que “possa voltar-se sobre si mesma e reconhecer nas suas contradições internas as profundas desigualdades raciais que a caracterizam” (Gonzalez, *apud* Hollanda, 2019, p. 39). Há um caráter político e intencional na forma como a abolição da escravidão no Brasil é contada, não apenas nos livros, mas também pelos professores e pelas instituições de formação – escolas e universidades. Não se relata que a forma de se escravizar corpos específicos assumiu uma nova roupagem, tendo em vista a inexistência de qualquer política de socialização no mercado de trabalho ou educacional, levando essas pessoas à situação de rua, à criminalidade, ao encarceramento em massa, dentre outras mazelas sociais.

Nesse sentido, além da leitura de perpetuação e reafirmação de violência racial apontada, ressalta-se o patriarcado capitalista⁴ como uma categoria de análise importante no processo de compreensão de opressões. A intenção da autora é demonstrar como a questão racial e capitalista constitui a base de qualquer debate político no Brasil, em virtude do encaminhamento de lutas como movimento em um contexto colonial. “Ao demonstrar, por exemplo, o caráter político do mundo privado, desencadeou todo um debate público em que surgiu a tematização de questões totalmente novas – sexualidade, violência, direitos reprodutivos etc. – que se revelaram articuladas às relações tradicionais de dominação/submissão” (Gonzalez, *apud* Hollanda, 2019, p. 40). O modelo capitalista, fomentador da mencionada separação das dinâmicas sociais em público e privado, ao priorizar uma economia de mercado e uma busca por lucros, incute uma lógica de “compra” e “propriedade” inclusive nas relações pessoais, transformando pessoas em mercadorias, a partir de comportamentos políticos e sociais pautados em um controle de corpos específicos, subalternizados por hierarquias de gênero e raça.

O pensamento decolonial traz uma nova compreensão acerca das relações globais e locais, uma que essencialmente entende, como propõe Enrique Dussel, que a modernidade ocidental eurocêntrica, o capitalismo mundial e o colonialismo são uma trilogia inseparável. A América é um produto da modernidade na construção de um sistema-mundo; a Europa, para constituir-se como centro do mundo, a produziu como sua periferia desde 1492, quando o capitalismo se faz mundial, através do colonialismo (Curiel, *apud* Hollanda, 2020, p. 126).

O pensamento colonial apresenta uma leitura da modernidade, do capitalismo mundial e do colonialismo como categorias de opressão indissociáveis. Dessa forma, a leitura da realidade brasileira exige

⁴ “É inegável que o feminismo como teoria e prática vem desempenhando um papel fundamental nas nossas lutas e conquistas e que, ao apresentar novas perguntas, não somente estimulou a formação de grupos e redes, como também desenvolveu a busca de uma nova forma de ser mulher. Ao centralizar suas análises em torno do conceito de **capitalismo patriarcal** (ou patriarcado capitalista), **evidenciou as bases materiais e simbólicas da opressão das mulheres**, o que constitui uma contribuição de crucial importância para o encaminhamento das nossas lutas como movimento” (Gonzalez, *apud* Hollanda, 2019, p. 40, grifo nosso).



essa consciência de categorias de poder presentes no processo de colonização perpetrado nas desigualdades do país, no caso desta pesquisa, especificamente no contexto prisional.

A execução penal, por meio de leis materializadas em uma prática jurídica propagadora de hegemonias, contribui com o processo de controle de corpos e genocídio do povo negro em situação de encarceramento. Anteriormente à aplicabilidade de uma legislação excludente, a própria construção das teorias jurídicas, ainda que de forma naturalizada, reafirma uma visão pautada em hierarquias de raça e gênero. Nesse sentido, a urgência de protagonismos de raça remete à necessidade do debate decolonial no processo de construção dos saberes.

A categoria de sujeito-suposto-saber, refere-se às identificações imaginárias com determinadas figuras, para as quais se atribui um saber que elas não possuem (mãe, pai, psicanalista, professor etc.). E aqui nos reportamos à análise de um Frantz Fanon e de um Alberto Memmi, que descrevem a psicologia do colonizado em relação a um colonizador. Na nossa opinião, a categoria de sujeito-suposto-saber enriquece ainda mais o entendimento dos mecanismos psíquicos inconscientes que se explicam na superioridade de que o colonizado atribui ao colonizador. Nesse sentido, o eurocentrismo e seu efeito neocolonialista acima mencionados também são formas alienadas de uma teoria e de uma prática que se percebem como liberadoras (Gonzalez, *apud* Hollanda, 2019, p. 42).

A análise da categoria de sujeito-suposto-saber leva-nos a perceber o quanto tênue é o processo de composição da relação colonizado/colonizador, pois a existência de identificações imaginárias com a figura do colonizador induz à atribuição, por parte do colonizado, de um saber que aquele, em verdade, não possui. “Vale destacar também a precedência do racismo sobre a raça, pois é aquele que cria esta: a raça é um produto da estratégia racista do expropriador” (Segato, 2021, p. 21). Em sua obra *Crítica da colonialidade em oito ensaios*, Rita Segato (2021) explicita a criação de categorias a partir do que conhecemos como “colonização” e suas consequentes demarcações, as quais funcionam como instrumentos de hierarquização e de apagamento de histórias e indivíduos, como a definição de qual saber seria o centro a conduzir a história do mundo.

3 SEGREGAÇÃO E DESIGUALDADE: O SISTEMA PENITENCIÁRIO COMO UM EXEMPLO DE COLONIALIDADE DO PODER

Historicamente, a pena de prisão tem se configurado como um instrumento de controle social que não apenas neutraliza corpos, mas reflete e perpetua uma hierarquia social, segregando grupos específicos e mantendo outros em posição de privilégio e poder. No contexto brasileiro, o sistema penitenciário revela



um reflexo dessa estrutura desigual, marcado pela continuidade de práticas de segregação que remetem ao período colonial, com raízes na escravidão, violência e autoritarismo (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022).

“As prisões brasileiras têm cor, raça, classe e endereço”, essa foi a conclusão das pesquisadoras Silva, Jaborandy e Carvalho (2022 p. 53) no artigo “Entre corpos negros e prisões brancas: por uma execução penal decolonial”. Conforme a análise de dados feita por elas, em 2021, o Brasil tinha um total de 759.518 pessoas cumprindo pena privativa de liberdade. Dentre essas pessoas, 66,3% eram negras, enquanto a população branca correspondia a 32,5%.

Embora os dados demonstrem que a população amarela e a população indígena correspondem a 1% e 0,2% respectivamente, esses dados não refletem a realidade (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022). Isso ocorre porque os relatórios oficiais, especialmente nas abordagens policiais, tendem a utilizar apenas duas categorias raciais predominantes: “branco” e “negro”, desconsiderando ou invisibilizando outras raças e etnias. Diante disso:

[...] a pena criminal já não pode mais ser explicada utilizando como critério o comportamento criminoso, porque a análise da realidade denuncia a criminalização seletiva de marginalizados sociais, realizada pelo sistema de justiça criminal, o qual inclui o trabalho da polícia, dos atores do judiciário e da própria prisão (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022, p. 54).

O que se apresenta é um sistema de justiça marcado pela desigualdade, no qual a punitividade não é aplicada de forma justa, mas sim de maneira seletiva em defesa de uma ordem social excluente. A criminalização de indivíduos marginalizados é uma forma de manter essa ordem, reforçando as divisões socioeconômicas ao punir desproporcionalmente os que já vivem em condições precárias.

Assim, o encarceramento em massa funciona como um método de segregação racial e social, confinando as populações marginalizadas em espaços reclusos, fora da vista da sociedade. Esse aprisionamento serve para eliminar a presença dessas pessoas do cotidiano, de forma que elas não sejam vistas, ouvidas ou lembradas

Baratta (2011) apresenta o sistema penal como uma reprodução das relações sociais e de manutenção da estrutura vertical da sociedade, também presentes no sistema escolar. Isso ocorre como uma exigência para reproduzir e assegurar as relações sociais existentes e, consequentemente, conservar a realidade social.

Ademais, ao proteger seletivamente os bens jurídicos que interessam às classes dominantes, o sistema penal reforça uma estrutura social que beneficia os mais ricos, enquanto criminaliza os mais pobres e vulneráveis. Essa realidade se manifesta por uma distribuição desigual de recursos e benefícios (Baratta, 2011).

Crimes como corrupção, crimes financeiros ou de colarinho branco, cometidos por indivíduos das classes mais altas, muitas vezes recebem penas mais leves ou são resolvidos fora do sistema prisional. Em contrapartida, crimes como o tráfico de drogas ou pequenos furtos, cometidos por pessoas de baixa renda, são tratados com rigor, resultando em encarceramento massivo e marginalização contínua (Baratta, 2011).

Em sociedades latino-americanas como o Brasil, o sistema punitivo é construído sobre uma base histórica de maus-tratos, tortura e extermínio, que são utilizados como mecanismos de controle social, sobretudo sobre corpos marginalizados (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022). Desde o período colonial,



essas populações foram subjugadas por meio da violência, e essa prática continua nos dias atuais por meio do sistema carcerário.

Diante da perspectiva de segregação, Silva, Jaborandy e Carvalho (2022, p. 54) fazem o seguinte apontamento ao sistema prisional: “[...] assim como outrora os nativos indígenas e os escravos negros traficados foram considerados não-humanos, os presos e presas são enxergados sob essa mesma perspectiva”. Ao desumanizar essas pessoas, o Estado reforça as desigualdades raciais e sociais que estão enraizadas na sua formação histórica, mantendo vivo os legados de violência e exclusão impostos durante a colonização.

Schultz (2022, p. 32), embasando-se no conceito de necropolítica proposto por Achille Mbembe, comprehende que “o Estado tem autorização para permitir que determinadas populações continuem vivas, porém mortas”. Essas populações, embora fisicamente vivas, são mantidas em condições de extrema vulnerabilidade, sem os direitos e as liberdades que outras parcelas da sociedade, como a população branca, usufruem.

Toda essa estrutura tem base no pensamento colonial, em especial no processo de “outrificação”, que é transformar indivíduos ou grupos em “outros”. Ou seja, aqueles que estão fora da norma, da humanidade ou dos direitos (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022).

Utilizando-se do pensamento de Luciano Góes (2020), o conceito de periculosidade é uma peça central desse processo, sendo utilizado para justificar a construção de inimigos e criminosos na sociedade. A partir dessa lógica, o medo é amplificado e mobilizado para justificar medidas repressivas e preventivas de segurança pública como forma de neutralizar os corpos que são percebidos como ameaças.

Silva, Jaborandy e Carvalho (2022) advertem que quem define o “perigoso” é a branquitude. As “prisões brancas” representam os critérios hegemônicos que historicamente definem quem são os humanos, e que buscam o apagamento de tudo e de todos que não se enquadram nos padrões impostos por essa norma” (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022, p. 55). Nesse cenário, a branquitude refere-se a uma zona de privilégios marcada por um conjunto de prerrogativas específicas, como vantagens sociais, econômicas, culturais e políticas (Silva, 2021, *apud* Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022, p. 55).

Assim, o sistema penal brasileiro é um espelho da colonialidade do poder, no qual o controle sobre os corpos racializados se dá pela lógica de outrificação e desumanização. As prisões brancas são a expressão mais concreta dessa hierarquia racial, em que a branquitude decide quem deve ser protegido e quem pode ser eliminado.

Esse processo de apagamento reflete não apenas a falha do sistema de justiça, mas também o fracasso de uma sociedade que continua a operar sob lógicas coloniais de exclusão e controle. O verdadeiro perigo, portanto, não está nos corpos que são aprisionados, e sim na estrutura de poder que os opõe, define e descarta.

Segundo Quijano (2005, p. 116, *apud* Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022, p. 58), “a colonialidade do poder é o modelo hegemônico global de poder, instaurado desde as invasões coloniais, que articula raça e trabalho, local e povo, para o benefício eurocêntrico”. Assim, a colonialidade do poder é uma das formas mais profundas e duradouras de colonialismo, que continua a moldar as relações sociais, políticas e econômicas muito tempo após o fim formal da colonização.



A prisão se apresenta, hodiernamente, como uma senzala moderna: A segregação social, o apagamento político, a intensificação de desigualdades, o tratamento indigno e degradante - todas essas consequências são apenas objetivos de uma agenda genocida que está em curso no país, sendo a prisão apenas um dos meios que contribuem para a reiteração da exclusão e marginalização de indivíduos (Silva; Jaborandy; Carvalho, 2022, p. 59).

A então chamada agenda genocida, como refere-se Silva, Jaborandy e Carvalho (2022), pronuncia-se em um projeto mais amplo de controle social e extermínio lento dessas populações. Não se trata apenas de encarcerar indivíduos por crimes cometidos, mas sim de um sistema que deliberadamente marginaliza, desumaniza e mata essas pessoas de forma indireta, seja pela negação de direitos, pela precariedade da vida ou pelo confinamento em espaços insalubres e violentos. Desse modo, em vez de representar uma ruptura com o passado colonial, a prisão moderniza e institucionaliza a exclusão e a marginalização.

4 SEGREGAÇÃO ADMINISTRATIVA E EDUCACIONAL NA REMIÇÃO DE PENA PELA LEITURA

A remição de pena pela leitura tem se consolidado como uma estratégia ressocializadora dentro do sistema prisional brasileiro. Fundamentada na ideia de que a educação pode ser um instrumento de reinserção social, essa política foi instituída com respaldo na Lei n.º 12.433/2011, que alterou a Lei de Execução Penal (LEP) para incluir a remição de pena pelo estudo, estendendo essa possibilidade à leitura de obras literárias, filosóficas, clássicas ou técnicas (Brasil, 2011).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o projeto de remição pela leitura consiste na:

[...] participação voluntária recomendada àqueles que apresentam bom comportamento interno, em que o preso/a leitor/a tem o prazo de 21 a 30 dias para a leitura de uma obra, apresentando ao final do período uma resenha a respeito do assunto, possibilitando, segundo critério legal de avaliação, a remição de quatro dias da pena e ao final de até 12 obras efetivamente lidas e avaliadas (CNJ, 2013, *apud* Corrêa, 2023, p. 2).

O programa de remição pela leitura ganhou destaque após a edição da Recomendação n.º 44 do CNJ, que estabeleceu diretrizes para sua implementação nos sistemas prisionais estaduais e federais (CNJ, 2013). Essa recomendação foi posteriormente substituída pela Resolução n.º 391 do CNJ, que buscou uniformizar os critérios para a remição por meio da leitura, alinhando-a a outras formas de remição, como o trabalho e o estudo (CNJ, 2021, *apud* Crochi, 2021, p. 23).

Historicamente, os primeiros registros de remição pela leitura no Brasil datam de 2009, na Penitenciária Federal de Catanduvas, no Paraná, e em projetos paralelos no estado de São Paulo. Nesse



período, a possibilidade de aplicação do instituto da remição apenas abrangia o trabalho, por isso não havia previsão legislativa que institucionalizasse a remição de pena pelo estudo, muito menos pela leitura. Assim, esses projetos foram legitimados inicialmente por analogia à remição pelo estudo, conforme jurisprudência da época, que equiparava a leitura a um trabalho intelectual (Depen, 2020, *apud* Crochi, 2021, p. 23).

A justificativa central para a remição de pena pela leitura reside na sua contribuição para a educação e cidadania dos apenados, promovendo “o direito ao conhecimento, desenvolvimento das capacidades cognitivas, resgate da autonomia e reintegração social” (Cardenuto, 2016, *apud* Corrêa, 2023, p. 3). Sob essa perspectiva, a educação configura-se como um instrumento essencial para a redução dos índices de reincidência criminal, bem como para a ampliação das oportunidades de reinserção social da população carcerária.

De acordo com o conceito de Godinho e Julião (2021), a leitura no contexto prisional, primeiramente, funciona como uma ponte de comunicação com o mundo exterior, permitindo que os detentos mantenham um certo grau de contato com o que acontece fora dos muros da prisão. No entanto, em seu aspecto central, a leitura é um direito humano.

A capacidade de ler está profundamente ligada ao exercício da autonomia, permitindo que as pessoas realizem atividades básicas do dia a dia e tenham acesso a outros direitos, como a educação, o trabalho e a informação. Contudo, embora hoje a leitura seja compreendida como um caminho para mais autonomia e empoderamento, isso nem sempre foi uma realidade, o que perpetuava estruturas de poder e exclusão (Godinho; Julião, 2021).

Na disputa de poder entre a oligarquia rural e a emergente indústria, o domínio da leitura e da escrita foi utilizado como um instrumento de controle social e político (Godinho; Julião, 2021). Um exemplo disso é a proibição do voto do analfabeto, formalizada no Brasil em 1881 e vigente até 1985, que refletia uma visão elitista que atribuía o analfabetismo à ignorância, à pobreza e ao atraso, justificando a exclusão de uma grande parte da população dos processos democráticos.

Godinho e Julião (2021) apresentam a visão de fabulação literária, que desempenha um papel essencial no processo de reflexão e autoconhecimento. Ao ler uma obra literária, a pessoa vivencia uma espécie de distanciamento de si mesma, permitindo-se entrar em contato com personagens, situações e universos que podem ser diferentes ou similares ao seu próprio mundo.

Esse afastamento cria um espaço de reflexão que, paradoxalmente, leva o leitor a uma reaproximação consigo mesmo, ou seja, uma nova forma de ver a própria vida e o mundo ao seu redor. Assim, a fabulação literária oferece a oportunidade de uma releitura do mundo e de si mesmo, estimulando a imaginação e a ampliação do repertório emocional e cognitivo. Diante dessas razões, Cândido (2004, *apud* Godinho; Julião, 2021) defende a literatura como um direito humano.

A prisão, com seu ambiente altamente controlado e supervisionado, tende a minimizar a privacidade dos detentos, já que o controle sobre o indivíduo é uma prioridade para o sistema. No entanto, ao oferecer uma experiência de privacidade e autonomia, mesmo que simbólica, a leitura pode ser entendida como um ato de resistência e um meio de afirmação pessoal em um sistema que busca minimizar a individualidade (Godinho; Julião, 2021).



Com a implementação do instituto da remição de pena por meio da leitura, a acessibilidade à literatura, além de garantir a dignidade humana, também funciona como um benefício ao encarcerado. No entanto, há uma discrepância com a realidade das instituições prisionais brasileiras, que carecem de estrutura para oferecer tanto a experiência de leitura individual quanto a remição de pena pela leitura.

Conforme o artigo “A aplicação da remição de pena pela leitura: discursos e práticas”, de Maiara Corrêa (2023), nem todos têm acesso à remição de pena, especialmente porque há um limite de vagas disponíveis. Antes da Nota Técnica n.º 72 do Depen, para ter o acesso ao instituto, o preso necessitava de alfabetização plena – ou seja, domínio da leitura e escrita – e havia preferência para aqueles que não participavam de outros projetos de remição. Embora a nova regulamentação preveja maior acessibilidade, inclusive com a participação em mais de um projeto de remição, não há dados conclusivos de que essa prática tenha sido efetivada.

Assim, nos termos deste trabalho, apresentam-se essas circunstâncias como fatores que ensejam uma segregação administrativa, ocasionada pelo déficit do sistema prisional. Nesse contexto, o termo “segregação administrativa” refere-se à exclusão ou limitação imposta pelo poder administrativo das penitenciárias, que dificulta o acesso dos apenados aos programas de remição de pena por meio da leitura. Essa segregação manifesta-se por meio de práticas burocráticas, critérios subjetivos de seleção, falta de recursos adequados ou até mesmo pela inexistência de programas de leitura.

Outro exemplo disso é a indisponibilidade de bibliotecas e acervos nas instituições prisionais. Para a efetivação da remição pela leitura, é necessário um acervo que garanta a diversidade de gêneros literários e que respeite as diferentes fases de ensino e aprendizagem. Inclusive, tais disposições estão previstas na Nota Técnica n.º 72 do Depen.

Sem atenção a aspectos fundamentais como este, a política de remição de pena pela leitura não cria as condições necessárias para a promoção da leitura entre jovens e adultos com baixa escolaridade, uma vez que os acervos das escolas ou das bibliotecas nas unidades prisionais é, em geral, bastante limitado. Isso sem considerar que muitas unidades sequer têm escolas ou bibliotecas (Godinho; Julião, 2021, p. 8).

A falta de atenção a esses aspectos fundamentais resulta em uma implementação ineficaz da política de remição de pena pela leitura. Desse modo, a promoção da leitura e da educação requer mais do que o simples oferecimento de uma política, ela demanda investimentos concretos em infraestrutura, recursos humanos e materiais didáticos diversificados.

Já a segregação educacional, utilizando-se do entendimento de Corrêa (2023), apresenta a concepção de educação em dois sentidos distintos: o amplo e o restrito. O sentido amplo abrange as práticas de letramento e as relações culturais que são adaptadas conforme os contextos específicos em que ocorrem. O sentido restrito, por sua vez, está associado à educação formal e à escolarização convencional. Desse modo, essa vertente é evidenciada pela exclusão sistemática de apenados com baixos níveis de escolarização formal. Esse cenário ainda é agravado pelo fenômeno do analfabetismo funcional, em que indivíduos com



habilidades básicas de leitura e escrita carecem de competências mais avançadas, necessárias para compreender e produzir textos complexos.

Conforme os dados do Infopen, a população carcerária analfabeta totaliza 18.846 indivíduos. Além disso, 31.684 presos são alfabetizados, mas não tiveram acesso a cursos formais, representando uma educação informal adquirida fora do ambiente escolar (Depen, 2020).

O ensino fundamental incompleto concentra a maior parcela dos encarcerados, com 315.613 pessoas, indicando um elevado abandono escolar ainda nas fases iniciais da educação básica. Em contraste, o número de presos com ensino médio incompleto é de 113.326, embora menor, ainda apresenta uma porcentagem alarmante (Depen, 2020).

No que se refere ao ensino superior, 8.931 presos iniciaram essa etapa, mas não concluíram os estudos, enquanto apenas 4.767 detentos têm ensino superior completo e outros 281 têm formação acima desse nível (Depen, 2020).

Os dados do Infopen de 2022 revelam um cenário alarmante de baixa escolaridade no sistema prisional brasileiro. A expressiva quantidade de presos analfabetos e com ensino fundamental incompleto evidencia um histórico de abandono escolar e a falta de acesso a uma educação formal adequada. Além disso, as disparidades nos níveis educacionais sinalizam a necessidade de reavaliar as iniciativas educacionais nas prisões, como a remição de pena pela leitura, a fim de alinhá-las às reais demandas dessa população.

Para Godinho e Julião (2021, p. 4) “o estigma do ‘analfabetismo’ é um fardo maior do que os verdadeiros problemas com leitura e escrita”. Assim, a percepção social e o estigma ligados ao analfabetismo podem afetar mais profundamente a identidade e a autoestima dos indivíduos do que as dificuldades reais com leitura e escrita.

As pessoas definidas como analfabetas têm práticas letradas porque dificilmente encontraremos culturas sem qualquer grau de letramento. O que existe, sim, é a escassez de contato com um tipo específico de letramento: aquele legitimado pela escola, que reproduz um modelo de letramento ocidental (Godinho; Julião, 2021, p. 4).

Diante do exposto, em contextos de privação de liberdade, esses indivíduos também praticam leitura e escrita, apesar de frequentemente terem baixa escolaridade. O analfabetismo funcional evidencia essa carência intelectual para compreensão e interpretação de textos mais complexos.

Esse desafio torna ainda mais difícil o engajamento com o letramento exigido pelo modelo educacional ocidental – que privilegia formas de escrita acadêmica, como a produção de resenhas, distantes das práticas letradas presentes no cotidiano dos presos (Godinho; Julião, 2021).

Ocorre que, nesse contexto, a remição pela leitura não pode substituir a educação formal. A oferta de projetos de leitura como substitutos para a educação formal pode ser inadequada se não for ajustada ao nível de escolaridade dos participantes, prejudicando aqueles que precisam de uma educação estruturada e progressiva.

A pesquisa realizada por Godinho e Julião (2021) aponta que a política de remição pela leitura está desalinhada com o perfil educacional da maioria dos encarcerados, que apresentam baixa escolaridade.



Isso se reflete nos baixos índices de aprovação das resenhas escritas pelos presos, uma vez que o gênero textual exigido não condiz com a realidade e capacidade educacional da maioria.

Desse modo, a política de remição de pena pela leitura, embora promissora, enfrenta sérios desafios quanto à aplicação aos indivíduos com baixa escolaridade. A leitura e a escrita exigem mais do que apenas vontade, elas requerem um processo de aprendizado contínuo e orientado, que, muitas vezes, está ausente nas unidades prisionais.

Além disso, há uma clara incompatibilidade entre as exigências das iniciativas de remição pela leitura e o nível educacional da maior parte da população carcerária. As práticas de letramento nas prisões são bastante limitadas, restringindo-se, na maioria dos casos, à leitura e escrita de cartas, bem como ao acesso esporádico a livros ou revistas (Godinho; Julião, 2021).

Novamente, cabe ressaltar que, embora a Nota Técnica n.º 72 do Depen represente um avanço ao prever maior acessibilidade na remição de pena pela leitura – como práticas inclusivas de rodas de leitura, encontros coletivos e leitura dirigida –, tais medidas limitam-se a recomendações e ficam a critério de cada instituição prisional, sem qualquer garantia de implementação. Desse modo, a remição pela leitura, em vez de mitigar a exclusão, pode acabar por reforçá-la no que concerne a jovens e adultos com baixa escolaridade, o que corrobora a necessidade de vincular essa política à ampliação de vagas na escola da prisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a análise exposta no presente artigo, a remição de pena pela leitura no Brasil evidencia um conjunto de contradições inerentes ao sistema de execução penal. Por um lado, o acesso à leitura nas unidades prisionais representa uma conquista significativa no reconhecimento dos direitos educacionais dos apenados, ao possibilitar um contato com o conhecimento que, em muitos casos, foi negado a eles no decorrer da vida. Por outro, a estrutura carcerária e a forma como a política de remição é implementada limitam consideravelmente seu impacto, tornando sua efetividade uma exceção e não a regra.

Os desafios começam na própria execução do programa. Portanto, pode-se dizer que os obstáculos iniciam desde a desigualdade no acesso a bibliotecas dentro das prisões, que é um fator determinante para o sucesso da remição pela leitura. Enquanto algumas unidades oferecem acervos razoáveis e condições mínimas para que os detentos participem do programa, outras sequer possuem livros disponíveis, tornando inviável a adesão ao instituto. Além disso, a falta de profissionais qualificados para orientar a leitura e avaliar de forma padronizada as resenhas cria um ambiente propício para interpretações arbitrárias, em que decisões podem ser tomadas com base em critérios subjetivos e pouco transparentes.

Outro aspecto fundamental a ser problematizado é a própria noção de ressocialização que permeia o discurso sobre a remição de pena. O termo “ressocializar” pressupõe que o apenado já tenha sido, em algum momento, plenamente socializado dentro da sociedade. No entanto, todo contexto de perpetuação de uma lógica colonial no Brasil e os dados demográficos da população carcerária revelam que a maioria dos detentos são oriundos de grupos historicamente marginalizados, com baixos índices de escolarização



e acesso limitado a oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional. Assim, a ideia de “reintegração” após o cumprimento da pena ignora que muitos desses indivíduos jamais tiveram acesso a uma inclusão social efetiva antes da prisão.

6 REFERÊNCIAS

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 11, p. 89-117, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BARATTA, A. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociedade do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Renavam: Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n.º 44, de 26 de novembro de 2013*. Dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura. Brasília, DF: CNJ, 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1907>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n.º 391, de 10 de maio de 2021*. Dispõe sobre a remição de pena pela leitura e estabelece diretrizes para sua aplicação no âmbito dos estabelecimentos penais. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_391_10052021_14052021161327.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 12.433, de 29 de junho de 2011*. Altera a Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para dispor sobre a remição da pena pelo estudo. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12433.htm. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Relatório 2020 – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOOPEN)*. Brasília, DF: Depen, 2020. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio_2020_web.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Relatório INFOOPEN: Informações do Sistema Penitenciário Brasileiro*. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em: 12 set. 2024.



CORRÊA, M. A aplicação da remição de pena pela leitura: discursos e práticas. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/mnmXN6c3XpPr8QGqRYt7S7J/>. Acesso em: 12 set. 2024.

CROCHI, A. M. *Remição de pena pela leitura: análise normativa e desafios na implementação*. Curitiba: Juruá, 2021.

CURIEL, O. Construindo metodologias feministas a partir do feminismo decolonial. In: HOLLANDA, H. B. (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2020.

SILVA, V. V.; JABORANDY, C. C. M.; CARVALHO, G. B. V. Entre corpos negros e prisões brancas: por uma execução penal decolonial. *Revista Videre*, Dourados, v. 14, n. 29, p. 51-67, 2022. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/15175>. Acesso em: 12 set. 2024.

GODINHO, A. C. F.; JULIÃO, E. F. Remição de pena pela leitura no Brasil: o direito à educação em disputa. *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 25, p. 1-12, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/mnmXN6c3XpPr8QGqRYt7S7J>. Acesso em: 12 set. 2024.

GÓES, L. Corpos negros, prisões brancas: rediscutindo a periculosidade com o criminólogo (?) Frantz Fanon. In: MAGNO, P. C.; PASSOS, R. G. (orgs.). *Direitos humanos, saúde mental e racismo: diálogos à luz do pensamento de Frantz Fanon*. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2020. p. 156-170.

GONZALEZ, L. Racismo e sexism na cultura brasileira. In: HOLLANDA, H. B. (org.). *Pensamento Feminista Brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 37-45.

HOLLANDA, H. B. (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2020.

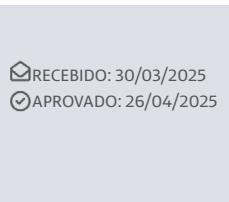
SCHUTZ, L. S. *A senzala ainda existe: o sistema carcerário como mecanismo de punição e segregação da população negra e pobre no Brasil*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2022.

SEGATO, R. *Crítica da colonialidade em oito ensaios: e uma antropologia por demanda*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021.

REGULAÇÃO JURÍDICA DAS PROPRIEDADES RURAIS NO BRASIL

THE LEGAL REGULATION OF RURAL PROPERTIES IN BRAZIL

Vitor Spadoni Aguiar¹
Rildo Mourão Ferreira²
Nivaldo dos Santos³



RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil, destacando os principais aspectos legais e normativos que orientam a posse, o uso e a exploração da terra rural. A pesquisa busca compreender como as leis brasileiras, como o Código Civil, o Estatuto da Terra e o Código Florestal, impactam o desenvolvimento agropecuário, a preservação ambiental e os direitos dos trabalhadores rurais. A regulação jurídica das propriedades rurais visa equilibrar os interesses econômicos, sociais e ambientais, mas enfrenta desafios relacionados à fiscalização, à implementação das normas e ao suporte para pequenos produtores e comunidades tradicionais. Além disso, a análise aborda as disparidades no acesso à terra, que envolvem questões fundiárias e a luta por justiça social no campo, particularmente no que se refere à reforma agrária e à distribuição de terras. A metodologia adotada para o estudo é a revisão de literatura, permitindo uma síntese das principais discussões acadêmicas sobre o tema. A conclusão aponta para a necessidade de uma regulação mais adaptada às realidades locais e uma fiscalização eficiente para garantir a sustentabilidade e a equidade no uso da terra rural no Brasil.

Palavras-chaves: regulação; propriedade rurais; Brasil.

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal regulation of rural properties in Brazil, highlighting the main legal and normative aspects that guide the ownership, use, and exploitation of rural land. The research seeks to understand how Brazilian laws, such as the Civil Code, the Statute of the Land, and the Forest Code, impact agricultural development, environmental

-
- ¹ Mestrando em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde (UniRV). E-mail: vitorspadoniaguiar@gmail.com.
- ² Pós-Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Faculdade de Direito e do mestrado em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. E-mail: rildo.mourao@unirv.edu.br.
- ³ Pós-Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Professor no Mestrado em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. E-mail: nivaldodosantos@unirv.edu.br.



preservation, and the rights of rural workers. The legal regulation of rural properties aims to balance economic, social, and environmental interests but faces challenges related to enforcement, the implementation of regulations, and support for small producers and traditional communities. Furthermore, the analysis addresses disparities in land access, involving land-related issues and the struggle for social justice in rural areas, particularly concerning land reform and land distribution. The methodology used for the study is a literature review, allowing a synthesis of the main academic discussions on the topic. The conclusion points to the need for a regulation more adapted to local realities and efficient enforcement to ensure sustainability and equity in the use of rural land in Brazil.

Keywords: regulation; rural properties; Brazil.



1 INTRODUÇÃO

A regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil é um tema de grande relevância, principalmente em virtude da diversidade e complexidade do território nacional, que abrange diferentes tipos de uso da terra e atividades agropecuárias. A legislação brasileira relacionada às propriedades rurais busca equilibrar interesses econômicos, ambientais e sociais, com foco na produção agrícola, na preservação do meio ambiente e na garantia de direitos dos trabalhadores rurais.

O Código Civil de 2002, o Estatuto da Terra e o Código Florestal são alguns dos principais marcos legais que regulam a posse, o uso e a exploração da terra rural, estabelecendo normas sobre o processo de regularização fundiária, a distribuição de terras e a conservação de áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Além disso, a questão fundiária no Brasil envolve a coexistência de diferentes formas de posse e propriedade da terra, como as grandes propriedades rurais e as terras de pequenos produtores, indígenas e comunidades tradicionais. A regulação jurídica das propriedades rurais também está intrinsecamente ligada a debates sobre a reforma agrária, a luta por direitos territoriais e a sustentabilidade ambiental.

Diante disso, a questão que norteia este estudo é: qual é o papel da regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil na promoção de um uso sustentável da terra, respeitando os direitos dos trabalhadores rurais, das comunidades tradicionais e os limites ambientais estabelecidos pela legislação?

Uma hipótese plausível é que a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil, ao ser eficazmente aplicada, pode contribuir significativamente para a promoção de um uso sustentável da terra, equilibrando as necessidades de produção agrícola com a conservação ambiental. Caso as leis ambientais, como o Código Florestal, sejam rigorosamente observadas, as propriedades rurais poderiam se tornar exemplos de práticas agropecuárias sustentáveis, que respeitam as áreas de preservação permanente e as reservas legais. Isso, por sua vez, poderia levar a uma maior preservação dos recursos naturais e à mitigação dos impactos negativos da atividade rural sobre o meio ambiente, como o desmatamento e a degradação do solo.





Por outro lado, é possível que, se a regulação jurídica não for adequadamente fiscalizada e adaptada às diferentes realidades do campo, a implementação das normas possa não alcançar os resultados esperados. A falta de suporte técnico e financeiro para pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais, por exemplo, pode resultar em dificuldades para o cumprimento das exigências legais, o que comprometeria a eficácia das políticas de regularização fundiária e de preservação ambiental. Nesse caso, a regulação jurídica, apesar de bem-intencionada, poderia perpetuar desigualdades no acesso à terra e aos recursos sem promover a justiça social e ambiental necessária para o desenvolvimento sustentável das propriedades rurais.

A metodologia adotada para este estudo é a revisão de literatura, que consiste na análise e síntese de obras acadêmicas, artigos científicos, livros e outros materiais relevantes sobre a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil. Essa abordagem permite explorar as principais discussões e teorias existentes sobre o tema, identificando as contribuições de diferentes autores e as perspectivas mais recorrentes.

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo é analisar a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil, identificando os principais aspectos legais e normativos que orientam a posse, o uso e a exploração da terra rural.

2 O REGIME DE SESMARIAS

A Lei de Sesmarias foi promulgada em 1375, durante o reinado de D. Fernando, com o objetivo principal de impulsionar a agricultura em Portugal. Esse estímulo à produção agrícola surgiu como resposta às dificuldades que limitavam o crescimento do país, inserido em um contexto de crise econômica agravada por conflitos, doenças e escassez de alimentos. A legislação buscava, com isso, minimizar os impactos dessa conjuntura desafiadora e promover a recuperação do setor agrícola, essencial para a subsistência da população portuguesa.

A rejeição ao solo não cultivado já era uma característica da tradição portuguesa, pois a agricultura representava a base da economia do país, que tinha pouca atividade industrial e comercial. Antes da intensificação da crise de abastecimento, eram raras as terras improdutivas ou não trabalhadas. No entanto, diante da fome e das guerras, o cultivo tornou-se um requisito fundamental para garantir a permanência dos agricultores na terra, ao mesmo tempo que servia ao interesse coletivo ao viabilizar o abastecimento interno. Dessa forma, a Lei de Sesmarias foi concebida como um mecanismo para atenuar a escassez de alimentos e reorganizar a produção agrícola.

Motta (2009) destaca que a aplicação da lei envolveu diversos grupos sociais e refletiu a complexidade dos conflitos agrários na colônia, influenciando diretamente a concessão de terras e os métodos de distribuição, que nem sempre seguiam estritamente as normas estabelecidas. Porto (1965) complementa essa análise ao enfatizar que a transposição da lei para o Brasil não ocorreu de forma integral, uma vez que as realidades dos territórios eram distintas. Enquanto em Portugal a falta de cultivo resultava da negligência dos proprietários, no Brasil Colônia, a ausência de trabalhadores, decorrente da baixa densidade populacional, dificultava a exploração das terras.



No Brasil, o objetivo inicial da concessão de sesmarias era promover o povoamento e, somente depois, garantir o abastecimento, ao contrário do modelo português, no qual a produção era a prioridade. Além disso, as dimensões territoriais diferenciadas influenciaram os mecanismos de fiscalização: em Portugal, havia uma distribuição mais eficiente de funcionários, enquanto na colônia, a administração ficava centralizada nas sedes, dificultando o controle sobre as áreas mais afastadas.

Treccani (2001) explica que o poder régio foi determinante no acesso e na exploração dos recursos da colônia, uma vez que a Coroa se apropriou do território, transformando a propriedade fundiária em um desdobramento do patrimônio público. Segundo o autor, caso a Lei de Sesmarias tivesse sido aplicada rigorosamente, isso teria impedido a concentração excessiva de terras e favorecido a criação de pequenas propriedades familiares. Nesse contexto, Treccani (2001) identifica cinco principais consequências da política agrária no Brasil colonial: a formação de grandes propriedades voltadas para a monocultura e o mercado europeu, a disseminação da mentalidade latifundiária, a exploração predatória dos recursos, a manutenção de técnicas agrícolas rudimentares e o fortalecimento do poder econômico e político dos sesmeiros.

Outro aspecto essencial para compreender o regime de sesmarias no Brasil é o caráter político da concessão de terras. Segundo os registros do governador Francisco Coutinho, analisados por Motta (2009), a distribuição de sesmarias não se limitava à ocupação territorial, mas também servia como ferramenta de manutenção da autoridade da Coroa, reforçando a submissão dos colonos ao governo central. Desse modo, a legislação não foi apenas uma continuidade da tradição portuguesa, mas sim um instrumento adaptado às necessidades específicas da colônia, especialmente no que se refere ao combate ao solo improdutivo.

Ainda conforme Motta (2009), a inovação da Lei de Sesmarias residia na introdução do princípio da expropriação de terras não cultivadas. Nesse sentido, Rau (1982) destaca que, no contexto colonial, a lei teve um papel coercitivo ao consolidar a autoridade da Coroa, impondo obrigações e tributos aos sesmeiros, que detinham terras concedidas pelo governo português.

Com o tempo, o regime de sesmarias foi ajustado às particularidades da sociedade colonial. A exigência de medição e demarcação das terras, por exemplo, surgiu como resposta à necessidade de organizar a ocupação do solo e evitar a concessão desordenada de grandes propriedades. Outro avanço foi o reconhecimento da posse, estabelecido pela Lei da Boa Razão, que beneficiou agricultores que não eram sesmeiros (Benatti, 2003).

É relevante destacar que, embora a legislação determinasse que as sesmarias deveriam ser concedidas apenas a beneficiários vivos, no Brasil, elas passaram a ter caráter hereditário desde o início da colonização. Portugal buscava garantir que os beneficiários cultivassem a terra de forma produtiva e, por isso, as concessões eram direcionadas a indivíduos que possuíam recursos suficientes para arcar com as responsabilidades do cultivo (Treccani, 2001).

A Coroa tentou, de diferentes formas, administrar e reduzir os conflitos agrários na colônia, apostando na regulamentação legal como meio de controle territorial e reafirmação de sua soberania. No entanto, o próprio cenário de disputas reforçava a necessidade de sua presença como autoridade centralizadora e reguladora (Benatti, 2003).

O termo “sesmário” tem origem no latim e significa “sexta parte”. Surgiu em Portugal no século XIV como parte de um sistema jurídico que regulamentava a distribuição de terras para cultivo agrícola.



A Lei das Sesmarias, instituída em 1375, foi uma medida para enfrentar a crise agrícola e econômica agravada pela peste negra tanto em Portugal quanto no restante da Europa. No Brasil, a realidade era oposta à portuguesa: havia terras em abundância, mas uma escassez de trabalhadores para cultivá-las. O interesse da Coroa Portuguesa não estava na produção de alimentos para a população local, mas sim na geração de bens comercializáveis. Dessa forma, o colono se tornava o agente de uma estrutura produtiva que, embora fosse de interesse público, era executada de forma privada.

No sistema sesmarial português, o próprio requerente era responsável pelos investimentos na produção agrícola. Já no Brasil, o objetivo era a produção de bens tropicais para exportação, como a cana-de-açúcar, cuja técnica de cultivo já era dominada pelos portugueses. Para obter altos lucros, era necessário um cultivo em larga escala, exigindo, portanto, uma grande quantidade de mão de obra. Nesse contexto, a utilização de trabalhadores escravizados africanos tornou-se essencial, sendo um comércio também controlado por Portugal. Os senhores de terra na colônia financiavam essa atividade, arcando com os altos custos da mão de obra escravizada e do transporte transatlântico, o que resultava em grandes prejuízos financeiros, agravados pelas precárias condições de trabalho. Esses impactos econômicos eram parcialmente compensados pelas vantagens e pelos benefícios concedidos pela Coroa Portuguesa (Prado Junior, 1942).

O sistema sesmarial foi adaptado às condições brasileiras, impulsionando a formação de grandes propriedades rurais. Diferentemente do que alguns estudiosos apontam, a Lei das Sesmarias não criou os latifúndios, mas foi a necessidade dessas grandes extensões de terra que motivou sua implementação com novas interpretações. Os primeiros colonizadores eram, em sua maioria, nobres e empresários próximos à Coroa, que possuíam os recursos necessários para grandes investimentos. Assim, o governo português incentivou a criação de um modelo agrícola baseado em vastas propriedades privadas, consolidando desde o início a estrutura fundiária do Brasil (Le Goff, 1992).

A distribuição de sesmarias no território brasileiro não seguia um planejamento rigoroso. Os colonos tinham liberdade para escolher áreas de assentamento, e, apesar da previsão legal de demarcação de terras e da proibição da posse de propriedades contíguas, as doações eram generosas, muitas vezes concedidas repetidamente ao mesmo sesmeiro. O sistema administrativo contava com a figura dos capitães-donatários, que, ao chegarem ao Brasil, distribuíam terras aos sesmeiros, incentivando o cultivo da cana-de-açúcar. Esse modelo reforçou a expansão do sistema sesmarial, garantindo a produção agrícola e estabelecendo normas que vinculavam a posse da terra à produtividade.

Inspirado em práticas que se disseminaram pelo Sul de Portugal a partir do século XIII, o sistema sesmarial também incorporou elementos do antigo modelo greco-romano de alienação territorial, conhecido como enfiteuse. Esse sistema dividia a propriedade da terra em dois domínios: o eminente (ou direto) e o útil (ou indireto). A principal diferença entre a sesmaria e a enfiteuse era que o sesmeiro tinha a obrigação de cultivar a terra dentro de um prazo determinado, sob pena de perder sua concessão. Dessa forma, garantiu-se a exploração produtiva do solo e o avanço da colonização (Le Goff, 1992).

A posse do território brasileiro foi reivindicada pela Coroa Portuguesa sob o princípio da conquista. Assim, as terras “descobertas” eram consideradas sem donos ou cultivos anteriores. A primeira concessão de sesmarias no Brasil ocorreu por meio da carta outorgada a Martim Afonso de Sousa, documento reconhecido como o marco inicial desse sistema no país. Contudo, a prática no Brasil sofreu adaptações em



relação à legislação portuguesa. Originalmente, as sesmarias deveriam ter caráter vitalício, porém, para atrair colonos e garantir a ocupação do território, foram concedidas de forma perpétua, permitindo que fossem transferidas aos herdeiros. Isso resultou na formação de vastas propriedades agrícolas, ampliadas por meio de novas doações, compras e heranças (Prado Junior, 1942).

Os sesmeiros eram obrigados a pagar tributos à Coroa, entre eles o dízimo, que incidia sobre a produção agropecuária e deveria ser pago por todos os cristãos, independentemente da posse de terras. Essa prática visava não apenas à arrecadação de recursos, mas também à manutenção da influência da Igreja Católica na colônia. O sistema de arrecadação do dízimo foi estruturado por meio de uma regionalização da cobrança, tornando-se um elemento permanente na economia colonial. O sistema sesmarial permaneceu vigente no Brasil até 17 de julho de 1822, quando a Resolução n.º 76, impulsionada por José Bonifácio de Andrade e Silva, determinou que a apropriação de terras passaria a ocorrer apenas por meio da compra, marcando o fim da concessão de sesmarias (Motta, 2009).

O sistema sesmarial no Brasil colonial desempenhou um papel fundamental na organização da ocupação territorial e na estruturação da economia agrária. A concessão de terras seguia o princípio da exploração produtiva, exigindo dos sesmeiros o cultivo da terra dentro de um prazo estabelecido. No entanto, na prática, muitas sesmarias foram concedidas de forma indiscriminada, resultando na concentração fundiária e na formação de latifúndios. Esse modelo favoreceu a elite colonial e dificultou o acesso de pequenos agricultores à propriedade da terra, perpetuando uma estrutura agrária desigual que teria reflexos por séculos (Benatti, 2003).

Ao contrário de Portugal, onde as sesmarias tinham o objetivo de reverter a crise agrícola e econômica, no Brasil o foco estava na produção de bens destinados à exportação. A monocultura, especialmente da cana-de-açúcar, dominou o cenário produtivo e exigiu grandes extensões de terra e um elevado contingente de trabalhadores. Para suprir essa necessidade, a mão de obra escravizada tornou-se a principal força de trabalho, consolidando a economia baseada no latifúndio e na escravidão (Benatti, 2003).

A distribuição das sesmarias era, em grande parte, orientada pelos interesses da Coroa e da elite colonial. A concessão das terras ficava nas mãos dos donatários, que, muitas vezes, favoreciam amigos, parentes e aliados políticos. Além disso, a falta de um controle rígido permitia que um mesmo indivíduo acumulasse diversas sesmarias, aumentando ainda mais a concentração fundiária. Com o tempo, essa prática resultou na formação de grandes propriedades que dificultavam a diversificação da economia e a implementação de políticas de distribuição de terras mais justas. Muitos sesmeiros recebiam terras, mas não cumpriam com a obrigação de cultivá-las, mantendo-as apenas como símbolo de status e poder. Essa realidade evidenciava uma contradição no sistema: enquanto havia uma abundância de terras disponíveis, faltavam incentivos para o desenvolvimento agrícola de forma mais equilibrada e sustentável. Assim, as sesmarias, em vez de promoverem o desenvolvimento agrário, muitas vezes serviam para reforçar as desigualdades sociais e econômicas (Prado Junior, 1942).

A utilização da mão de obra escravizada foi um elemento central na estrutura produtiva das sesmarias. A necessidade de um número grande de trabalhadores para o cultivo da cana-de-açúcar levou ao crescimento do tráfico negreiro e ao aprofundamento das relações de exploração. Além dos altos custos de aquisição e manutenção dos escravizados, os senhores de engenho precisavam arcar com despesas



relacionadas ao transporte, à alimentação e ao alojamento dessa força de trabalho forçada. Dessa forma, o sistema sesmarial não apenas contribuiu para a formação dos latifúndios, mas também para a consolidação do modelo econômico baseado na escravidão. A falta de um planejamento adequado para o uso da terra resultou em um modelo agrário excludente e pouco produtivo em determinadas regiões. Em algumas áreas, o sistema favoreceu a pecuária extensiva, com vastas porções de terra destinadas ao pastoreio, o que contribuiu para a interiorização da colonização. No entanto, essa dinâmica não foi suficiente para garantir uma distribuição mais equitativa das terras e o desenvolvimento de uma economia diversificada (Prado Junior, 1942).

A centralização do poder nas mãos dos donatários e governadores-gerais limitava a autonomia dos pequenos agricultores e dificultava a criação de uma classe média rural. O modelo de sesmarias reforçava a dependência dos colonos em relação à elite agrária e à Coroa, impedindo a emergência de uma estrutura social mais equilibrada. O domínio da terra estava diretamente associado ao controle político e econômico, consolidando um sistema que privilegiava poucos em detrimento da maioria da população. A substituição do regime de concessão gratuita pela venda de terras impediou que aqueles sem recursos pudessem adquirir propriedades, perpetuando a desigualdade fundiária. O novo modelo beneficiou principalmente aqueles que já possuíam grandes extensões de terra e condições financeiras para expandir suas propriedades, mantendo o privilégio da elite rural sobre a posse territorial (Le Goff, 1992).

Durante os últimos anos do século XVII, no reinado de Dom Pedro II, o sistema sesmarial passou por um processo de maior regulamentação. Foram estabelecidos limites máximos para as sesmarias, além da necessidade de verificações sobre seu tamanho, demarcação e aproveitamento, seja na agricultura ou na pecuária. Entre as diretrizes mais significativas, estavam a ordem de 1697, que fixava as dimensões das terras concedidas, e a provisão de 1699, que determinava a cobrança de foro sobre as sesmarias localizadas nas capitâncias no Norte do Brasil. Essa última medida resultou em diversas dificuldades, incluindo problemas na demarcação, disputas sobre a autoridade responsável pela concessão e conflitos jurisdicionais, além de críticas à atuação das autoridades coloniais que não cumpriam as novas diretrizes (Nozoe, 2006).

Até a promulgação da Ordem Régia de 27 de dezembro de 1697, a extensão das sesmarias dependia da capacidade de aproveitamento do sesmeiro, conforme previsto nas Ordenações e reafirmado no Regimento de Tomé de Souza. A nova legislação, no entanto, estabeleceu um padrão fixo: as sesmarias destinadas à agricultura deveriam medir três léguas de comprimento por uma légua de largura, garantindo que os beneficiários tivessem condições de cultivá-las de maneira eficaz (Nozoe, 2014).

Em 20 de janeiro de 1699, foi publicada uma provisão que instituiu a cobrança de foro proporcional ao tamanho das terras concedidas, tornando-se a primeira tentativa concreta de atrelar um valor monetário à posse dessas propriedades. A medida foi endereçada ao governador da Capitania de Pernambuco e aplicada às capitâncias do Norte, deixando de fora as Capitâncias da Bahia, do Centro-Sul e da região Pará-Maranhão. Embora a provisão inicial não determinasse valores específicos para os foros, sua implementação representou um avanço na tentativa de controle do sistema sesmarial. Estudos indicam que essa cobrança poderia atuar como um limitador do tamanho das sesmarias, pois o custo adicional tornaria desvantajosa a posse de grandes extensões de terra sem o devido aproveitamento (Nozoe, 2006).



A exigência de pagamento do foro representou uma mudança significativa na forma como a Coroa entendia os direitos de propriedade. Antes, a concessão da terra estava vinculada ao seu cultivo, mas, a partir da implementação da nova política, o pagamento do foro passou a ser um fator determinante na manutenção da posse. Esse novo entendimento alterou a relação entre os sesmeiros e a Coroa, estabelecendo um vínculo de enfiteuse, em que a terra continuava pertencendo à monarquia e apenas seu uso era concedido. Essa mudança gerou incertezas entre as autoridades coloniais responsáveis pela fiscalização e concessão das sesmarias, pois modificava um sistema que, até então, estava baseado no aproveitamento produtivo da terra.

A cobrança do foro enfrentou obstáculos administrativos e nem sempre foi aplicada de maneira uniforme. Um dos principais desafios era definir quem seria responsável por arrecadar os valores devidos. Diante dessa indefinição, o governador de Pernambuco, Fernando Martins Mascarenhas de Lencastro, reuniu-se com autoridades locais, incluindo o bispo Francisco de Lima e o procurador da Coroa, para discutir a aplicação da nova norma. Foi decidido que o valor do foro seria de 6 mil réis por légua de terra em regiões de até 30 léguas de Recife e de 4 mil réis para áreas mais distantes, considerando a valorização das terras próximas ao centro urbano (Motta, 2009).

Para garantir a arrecadação dos foros, determinou-se que os títulos de sesmaria deveriam conter informações detalhadas sobre as confrontações das terras e as datas de concessão. Esses registros eram enviados ao governador e capitão general de Pernambuco, que os encaminhava aos capitães-mores das freguesias e distritos responsáveis por fiscalizar a aplicação das normas. O almoxarife da capitania era o encarregado da cobrança, mantendo registros específicos sobre os valores arrecadados e as despesas relacionadas à administração desses tributos. Apesar da definição dos valores e da estrutura administrativa para arrecadação, as medições das terras demoraram a ser efetivamente iniciadas. Apenas em 3 de março de 1702, o Conselho Ultramarino ordenou que as sesmarias fossem medidas e verificadas, estabelecendo um prazo de seis meses para que os sesmeiros apresentassem suas cartas de concessão. Também foi estipulado um período de dois anos para a demarcação judicial das terras. Para esse trabalho, desembargadores foram nomeados e passaram a ter suas remunerações atreladas ao pagamento realizado pelos próprios sesmeiros, o que criou novos desafios, como a resistência dos proprietários em arcar com os custos da demarcação (Nozoe, 2014).

Em 1703, João de Puga de Vasconcelos, desembargador da Relação da Bahia, foi designado para realizar as medições em Pernambuco, assim como Cristóvão Soares Reimão foi nomeado para as Capitanias da Paraíba, Rio Grande e Ceará. A remuneração desses magistrados era custeada pelos próprios sesmeiros, o que gerou insatisfação e, em alguns casos, impediu a formalização da posse para aqueles que não podiam pagar pelo processo. A alta carga tributária associada à demarcação também levou alguns sesmeiros a evitarem o pagamento, seja por falta de recursos, seja por considerarem a cobrança abusiva. Ao concluir sua missão em 1706, João de Puga de Vasconcelos informou ao Conselho Ultramarino que havia percorrido uma área maior do que a inicialmente prevista, examinando cerca de 44 léguas de terra e verificando os títulos de 63 sesmeiros. O desembargador, no entanto, pediu para não ser mais designado para essa função, alegando dificuldades logísticas, desgaste físico e até acusações de enriquecimento ilícito. O Conselho Ultramarino aceitou seu pedido e determinou seu retorno à Relação da Bahia (Porto, 1965).



Além das dificuldades na medição e cobrança do foro, surgiram conflitos de jurisdição sobre a concessão de terras. Apenas a Capitania de Pernambuco tinha um governador próprio, enquanto as capitâncias vizinhas eram administradas por capitães-mores subordinados a Pernambuco ou à Bahia. Essa situação gerava disputas sobre quem tinha a autoridade para conceder sesmarias e quais concessões deveriam ser confirmadas pela Coroa. Nos anos de 1712 e 1713, essas questões foram discutidas entre o governador de Pernambuco e o rei, demonstrando que a regulação do sistema sesmarial continuava a enfrentar desafios administrativos e políticos (Nozoe, 2014).

3 DIREITO DE PROPRIEDADE RURAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Embora os portugueses tenham desembarcado no Brasil em 1500, a colonização do território teve início apenas em 1530. Durante os primeiros 30 anos, foram realizadas expedições exploratórias com o objetivo de mapear a nova terra e estabelecer feitorias para a extração do pau-brasil. Nesse período, ocorreram os primeiros contatos entre os colonizadores e os povos indígenas que já habitavam a região. Os portugueses passaram a utilizar a mão de obra indígena na extração da madeira em um sistema de escambo, trocando mercadorias simples, como espelhos, chocinhos e apitos, pelos serviços prestados pelos nativos (Costa, 2003).

Diante da ameaça de invasões estrangeiras, principalmente por parte de holandeses, ingleses e franceses, o rei D. João III decidiu, entre 1534 e 1536, dividir a colônia em grandes lotes de terra que se estendiam do litoral até a linha do Tratado de Tordesilhas. Essas parcelas, conhecidas como Capitanias Hereditárias, foram entregues a nobres e indivíduos de confiança da Coroa, denominados donatários, que tinham a responsabilidade de administrar, proteger e fomentar o desenvolvimento da região. Além disso, competia a eles enfrentar as tribos indígenas que resistiam à ocupação. Como contrapartida pelos serviços prestados, os donatários recebiam privilégios, incluindo a exploração de recursos minerais e vegetais. Essas terras deveriam permanecer nas mesmas famílias, sendo transmitidas de geração em geração (Costa, 2003).

A administração das capitâncias, contudo, enfrentou diversas dificuldades. A grande distância entre a colônia e Portugal, os conflitos com os indígenas, a escassez de recursos e a extensão territorial dificultaram o sucesso do sistema. Das capitâncias estabelecidas, apenas as de Pernambuco e São Vicente obtiveram sucesso. Diante do fracasso da maioria delas, a Coroa Portuguesa implementou um novo modelo de gestão em 1549: o Governo-Geral, que centralizava as funções antes delegadas aos donatários e buscava mais eficiência na administração colonial.

Com a falência do sistema de Capitanias Hereditárias, as terras voltaram ao controle da Coroa, que passou a concedê-las aos colonos por meio das Sesmarias. Essa prática persistiu até o período imperial, sendo formalizada pelo registro das concessões na Provedoria Real, criada em 1549. Em 1695, com a Carta Régia, estabeleceu-se a obrigatoriedade de aproveitamento produtivo das terras concedidas e a limitação do tamanho das propriedades a cinco léguas em quadra. Além disso, o controle estatal foi reforçado



com o registro obrigatório no *Livro da Provedoria do Governo*. Posteriormente, a Carta Régia de 1699 determinou a revisão de todas as concessões realizadas, exigindo a ratificação do monarca para sua validade, prática que perdurou até 1795 (Figueiredo, 2004).

No final do século XVIII, novas medidas foram adotadas para controlar as terras concedidas e garantir a arrecadação de tributos. O Alvará de 1795 determinou a medição e demarcação das propriedades, processo que se manteve até a Independência do Brasil em 1822. Embora apresentasse diferenças em relação ao modelo português, o sistema de Sesmarias foi um dos principais responsáveis pela vinda de imigrantes portugueses para a colônia, contribuindo para a formação da população local e sendo o primeiro mecanismo efetivo de colonização do Brasil (Figueiredo, 2004).

Com a convocação da Assembleia Geral Constituinte, em julho de 1822, a Resolução 76 da Mesa do Desembargo do Paço determinou a extinção do sistema de Sesmarias e a suspensão das concessões de terras rurais. Dois anos depois, a Constituição de 1824 consolidou o direito absoluto à propriedade privada, favorecendo a formação de grandes latifúndios e estabelecendo as bases do modelo de posse de terras vigente no Brasil imperial.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, prioriza o interesse social em sua estrutura. Ela reconhece o direito de propriedade como um direito fundamental (art. 5º, XXII) e estabelece a propriedade privada como um princípio da ordem econômica (art. 170, II). No contexto do neoconstitucionalismo, a Constituição é compreendida como um conjunto objetivo de valores que devem ser seguidos por todos.

A sociedade está em constante transformação, o que exige a adaptação do texto constitucional às mudanças sociais, evitando que se torne rígido e desatualizado. O ministro Gilmar Mendes (2008) destaca que “a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária”.

Diante disso, a Constituição se encontra em um processo contínuo de interpretação e adequação, cabendo aos juristas e legisladores harmonizar suas normas com a realidade social e política vigente. Conforme Moraes (2007), a interpretação constitucional deve considerar o contexto histórico, político e econômico para garantir a efetividade de suas normas.

Historicamente, a propriedade era vista como um direito absoluto do proprietário. No entanto, com o passar do tempo, passou a ser compreendida sob uma perspectiva social, com a finalidade de organizar e administrar os recursos para as futuras gerações. Assim, o conceito de propriedade se distanciou da noção de intangibilidade, tornando-se um direito condicionado ao cumprimento de deveres voltados ao interesse público.

Embora a Constituição garanta o direito à propriedade, também prevê a possibilidade de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, desde que haja justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV). A principal inovação da Constituição de 1988 em relação às anteriores foi o reconhecimento da propriedade funcionalizada socialmente como um direito fundamental. Dessa forma, a propriedade não apenas resguarda os interesses individuais do proprietário, mas também deve atender às demandas e necessidades da sociedade como um todo (Pinto Junior, 2005).



Diversos institutos foram implementados no Brasil para regulamentar a posse e a aquisição da propriedade da terra. Entretanto, foi com a Lei n.º 4.504/1964, conhecida como Estatuto da Terra, que o princípio da função social da propriedade foi formalmente consolidado na legislação brasileira. Essa norma representou um marco no direito agrário nacional, organizando as relações jurídicas no campo e impulsionando o desenvolvimento desse ramo jurídico, que até então se baseava principalmente na Lei de Terras de 1850 (Brasil, 1964).

O Estatuto da Terra garantiu a todos o direito de acesso à propriedade rural, desde que fossem observados critérios de produtividade e os requisitos que compõem a função social da terra. O artigo 2º da Lei estabelece essa condição, determinando que a propriedade rural deve atender simultaneamente a aspectos econômicos, ambientais e sociais. Dentre esses elementos, destacam-se a promoção do bem-estar de proprietários e trabalhadores, a conservação dos recursos naturais e o cumprimento das normas trabalhistas.

Além disso, o Estatuto previu sanções para aqueles que não cumprissem tais requisitos, incluindo a aplicação do Imposto Territorial Rural (ITR) progressivo, a desapropriação para fins de reforma agrária e a restrição do acesso a incentivos governamentais. O artigo 18 da Lei enfatiza que a desapropriação por interesse social tem o propósito de garantir que a terra seja utilizada de maneira racional e produtiva. O princípio da função social da propriedade foi posteriormente incorporado à Constituição de 1967 como um dos fundamentos da ordem econômica e social. Esse princípio foi mantido mesmo após a reforma constitucional promovida pela Emenda n.º 1 de 1969, permanecendo vigente até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na atual Carta Magna, a função social da propriedade é reafirmada no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e artigo 170, inciso III, consolidando sua importância tanto como direito fundamental quanto como diretriz da ordem econômica.

A Constituição de 1988 aprofundou a concepção da função social da propriedade ao estabelecer critérios específicos para sua aplicação no artigo 186. De acordo com esse dispositivo, a função social da terra exige um uso racional e adequado, a preservação ambiental, a regularidade das relações de trabalho e a promoção do bem-estar dos envolvidos na produção rural. Esses elementos garantem que a propriedade cumpra seu papel em um modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social. Embora a Constituição determine, no artigo 185, inciso II, que propriedades produtivas não podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária, a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais indica que apenas propriedades que atendem integralmente aos critérios da função social são protegidas dessa medida. Assim, a interpretação constitucional busca harmonizar a produtividade com os princípios sociais e ambientais, assegurando que a terra cumpra seu papel na ordem econômica e social do país (Pinto Junior, 2005).

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos na concepção da função social da propriedade rural, reconhecendo-a como um direito e garantia fundamental, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIII. Esse princípio visa garantir melhores condições de vida para os trabalhadores rurais, independentemente de serem ou não proprietários das terras.

De acordo com Maués (2022), o sistema constitucional brasileiro exerce um papel central na mediação de conflitos distributivos, regulando indiretamente as relações econômicas e de consumo ao atribuir competências específicas ao poder público. Essa regulação permite equilibrar interesses e assegurar que a propriedade cumpra sua função social.



O artigo 186 da Constituição estabelece os critérios necessários para que uma propriedade rural atenda a essa função. Entre os requisitos, estão o uso racional e adequado da terra, a preservação ambiental, o respeito às normas trabalhistas e a promoção do bem-estar dos envolvidos na atividade produtiva. Caso esses critérios não sejam cumpridos simultaneamente, a propriedade pode ser desapropriada para fins de reforma agrária (Oliveira, 2010).

Para Oliveira (2010), os aspectos da função social da terra podem ser divididos em três dimensões: econômica, ambiental e social. A dimensão social se refere à produção de alimentos para a sociedade, enquanto a econômica está ligada à organização eficiente da produção agrícola, contribuindo para o desenvolvimento do país. Já a dimensão ambiental envolve a utilização sustentável dos recursos naturais, garantindo sua preservação para as gerações futuras.

Tayer Neto (2013) diferencia a interpretação do artigo 5º, inciso XXIII, e do artigo 186 da Constituição. Enquanto o primeiro estabelece um princípio que deve ser aplicado na maior medida possível, o segundo funciona como uma regra rígida: ou todos os requisitos são cumpridos, ou a propriedade não é considerada produtiva. Dessa forma, a ausência de qualquer um dos critérios pode justificar a desapropriação da terra, conforme previsto no artigo 184 da Constituição.

Segundo Jelinek (2006), o direito de propriedade está condicionado ao interesse coletivo, devendo ser exercido em conformidade com valores fundamentais, como a dignidade da pessoa humana. A função social da propriedade impõe tanto obrigações negativas, como evitar a degradação ambiental, quanto obrigações positivas, como a exploração produtiva da terra.

Maués (2022) aponta que a regulamentação da reforma agrária encontra desafios na estrutura constitucional brasileira. As restrições normativas impõem barreiras à implementação de medidas redistributivas, além de permitir que setores contrários utilizem o Judiciário para questionar a constitucionalidade das propostas legislativas.

Outro entrave à efetivação da reforma agrária é a exigência de leis complementares para regular o processo de desapropriação, conforme o artigo 69 da Constituição. Esse tipo de lei requer aprovação por maioria absoluta no Congresso Nacional, tornando o processo legislativo mais complexo e dependente de consensos entre diferentes grupos políticos. Apesar dos avanços promovidos pela Constituição de 1988, Maués (2022) argumenta que as mudanças em relação à reforma agrária foram tímidas, mantendo elementos já presentes na Constituição de 1969. No entanto, a Carta de 1988 consolidou a necessidade da função social como requisito essencial para a propriedade rural. Caso a terra não cumpra esse papel, deixa de ser considerada propriedade e pode ser desapropriada com indenização ao proprietário, conforme estabelece o artigo 184 da Constituição.

A função social da propriedade rural, conforme estabelecida na Constituição de 1988, representa uma mudança fundamental na concepção do direito de propriedade no Brasil. Esse princípio reforça a ideia de que a posse da terra não deve ser apenas um direito individual, mas também um dever social, exigindo que a utilização do solo atenda ao interesse coletivo. Dessa forma, a propriedade rural não pode ser vista apenas como um bem patrimonial, mas sim como um instrumento para o desenvolvimento econômico sustentável e a justiça social. A exigência do cumprimento da função social da propriedade busca equilibrar o direito à terra com a necessidade de garantir condições dignas de vida para os trabalhadores.



rurais. Isso implica a implementação de práticas agrícolas que promovam a produtividade e a distribuição justa dos recursos naturais, além de assegurar relações de trabalho adequadas. O desrespeito a esses critérios pode levar à desapropriação da terra para fins de reforma agrária, conforme previsto no artigo 184 da Constituição (Carbone, 2022).

Além da questão produtiva, a função social da terra está diretamente relacionada à preservação ambiental. O uso racional dos recursos naturais é um dos pilares desse conceito, pois evita a degradação do solo, a destruição de biomas e a contaminação de fontes de água. A manutenção do equilíbrio ecológico é essencial para garantir que a terra continue sendo produtiva a longo prazo, beneficiando tanto as gerações presentes quanto as futuras (Rocha, 2018).

O papel do Estado na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade é fundamental para a efetivação desse princípio constitucional. Órgãos responsáveis devem atuar na identificação de terras improdutivas ou utilizadas de forma inadequada, aplicando as sanções previstas em lei quando necessário. Sem uma fiscalização eficaz, o conceito de função social pode se tornar apenas uma diretriz teórica, sem impacto real na organização fundiária do país.

A desapropriação de terras que não atendem à função social, no entanto, deve ser conduzida de maneira justa e dentro dos parâmetros legais. O proprietário tem direito a uma indenização, geralmente realizada por meio de títulos da dívida agrária. Esse processo visa garantir que a redistribuição de terras ocorra de forma equilibrada, respeitando tanto os interesses individuais quanto o bem-estar coletivo (Rocha, 2018).

Um dos desafios na efetivação desse princípio é a resistência de setores que detêm grandes extensões de terra, muitas vezes subutilizadas. Grupos econômicos e políticos frequentemente pressionam para que a legislação seja flexibilizada, dificultando a implementação de medidas voltadas para a reforma agrária. Essa resistência reforça a necessidade de um debate contínuo sobre políticas públicas que garantam o cumprimento da função social da propriedade (Carbone, 2022).

A estrutura fundiária brasileira tem origem histórica em um modelo concentrador de terras, que remonta ao período colonial. Esse fator torna a questão agrária um tema sensível e de difícil resolução. A função social da propriedade surge como um mecanismo para reduzir desigualdades históricas, promovendo o acesso à terra por pequenos produtores e comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas. A produção agrícola deve atender não apenas a interesses comerciais, mas também garantir o abastecimento de alimentos para a população. Pequenos produtores desempenham um papel essencial nesse contexto, pois, muitas vezes, são responsáveis pela produção de alimentos básicos consumidos no país (Maués, 2022).

A implementação efetiva da função social da propriedade exige políticas públicas que incentivem a agricultura familiar e o uso sustentável da terra. Programas de assistência técnica, crédito rural acessível e incentivos à produção agroecológica são medidas que podem contribuir para a adequação das propriedades aos critérios estabelecidos na Constituição. Essas ações também favorecem a geração de empregos e a fixação de trabalhadores no campo, reduzindo o êxodo rural (Carbone, 2022).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil evidencia a complexidade e os desafios inerentes à aplicação das normas que regem o uso da terra. Embora a legislação brasileira tenha avançado na busca por um equilíbrio entre o desenvolvimento agropecuário e a preservação ambiental, ainda existem lacunas na implementação efetiva dessas normas, especialmente em relação aos pequenos produtores e comunidades tradicionais.

Ademais, é fundamental reconhecer que a legislação existente, como o Código Civil, o Estatuto da Terra e o Código Florestal, tem um potencial significativo para transformar as práticas agropecuárias no Brasil, promovendo a preservação ambiental e a equidade social. No entanto, para que esse potencial seja plenamente alcançado, é necessário que a aplicação dessas normas seja mais adaptada às diversas realidades do campo. A regulamentação precisa ser ajustada para atender às especificidades dos diferentes tipos de produtores rurais, de modo que as grandes propriedades e os pequenos agricultores possam coexistir de forma sustentável.

Assim, um dos principais desafios identificados neste estudo é a implementação de uma fiscalização eficaz que garanta o cumprimento das leis ambientais e fundiárias. A presença do Estado nas áreas rurais é crucial para assegurar que as normas sejam cumpridas de maneira justa, sem prejudicar os direitos dos trabalhadores rurais ou das comunidades que dependem da terra para sua sobrevivência. O investimento em infraestrutura, educação e capacitação de produtores rurais também é essencial para garantir que as exigências legais sejam compreendidas e aplicadas corretamente.

Além disso, é necessário um debate contínuo sobre a reforma agrária e a redistribuição de terras, que ainda é uma questão central no Brasil. A regulação jurídica das propriedades rurais deve considerar não apenas os grandes proprietários, mas também os pequenos agricultores, indígenas e comunidades tradicionais, que historicamente enfrentam dificuldades no acesso à terra.

Desse modo, a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil é um campo complexo, que exige a constante revisão das políticas e normas para garantir um uso sustentável e equitativo da terra. O sucesso dessa regulação dependerá de uma maior integração entre a legislação, a fiscalização e o apoio aos produtores rurais, especialmente os mais vulneráveis.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BENATTI, J. *Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil*: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.



CARBONE, T. A; FERNANDES, F. J. A função da propriedade rural no contexto da política do Direito. In: SEMINÁRIO DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE, 17., 2022, Itajaí. *Anais* [...]. Itajaí: Univali, 2022. Artigo.

COSTA, C. C. P. M. *A constitucionalização do direito de propriedade privada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

FIGUEIREDO, G. J. P. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

JELINEK, R. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*. Porto Alegre: MPRG, 2006.

LE GOFF, J. *O apogeu da cidade medieval*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

MAUÉS, A. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 115, p. 191-224, 2022. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/47602/1/WEB_LN115_COMPLETO_final-191-224.pdf. Acesso. em: 22 set. 2025.

MENDES, G. F. et al. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES A. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, M. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito, 1795-1824*. São Paulo: Alameda, 2009.

NOZOE, N. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. *Economia*, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006. Disponível em: https://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf. Acesso. em: 22 set. 2025.

NOZOE, N. A aplicação da legislação sesmarial em território brasileiro. *Estudios Historicos*, [s. l.], año VI, n. 12, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7084321>. Acesso. em: 22 set. 2025.

OLIVEIRA, A. B.; RIBEIRO, T. Z. A função social da propriedade rural. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2540>. Acesso. em: 22 set. 2025.

PINTO JUNIOR, L. A. *A propriedade e sua função social: evolução histórica e perspectivas no direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2005.

PORTE, C. *O sistema sesmarial no Brasil*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1965.

PRADO JUNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Martins, 1942.



RAU, V. *Sesmarias medievais portuguesas*. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

ROCHA, O. M. *A função socioambiental da terra: uma análise das decisões liminares proferidas nos autos de ações possessórias e trâmite no estado da Paraíba*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) — Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

TAYER NETO, P. F.; NETO, J. C. G. Função social da propriedade rural: Uma regra Constitucional. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, n. 57, p. 181-201, 2013. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/riserver/api/core/bitstreams/31b8b164-92d4-4f77-8ddf-ab12634b3a7c/content>. Acesso. em: 22 set. 2025.

TRECCANI, G. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA: Iterpa, 2001.

RESPONSABILIDADE CIVIL NO USO DE DADOS PARA FINS DE MARKETING: RISCOS E PREVENÇÃO A LUZ DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

CIVIL LIABILITY IN THE USE OF DATA FOR MARKETING PURPOSES: RISKS AND PREVENTION IN LIGHT OF THE GENERAL DATA PROTECTION LAW

Emanuel Victor de Moura Oliveira Barros¹
Gabriel Sperandio Milan²
Viviane Aprigio Prado e Silva³

V. 6 N. 2
2025

ISSN: 2177-1472

RESUMO

Este artigo aborda a responsabilidade civil no uso de dados pessoais para fins de marketing, com foco na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A questão de pesquisa que norteou o estudo é a seguinte: quais são os principais riscos e implicações jurídicas da responsabilidade civil no uso de dados pessoais para fins de marketing, e quais medidas preventivas podem ser adotadas para garantir a conformidade com a LGPD? O objetivo geral foi o de analisar a responsabilidade civil decorrente do uso de dados pessoais para fins de marketing, identificando os principais riscos e as medidas preventivas à luz da LGPD, com o intuito de compreender como as empresas podem adequar suas práticas e evitar sanções jurídicas. O método de pesquisa utilizado consistiu em uma revisão da literatura, que incluiu a análise de artigos científicos, livros e jurisprudências sobre a responsabilidade civil no uso de dados para fins de marketing. Este trabalho examina os riscos jurídicos relacionados ao tratamento inadequado de dados, tais como vazamentos e uso não autorizado de dados, e as implicações da responsabilidade objetiva e subjetiva das empresas. A pesquisa também analisa a necessidade de adoção de medidas preventivas, como políticas de privacidade transparentes, consentimento explícito dos titulares e segurança da informação, para garantir a conformidade com a LGPD e minimizar os riscos legais. Conclui-se que a responsabilidade civil, quando bem gerida, pode fortalecer a confiança dos consumidores e evitar sanções regulatórias para as empresas.

Palavras-chave: responsabilidade civil; proteção de dados pessoais; Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

-
- ¹ Mestre em Gestão e Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Bolsista pesquisador da Fundação de Amparo e Pesquisa de Goiás (Fapeg) na Universidade de Rio Verde (UniRV). E-mail: emanuel@unirv.edu.br.
- ² Pós-doutor em Administração e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor e pesquisador na Unisinos. E-mail: gsmilan@unisinos.br.
- ³ Doutora em Direito pela Unisinos. Professora titular da UniRV. E-mail: viviane@unirv.edu.br.

ABSTRACT

This article addresses civil liability in the use of personal data for marketing purposes, with a focus on the General Data Protection Law (LGPD). The research question that guided the study is as follows: What are the main risks and legal implications of civil liability in the use of personal data for marketing purposes, and what preventive measures can be adopted to ensure compliance with the LGPD? The general objective was to analyze the civil liability arising from the use of personal data for marketing purposes, identifying the main risks and preventive measures in light of the LGPD, with the aim of understanding how companies can adjust their practices and avoid legal sanctions. The research method used consisted of a literature review, which included the analysis of scientific articles, books, and case law on civil liability in the use of data for marketing purposes. This study examines the legal risks associated with improper data processing, such as data breaches and unauthorized use, as well as the implications of both objective and subjective liability for companies. The research also analyzes the need to adopt preventive measures, such as transparent privacy policies, explicit consent from data subjects, and information security, to ensure compliance with the LGPD and minimize legal risks. It is concluded that well-managed civil liability can strengthen consumer trust and prevent regulatory sanctions for companies.

Keywords: civil liability; personal data protection; General Data Protection Law (GDPL).

1 INTRODUÇÃO

A utilização de dados pessoais para fins de marketing envolve riscos no âmbito da responsabilidade civil, especialmente sob a égide da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2018). A legislação estabelece que os agentes de tratamento de dados devem adotar medidas de segurança para proteger as informações contra acessos não autorizados e eventos acidentais ou ilícitos, como destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão indevida. O descumprimento dessas medidas pode resultar na responsabilização civil dos agentes, sobretudo quando há violação dos direitos dos titulares e falta de transparência nas práticas de tratamento e uso de dados (Santos; Pinheiro; Barbosa, 2022).

A responsabilidade civil dos agentes de tratamento pode ser classificada como objetiva ou subjetiva, a depender das circunstâncias específicas de cada caso. No entanto, a LGPD não define de maneira clara qual modalidade de responsabilidade deve ser aplicada a entes públicos e privados no tratamento de dados pessoais, o que gera debates doutrinários sobre a aplicação da responsabilidade objetiva ou subjetiva. Essa indefinição pode resultar em insegurança jurídica para as organizações que utilizam dados pessoais em suas estratégias e ações de marketing, aumentando os riscos de litígios e sanções regulatórias (Divino; Lima, 2021).



Para mitigar os riscos de responsabilização civil, as empresas devem adotar medidas preventivas robustas. Entre elas, destacam-se a implementação de políticas de privacidade transparentes, a obtenção de consentimento explícito dos titulares para o uso de seus dados em campanhas ou ações específicas de marketing e a garantia de que os dados e as informações coletadas sejam utilizados exclusivamente para os fins informados. Além disso, o investimento em segurança da informação é essencial para evitar violações e incidentes de proteção de dados. A adoção dessas práticas não apenas assegura a conformidade com a LGPD, mas também fortalece a confiança dos consumidores na marca (Santos; Pinheiro; Barbosa, 2022).

Em um cenário no qual os dados pessoais são frequentemente utilizados para segmentação de público, publicidade direcionada e outras estratégias comerciais, a proteção da privacidade dos indivíduos e a transparência nas práticas de tratamento de dados se tornam aspectos centrais. Nesse contexto, surgem dúvidas sobre os riscos legais que as empresas podem enfrentar em caso de descumprimento da LGPD, incluindo a responsabilidade civil dos agentes de tratamento. Além disso, a incerteza quanto à aplicação de responsabilidade objetiva ou subjetiva dificulta a previsão de consequências jurídicas, aumentando a vulnerabilidade das organizações a litígios e sanções. Assim sendo, a questão central desta pesquisa é: quais são os principais riscos e implicações jurídicas da responsabilidade civil no uso de dados pessoais para fins de marketing, e quais medidas preventivas podem ser adotadas para garantir a conformidade com a LGPD?

Diante disso, este estudo tem como objetivo geral analisar a responsabilidade civil decorrente do uso de dados pessoais para fins de marketing, identificando os principais riscos e medidas preventivas à luz da LGPD, a fim de compreender como as empresas podem adequar suas práticas e evitar sanções jurídicas.

Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica abrangente, incluindo a análise de artigos científicos, livros e jurisprudências sobre a responsabilidade civil no uso de dados para fins de marketing. Essa abordagem permitiu a identificação dos principais riscos envolvidos, bem como das medidas preventivas recomendadas pela doutrina e aplicadas nos tribunais. A revisão considerou a LGPD como principal marco regulatório, a fim de compreender seu impacto na responsabilização das empresas e na proteção dos direitos dos titulares de dados.

2 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil é um instituto jurídico que impõe a obrigação de reparar danos causados a terceiros por meio de ações ou omissões, sejam elas voluntárias ou decorrentes de negligência. Seu fundamento principal está no princípio *neminem laedere*, que estabelece que ninguém deve causar dano a outrem. No direito brasileiro, a responsabilidade civil pode ser contratual, quando resulta do descumprimento de obrigações previstas em um contrato, ou extracontratual, quando decorre da violação de deveres gerais de conduta, conforme disposto no artigo 186 do Código Civil. O objetivo central é assegurar que a vítima seja devidamente indenizada, restabelecendo, na medida do possível e quando possível, a situação anterior ao dano (Santos; Silva, 2020).



Entre os princípios fundamentais da responsabilidade civil, destaca-se o princípio da reparação integral, que visa compensar todos os prejuízos sofridos pela vítima, abrangendo danos materiais e morais. Outro princípio essencial é o da causalidade, que exige a existência de um nexo causal entre a conduta do agente e o dano experimentado pela vítima. É necessário, então, que o prejuízo seja uma consequência direta da ação ou omissão do responsável (Pereira; Silva, 2018).

O princípio da culpa é outro pilar da responsabilidade civil, especialmente na modalidade subjetiva, na qual é imprescindível comprovar a culpa ou dolo do agente para que haja a obrigação de indenizar. Contudo, existem situações em que a responsabilidade independe de culpa, fundamentando-se no princípio do risco, que embasa a responsabilidade objetiva. Essa modalidade é aplicável em atividades que, por sua natureza, oferecem riscos elevados ou em casos específicos previstos em lei, como no Código de Defesa do Consumidor. Nessas hipóteses, basta demonstrar o dano e o nexo causal para que surja o dever de indenizar, dispensando-se a prova de culpa (Brasil, 1990; Divino; Lima, 2021).

Nesse sentido, Schreiber (2021, p. 328) elucida:

Pode-se afirmar, em outras palavras, que não há uma resposta unívoca a indagação sobre a espécie de responsabilidade civil que vigora no âmbito da LGPD. Tal como ocorre no Código de Defesa do Consumidor e, também, no Código Civil, ambos os regimes de responsabilidade civil – subjetivo e objetivo – convivem na legislação de proteção de dados pessoais. Dentre as hipóteses de responsabilidade subjetiva, o legislador destacou, por meio do parágrafo único do art. 44, a hipótese de ausência de adoção das medidas protetivas indicadas no art. 46, mas isso não afasta outros casos de responsabilidade civil objetiva, decorrentes do tratamento de dados pessoais que não forneça a segurança que pode esperar o titular dos referidos dados, à luz das circunstâncias indicadas nos incisos do art. 44 da LGPD. (...) Em suma, apesar da redação confusa, pode-se concluir que convivem na LGPD dois regimes distintos de responsabilidade civil: a responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva. É, de resto, o que ocorre no Código Civil, no qual convivem as cláusulas gerais de responsabilidade subjetiva (art. 186 c/c art. 927, *caput*) e objetiva (art. 927, parágrafo único), bem como no Código de Defesa do Consumidor (responsabilidade objetiva nos arts. 12, *caput*, e 14, *caput*, por exemplo; e responsabilidade subjetiva no art. 14, § 4º), sendo certo que esses dois diplomas legislativos parecem ter guiado, acertadamente, as opções do legislador especial na disciplina de dados pessoais.

O princípio da equidade também desempenha um papel relevante na responsabilidade civil, permitindo que o julgador ajuste a indenização conforme as particularidades de cada caso concreto. Esse princípio possibilita a avaliação da extensão do dano e da capacidade econômica do responsável, visando fixar uma compensação justa e proporcional, evitando decisões que possam ser excessivamente onerosas ou insuficientes para reparar o prejuízo sofrido pela vítima (Teixeira, 2016).



Por fim, a responsabilidade civil exerce uma função social significativa ao incentivar comportamentos mais cautelosos e desencorajar condutas lesivas. Ao impor o dever de reparar danos, o ordenamento jurídico protege não apenas os interesses individuais, mas também os coletivos, promovendo a segurança jurídica e a justiça social. Por conseguinte, os princípios que norteiam a responsabilidade civil asseguram a reparação adequada das vítimas e atuam como mecanismos de prevenção a novos danos, contribuindo para a harmonia e o equilíbrio nas relações sociais (Cirne; Silva, 2021).

A responsabilidade civil está regulamentada na Seção III do Capítulo VI da LGPD, intitulada “Da Responsabilidade e do Ressarcimento de Danos”. No entanto, tais normas não serão aplicáveis em todos os casos envolvendo responsabilidade civil, podendo, a depender da relação jurídica, ceder espaço a normas específicas, como o Código de Defesa do Consumidor, o que, inclusive, é expressamente reconhecido pela LGPD em seu art. 45: “Art. 45. As hipóteses de violação do direito do titular no âmbito das relações de consumo permanecem sujeitas às regras de responsabilidade previstas na legislação pertinente”.

Perfunctoriamente, a responsabilidade surge do exercício da atividade de proteção de dados que viole a LGPD, embora a responsabilidade civil não decorra apenas da violação a referida legislação. Analisando sistematicamente o art. 42, caput, em consonância com o art. 44, parágrafo único, que prevê que o controlador ou o operador responde pelos danos decorrentes da violação da segurança de dados que, ao deixar de adotar as medidas de segurança previstas no art. 46 desta Lei, der causa ao dano. Por sua vez, o art. 46 estabelece que os agentes de tratamento deverão adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas, visando à proteção de dados pessoais. Com efeito, é possível identificar duas situações de responsabilidade civil na LGPD: (i) violação de normas jurídicas, do microssistema de proteção de dados; e (ii) violação de normas técnicas, voltadas à segurança e proteção de dados pessoais. Evidentemente, somente será caracterizada a responsabilidade civil se a violação de norma jurídica ou técnica ocasionar dano material ou moral a um titular ou a uma coletividade.

A responsabilidade civil na proteção de dados pessoais também se entrelaça com o uso de dados para fins de marketing, um dos temas mais discutidos à luz da LGPD. A legislação brasileira impõe que o tratamento de dados pessoais, incluindo aqueles que são utilizados para estratégias e ações de marketing, só seja realizado mediante o consentimento expresso do titular ou em outras bases legais previstas, como a execução de contrato ou o legítimo interesse.

Nesse sentido, as empresas precisam garantir que os dados pessoais dos consumidores sejam coletados, armazenados e processados de maneira transparente, com objetivos claros e devidamente informados ao titular, sob pena de responsabilidade civil. A utilização de dados pessoais para fins de marketing deve estar em conformidade com os princípios da LGPD, respeitando a privacidade dos indivíduos e proporcionando um ambiente de confiança nas relações comerciais, o que configura um desafio significativo para as organizações que buscam equilibrar inovação e respeito à proteção de dados (Costa, 2021).



3 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD) E O USO DE DADOS PARA MARKETING

A LGPD, instituída pela Lei n.º 13.709/2018, estabelece os fundamentos e objetivos para o tratamento de dados pessoais no Brasil. Conforme o artigo 1º da LGPD, sua finalidade é proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade, bem como o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (Silva; Almeida, 2019) (Silva, 2019).

A LGPD define o titular⁴ como protagonista das relações jurídicas que envolvam o tratamento de dados, não só porque regula a proteção de dados pessoais, mas, principalmente, elege como fundamento em seu art. 2º, inciso II, a “autodeterminação informativa”, que consiste no direito de escolher quais dados serão usados, bem como os limites e o prazo dessa utilização. Prevista no Capítulo III da LGPD, especialmente no artigo 18, a autodeterminação é garantida pela previsão de vários direitos, tais como: o de informação, de acesso, de correção, de portabilidade, de eliminação, dentre outros.

Entre os princípios que norteiam o tratamento de dados pessoais, destacam-se a finalidade, a necessidade, a transparência e a segurança. Tais princípios asseguram que os dados sejam coletados e utilizados de forma adequada, limitada ao necessário para atingir os objetivos específicos informados ao titular, garantindo a transparência nas operações e a proteção contra acessos não autorizados (Ferreira, 2019).

A LGPD também define as bases legais para o tratamento de dados, incluindo o consentimento do titular, o cumprimento de obrigação legal ou regulatória, a execução de políticas públicas, a realização de estudos por órgãos de pesquisa, a execução de contrato, o exercício regular de direitos, a proteção da vida ou da saúde, o interesse legítimo do controlador ou de terceiro e a proteção de crédito. Essas bases estabelecem os fundamentos legais que autorizam o uso de dados pessoais em diferentes contextos (Santos; Pinheiro; Barbosa, 2022).

A lei assegura aos titulares de dados pessoais uma série de direitos, como a confirmação da existência de tratamento, o acesso, a correção de dados incompletos ou desatualizados, a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários ou excessivos, a portabilidade dos dados a outro fornecedor, a eliminação de dados tratados com consentimento, a informação sobre compartilhamento de dados e a revogação do consentimento. Esses direitos fortalecem o controle do indivíduo sobre suas informações pessoais (Costa, 2021).

Para garantir o cumprimento da LGPD, foi criada a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), responsável pela fiscalização e aplicação de sanções administrativas em casos de descumprimento (Brasil, 2019). A ANPD também orienta organizações sobre as melhores práticas de proteção de dados, promovendo a cultura de privacidade e de segurança da informação no país (Almeida, 2021).

No contexto do marketing, a LGPD estabelece que o tratamento de dados pessoais deve estar amparado por bases legais específicas. Uma dessas bases é o consentimento explícito do titular, que deve ser

⁴ “Art. 5º: V – titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento” (Brasil, 2018).



obtido de forma livre, informada e inequívoca. Nesse caso, os indivíduos devem ser plenamente informados sobre as finalidades específicas para as quais seus dados serão utilizados, garantindo transparência e controle sobre suas informações pessoais. A revogação desse consentimento deve ser facilitada, permitindo que o titular possa retomar o controle dos dados a qualquer momento (Ferreira, 2019).

Outra base legal aplicável no marketing é o interesse legítimo do controlador. Desse modo, a empresa pode processar dados pessoais sem o consentimento do titular, desde que exista um interesse legítimo que justifique essa ação, como a personalização de ofertas ou a melhoria dos serviços prestados. Contudo, é essencial que o controlador realize uma avaliação criteriosa para assegurar que seus interesses não se sobreponham aos direitos e às liberdades fundamentais do titular, equilibrando os benefícios da empresa com a proteção dos dados pessoais (Santos; Pinheiro; Barbosa, 2022).

O cumprimento de obrigação legal também constitui uma base legal para o tratamento de dados no marketing. Por exemplo, empresas podem ser obrigadas a coletar e processar dados pessoais para atender a exigências fiscais ou regulatórias, como o envio de informações comerciais a clientes. Nessas situações, o tratamento é necessário para o cumprimento de obrigações legais e não depende do consentimento do titular (Almeida, 2021).

A execução de contrato é outra base que se aplica ao marketing, especialmente quando o tratamento de dados é necessário para a realização de um contrato entre a empresa e o cliente. Por exemplo, ao adquirir um serviço de assinatura, os dados do cliente são utilizados para fornecer o serviço contratado, realizar cobranças e comunicar promoções ou atualizações relacionadas ao contrato. Nessas circunstâncias, o tratamento de dados é essencial para a execução do acordo estabelecido (Costa, 2021).

Por fim, a proteção da vida ou da saúde pode justificar o tratamento de dados pessoais no marketing, especialmente em setores como o de saúde ou seguros. Nessas áreas, o uso de dados é necessário para garantir a segurança do consumidor, oferecer serviços adequados às suas necessidades de saúde ou cumprir obrigações legais relacionadas à proteção da vida e da saúde. É fundamental que o tratamento de dados nessas situações seja realizado com respeito aos direitos dos titulares e em conformidade com a LGPD (Pereira, 2021).

A LGPD garante uma série de direitos aos titulares de dados, os quais visam proporcionar maior controle sobre suas informações pessoais. Entre os principais direitos, destaca-se o direito de acesso, que permite ao titular saber quais dados estão sendo tratados pela empresa e para quais finalidades. Além disso, o titular tem o direito de corrigir dados incompletos, errados ou desatualizados, garantindo que suas informações sejam sempre precisas. Outro direito importante é o direito à eliminação de dados, o que significa que, em determinadas situações, o titular pode solicitar que seus dados sejam apagados quando não houver mais necessidade do tratamento, especialmente quando o consentimento for revogado (Marteletto; Tomaél, 2001).

Além dos direitos dos titulares, as empresas têm deveres significativos para garantir a conformidade com a LGPD. Elas devem adotar medidas para assegurar a segurança dos dados pessoais, implementando práticas e tecnologias que protejam as informações contra vazamentos ou acessos não autorizados. A transparência é outro dever essencial: as empresas devem informar claramente aos titulares sobre como seus dados serão coletados, utilizados e compartilhados, fornecendo informações acessíveis e compreensíveis. As



empresas também são obrigadas a respeitar os direitos dos titulares, garantindo que estes possam exercer suas opções sobre os dados pessoais de maneira simples e eficaz, como o direito de revogar o consentimento ou solicitar a exclusão de informações (Ferreira, 2019).

Em acréscimo, a LGPD impõe à empresa a responsabilidade de realizar a gestão de riscos associados ao tratamento de dados pessoais. Isso envolve a realização de avaliações de impacto à proteção de dados, especialmente quando o tratamento pode representar alto risco aos direitos e liberdades dos indivíduos. As empresas também devem nomear um encarregado de dados, que é o profissional responsável por supervisionar as práticas de privacidade e proteção de dados na organização, garantindo que todas as operações de tratamento estejam de acordo com a legislação. A obrigação de notificar incidentes de segurança que envolvem dados pessoais também é um dever da empresa, sendo necessário comunicar à ANPD e aos titulares quando ocorrer um vazamento de dados que possa acarretar riscos significativos (Costa; Souza, 2021).

4 RISCOS NO USO INDEVIDO DE DADOS PARA FINOS DE MARKETING

A coleta e o tratamento indevido de dados pessoais representam sérios desafios no cenário atual, especialmente com a crescente digitalização das informações. A LGPD, sancionada em 2018 e em vigor desde 2020, estabelece diretrizes rigorosas para o tratamento de dados pessoais no Brasil, visando proteger a privacidade e a dignidade dos indivíduos (Silveira, 2021).

A LGPD introduz princípios fundamentais, como finalidade, necessidade, transparência e segurança, que devem ser observados por empresas, organizações e entidades públicas e privadas ao lidarem com dados pessoais. Uma das inovações mais significativas da lei é a exigência de consentimento explícito do titular para o tratamento de seus dados, garantindo maior controle e transparência sobre como suas informações são utilizadas (Moraes, 2020).

Entretanto, a implementação efetiva da LGPD enfrenta desafios, sobretudo no que se refere à adaptação de repositórios institucionais. Estudos apontam que muitas instituições precisam realizar ajustes importantes em seus processos e fluxos de trabalho para atender às exigências da lei, incluindo a revisão de documentos institucionais, a capacitação de pessoal e a adoção de ações de transparência. Essas adaptações são essenciais para garantir a conformidade com a legislação e evitar sanções administrativas (Barros; Silva; Almeida, 2020).

Além disso, a proteção de dados pessoais é intrinsecamente ligada à privacidade, um direito fundamental que requer equilíbrio entre a transparência das informações públicas e a confidencialidade dos dados pessoais. Mesmo quando a coleta e o uso de informações pessoais são autorizados por leis específicas, como as sanitárias, essas informações mantêm sua natureza confidencial, e seu acesso deve respeitar o consentimento do indivíduo, salvo exceções previstas em lei (Costa; Souza, 2021).

A atuação de profissionais da informação, como arquivistas, é crucial na implementação da LGPD. Estudos revelam que a participação ativa desses profissionais no planejamento e na discussão sobre a



proteção de dados pessoais nas universidades federais do Brasil é limitada. Isso destaca a necessidade de mais envolvimento e capacitação desses profissionais para assegurar que as instituições atendam às exigências legais e promovam a proteção adequada dos dados pessoais (Lima; Pereira, 2021).

Em síntese, a coleta e o tratamento indevido de dados pessoais constituem questões complexas que exigem a colaboração de diversos setores da sociedade. A conformidade com a LGPD é fundamental para a construção de uma cultura de respeito à privacidade e à proteção de dados, garantindo que os dados e as informações pessoais sejam tratados de forma ética, transparente e segura (Silveira, 2021).

O compartilhamento não autorizado de dados pessoais é uma violação grave da privacidade e segurança dos indivíduos. Esse tipo de prática ocorre quando dados pessoais são repassados a terceiros sem o devido consentimento ou fora das condições previamente acordadas pelo titular. Segundo especialistas, o compartilhamento indevido pode ocorrer tanto de forma intencional quanto acidental, sendo, muitas vezes, motivado pela falta de políticas claras de governança de dados dentro das organizações. A vulnerabilidade gerada por esses compartilhamentos compromete não apenas os direitos do titular, mas também a confiança do público nas instituições responsáveis pelo tratamento dos dados (Costa; Souza, 2021).

Cabe salientar que os vazamentos de dados pessoais representam uma das formas mais graves de comprometimento da segurança da informação. Vazamentos podem ocorrer em razão de falhas técnicas, como brechas de segurança em sistemas de armazenamento, ou por causa da negligência no manuseio de informações sensíveis. Esses incidentes, quando acontecem, expõem informações privadas dos indivíduos, como números de documentos, endereços e dados bancários, que podem ser usadas de forma maliciosa para causar danos aos afetados, como fraudes financeiras e roubo de identidade. De acordo com pesquisadores, a prevenção de vazamentos exige que as empresas adotem medidas rigorosas de segurança cibernética e treinem seus colaboradores para a gestão adequada de dados pessoais (Pereira, 2021).

Em relação aos vazamentos, a LGPD determina que as organizações devem notificar a ANPD e os titulares afetados caso ocorra um incidente de segurança que possa comprometer os dados pessoais. Tal obrigação de transparência visa mitigar os danos causados, permitindo que as vítimas do vazamento tomem as providências necessárias para se protegerem. Contudo, estudos indicam que muitas empresas ainda falham em cumprir essa obrigação, o que reforça a importância de uma fiscalização mais eficiente e de uma conscientização maior sobre os riscos associados ao tratamento indevido de dados (Lima; Pereira, 2021).

O compartilhamento não autorizado e os vazamentos de dados têm consequências significativas para a reputação das empresas e organizações envolvidas, além de resultar em sanções legais severas, como multas e ações judiciais. A conformidade com a LGPD é crucial para evitar esses riscos, pois a lei prevê penalidades específicas para casos de tratamento irregular de dados pessoais. A implementação de medidas eficazes de segurança da informação, a criação de políticas de privacidade claras e a promoção de uma cultura organizacional centrada na proteção de dados são fundamentais para garantir a integridade das informações pessoais e a confiança dos indivíduos (Silva; Almeida, 2019).

A LGPD estabelece um conjunto de penalidades e sanções para as organizações que descumprirem suas normas, com o objetivo de garantir a efetividade da proteção de dados pessoais e incentivar as empresas a adotarem boas práticas de segurança da informação. As penalidades variam de acordo com a gravidade da infração e podem ser aplicadas pela ANPD, que tem o papel de fiscalizar e assegurar o cumprimento



da lei. As sanções estão divididas em advertências, multas e, em casos mais graves, a suspensão ou proibição da atividade de tratamento de dados pessoais (Divino; Lima, 2021).

As advertências são as sanções mais brandas, geralmente aplicadas nas primeiras infrações, especialmente quando a organização demonstra boa-fé e cooperação para corrigir a irregularidade. No entanto, quando a infração envolve a violação de direitos fundamentais dos titulares, como a falta de consentimento para o tratamento de dados pessoais, a multa pode ser aplicada. A multa pode variar entre 2% do faturamento da empresa, limitada a R\$ 50 milhões por infração, dependendo da gravidade do descumprimento. Além disso, a ANPD pode aplicar uma multa diária, caso a organização não tome as medidas necessárias para corrigir a infração em tempo hábil (Santos; Silva, 2020).

Em situações mais graves, como o compartilhamento não autorizado de dados pessoais ou a omisão de informações relevantes ao titular dos dados, a ANPD pode decidir pela suspensão ou proibição do tratamento de dados pessoais. Essa medida visa impedir que a empresa continue a infringir os direitos dos indivíduos e obrigar a organização a adotar uma postura mais responsável e em conformidade com a LGPD. A suspensão das atividades de tratamento de dados pode ser temporária ou permanente, dependendo da situação e da capacidade da organização de corrigir os problemas identificados (Carvalho, 2022).

Além das sanções administrativas impostas pela ANPD, as empresas podem ser alvo de ações judiciais por parte dos titulares de dados pessoais afetados por infrações à LGPD. Isso pode resultar em indenizações por danos materiais e morais, uma vez que o titular dos dados pode ser prejudicado pela exposição indevida de suas informações pessoais. A legislação também prevê a responsabilização dos agentes de tratamento, como controladores e operadores, podendo ambos serem responsabilizados em conjunto ou separadamente, conforme a responsabilidade de cada parte na infração (Antos; Silva, 2012).

Em resumo, as penalidades e sanções previstas na LGPD são um mecanismo crucial para garantir a conformidade com a proteção de dados pessoais no Brasil. Elas visam não apenas punir as infrações, mas também incentivar as empresas a implementar práticas adequadas de governança de dados e a promover a cultura de respeito à privacidade e à proteção dos dados dos indivíduos (Antos; Silva, 2012).

5 PREVENÇÃO E BOAS PRÁTICAS NO TRATAMENTO DE DADOS PARA MARKETING

A proteção de dados pessoais é um elemento essencial para a manutenção da privacidade e da confiança dos consumidores no ambiente digital. A LGPD enfatiza a necessidade de transparência no armazenamento, tratamento e disponibilização de dados pessoais por empresas e entidades públicas, garantindo aos titulares informações claras sobre o uso de suas informações (Mendes, 2021).

O consentimento informado é fundamental nesse contexto. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser uma manifestação livre, informada e inequívoca do titular, autorizando o tratamento de



seus dados pessoais para finalidades específicas. Essa abordagem assegura que os indivíduos tenham controle sobre suas informações, promovendo um ambiente de respeito à privacidade (Silva, 2020).

A transparência nas estratégias e ações de marketing é crucial para a construção de confiança. Estudos indicam que a clareza sobre o uso de cookies e a percepção de riscos e benefícios influenciam diretamente a intenção de compra on-line dos consumidores. Práticas transparentes, tais como a obtenção de consentimento explícito para o uso de dados, reforçam a ética no marketing digital praticado pelas empresas (Ferreira, 2019).

Em síntese, a adoção de boas práticas no tratamento de dados pessoais para marketing, incluindo consentimento informado e transparência, é vital para a construção de um ambiente digital ético e seguro. Essas práticas não apenas cumprem as exigências legais, mas também fortalecem a confiança e as preferências do consumidor, contribuindo para a integridade das relações comerciais no meio digital (Almeida, 2021).

A implementação de políticas de segurança da informação é uma etapa fundamental na proteção dos dados pessoais e no cumprimento das normas estabelecidas pela LGPD. Essas políticas envolvem um conjunto de diretrizes, normas e práticas destinadas a proteger os dados contra acessos não autorizados, alterações, divulgação indevida ou qualquer outro tipo de violação. A segurança da informação não se limita apenas à proteção de dados sensíveis, mas também à integridade e à disponibilidade das informações dentro das organizações (Lima, 2020).

A gestão de riscos é um dos principais pilares das políticas de segurança da informação, pois permite identificar, avaliar e mitigar as ameaças que podem comprometer a proteção dos dados. A implementação de controles adequados – como é o caso da criptografia, da autenticação de múltiplos fatores, do monitoramento constante e das auditorias periódicas – fortalece a infraestrutura de segurança. A criação de uma cultura organizacional de segurança também é essencial, com treinamentos e conscientização contínuos para todos os colaboradores, garantindo que os procedimentos e as políticas de segurança sejam seguidos de maneira eficaz (Costa; Souza, 2021).

Outra medida importante é a revisão constante das políticas de segurança da informação, adaptando-as às novas ameaças e tecnologias que surgem. À medida que o ambiente digital se torna mais dinâmico, com o crescimento de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e Internet das Coisas (IoT – Internet of Things), as organizações devem ser proativas em atualizar suas estratégias de proteção de dados. A governança de dados, alinhada com a política de segurança da informação, garante que as ações sejam coordenadas e que os dados sejam tratados de maneira ética e legal (Costa; Souza, 2021).

A transparência e o monitoramento também são aspectos essenciais da implementação de políticas de segurança da informação. As empresas devem garantir que suas práticas de segurança estejam claramente documentadas e sejam acessíveis para auditoria, além de serem transparentes com os consumidores sobre os processos de proteção de seus dados pessoais. Dessa forma, a implementação de políticas de segurança robustas não só protege os dados, mas também constrói a confiança entre as empresas e seus consumidores, contribuindo para um ambiente digital mais seguro e ético (Pereira, 2021).

A adoção de medidas eficazes para evitar litígios e responsabilizações é uma parte essencial da gestão de dados pessoais no contexto empresarial. As organizações precisam estar atentas à conformidade com as leis de proteção de dados, como a LGPD, para prevenir violações que possam resultar em litígios judiciais.



ou sanções administrativas. Por isso, a implementação de políticas claras e a documentação adequada das práticas de coleta, tratamento e armazenamento de dados são fundamentais para mitigar riscos legais. Além disso, as empresas devem garantir que seus processos sejam auditáveis, possibilitando a verificação do cumprimento das normas de proteção de dados (Antos; Silva, 2012).

Uma das principais medidas para evitar litígios é garantir a transparência nas práticas de tratamento de dados. Isso inclui informar claramente aos titulares sobre a finalidade do uso dos dados, o período de retenção das informações e os direitos dos titulares, como a possibilidade de retificação ou exclusão de dados. Empresas que oferecem um processo claro de consentimento, no qual os titulares saibam como seus dados serão usados e tenham o direito de revogá-lo a qualquer tempo, têm menos chances de enfrentar disputas legais. A criação de canais de comunicação eficientes para que os consumidores possam expressar suas preocupações ou questionamentos também é crucial para evitar litígios (Divino; Lima, 2021).

Outra estratégia importante é a educação e o treinamento contínuo dos funcionários sobre as normas e práticas relacionadas à proteção de dados. A conscientização interna dentro das organizações pode prevenir comportamentos inadequados e garantir que todos os colaboradores compreendam a importância do cumprimento das leis e da ética no tratamento de dados. Consoante a isso, as empresas devem estabelecer procedimentos claros para a gestão de incidentes de segurança, com planos de resposta a vazamentos de dados ou outras falhas que possam comprometer a privacidade dos consumidores. Ao adotar medidas de segurança adequadas e agir rapidamente diante de incidentes, as empresas demonstram comprometimento com a proteção de dados e podem reduzir os riscos de ações judiciais ou multas (Santos; Silva, 2020).

Por fim, a mediação e a resolução de disputas de forma extrajudicial também têm se mostrado eficazes para evitar litígios prolongados. Muitos casos envolvendo proteção de dados podem ser resolvidos por meio de mecanismos de mediação ou arbitragem, que oferecem soluções rápidas e menos onerosas do que os processos judiciais. As organizações que promovem estas alternativas de resolução de conflitos criam um ambiente de maior confiança, tanto para os consumidores quanto para os parceiros de negócios. A adoção de boas práticas neste sentido pode evitar a escalada de disputas e minimizar os impactos financeiros e reputacionais decorrentes de litígios (Costa; Souza, 2021).

A implementação de políticas de segurança da informação, a transparência no tratamento de dados e a adoção de práticas adequadas para evitar litígios e responsabilizações são fundamentais para a proteção de dados pessoais no ambiente digital. Ao adotar essas medidas, as organizações não apenas cumprem as exigências legais, mas também fortalecem a confiança dos consumidores, preservam sua reputação e garantem a conformidade com as regulamentações vigentes. A construção de um ambiente ético e seguro, com foco na privacidade e no respeito aos direitos dos titulares, é essencial para o sucesso sustentável das empresas no mercado digital atual.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente importância da proteção de dados no cenário do marketing digital se intensifica especialmente diante da implementação da LGPD. A LGPD representa um marco significativo na forma como as empresas devem tratar e utilizar os dados pessoais de seus consumidores, impondo um regime de transparência, segurança e consentimento. Em um ambiente digital no qual os dados são a moeda de troca mais valiosa, a conformidade com essa legislação não se limita a ser uma exigência legal, mas também se configura como uma estratégia essencial para fortalecer a confiança e construir um relacionamento duradouro com o consumidor, além de proteger a reputação das empresas e garantir a segurança dos dados e das informações tratadas e utilizadas.

A responsabilidade civil, tanto objetiva quanto subjetiva, é um pilar fundamental no contexto da proteção de dados. Empresas que falham na proteção adequada dos dados e das informações pessoais ou no cumprimento das obrigações previstas pela LGPD podem enfrentar não apenas sanções administrativas, como multas significativas, mas também consequências de caráter civil, a exemplo das ações judiciais por danos materiais e morais. A violação dos direitos dos titulares dos dados pode resultar em danos irreparáveis à imagem das organizações, prejudicando sua competitividade e relação com o público-alvo. A aplicação rigorosa da responsabilidade civil, portanto, atua como um mecanismo crucial de proteção para os consumidores e como um incentivo para que as empresas adotem práticas mais éticas, responsáveis e seguras.

Os riscos relacionados ao uso indevido de dados pessoais para fins de marketing, como a coleta e o tratamento não autorizados, o compartilhamento inadequado de informações e o vazamento de dados são questões que precisam ser tratadas com extrema seriedade. A LGPD oferece diversos instrumentos para mitigar tais riscos, incluindo a exigência de bases legais para o tratamento de dados, o direito ao consentimento explícito dos titulares e a imposição de sanções severas para o descumprimento das normas. Todavia, a legislação, por si só, não é suficiente para garantir uma proteção efetiva. A implementação de medidas práticas e operacionais, como a adoção de políticas de segurança da informação, a realização de treinamentos periódicos para os colaboradores e a revisão constante dos processos de tratamento de dados e de informações são essenciais para garantir que os riscos sejam minimizados.

A prevenção e a adoção de boas práticas são a chave para um tratamento de dados ético e seguro no marketing digital. A obtenção de consentimento informado e a garantia de transparência nas práticas de coleta e uso de dados são etapas fundamentais para assegurar a confiança do consumidor. Além disso, a implementação de sistemas e políticas de segurança robustas, que protejam as informações contra acessos não autorizados e vazamentos, é indispensável para evitar danos que possam comprometer a integridade das organizações. Medidas preventivas, como a revisão regular dos processos de tratamento de dados e a criação de canais de comunicação eficazes para o esclarecimento de dúvidas dos titulares, são fundamentais para evitar litígios e responsabilizações.

Por fim, os desafios em torno da proteção de dados, por exemplo, no marketing digital, são complexos e demandam uma abordagem sistêmica, que envolva não apenas a conformidade das práticas empresariais com a LGPD, mas também um compromisso contínuo das organizações com a ética, a



transparência, a segurança dos dados e a responsabilidade social. A conformidade com a legislação deve ser encarada como uma oportunidade para as empresas se diferenciarem positivamente no mercado, construindo um ambiente de confiança mútua com seus consumidores. Dessa forma, a proteção de dados contribui tanto para o cumprimento de normas legais quanto para a criação de uma cultura corporativa que valorize a privacidade e a segurança da informação, elementos essenciais para o sucesso e a sustentabilidade das empresas a longo prazo.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. F. O impacto da Lei Geral de Proteção de Dados nas estratégias de marketing digital. *Revista de Direito e Tecnologia*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 25-37, 2021.

ANTOS, L. M.; SILVA, R. A. Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal: uma análise sob a ótica do Princípio Responsabilidade de Hans Jonas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 109-130, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdrv/a/kSXsWrjfj3rkDFcTZ4hgZbj/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2025

BARROS, R.; SILVA, J.; ALMEIDA, M. A adaptação das instituições à Lei Geral de Proteção de Dados. *Em Questão*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 54-70, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/emquestao/a/w3xQNy4bnnytwK6MxzgyKgsy/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. *Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor (CDC). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. *Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. *Lei n.º 13.853, de 08 de julho de 2019*. Cria a Autoridade Nacional de Proteção de Dado. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

CARVALHO, J. A hiperconectividade e a transformação do espaço urbano. *Cidades Inteligentes e Sociedade Digital*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 30-50, 2022.



CIRNE, M. L.; SILVA, R. P. A Responsabilização Civil Solidária no Licenciamento Ambiental - PL 2159/2021. *Revista de Direito Ambiental*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 225-240, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/rvd.v21.2664>. Acesso em: 12 maio 2025.

COSTA, A. L. Proteção de dados e responsabilidade civil: aspectos normativos e jurisprudenciais. *Revista Brasileira de Direito Digital*, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 56-72, 2021.

COSTA, F.; SOUZA, P. A proteção da privacidade no Brasil: A LGPD e suas implicações. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 115-130, 2021.

DIVINO, F.; LIMA, R. Responsabilidade civil no tratamento de dados pessoais: desafios e perspectivas à luz da LGPD. *Revista Argumenta*, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 45-62, 2021.

FERREIRA, M. L. Transparência e ética no marketing digital: A relação com a proteção de dados pessoais. *Revista Brasileira de Marketing Digital*, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 45-59, 2019.

LIMA, F. T. A gestão de riscos e a segurança da informação nas organizações. *Revista Brasileira de Tecnologia e Segurança*, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 34-47, 2020.

LIMA, T.; PEREIRA, L. Arquivistas e a implementação da LGPD nas universidades federais. *Em Questão*, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 34-45, 2021.

MENDES, L. G. A proteção de dados pessoais e sua implementação no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Digital*, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 48-63, 2021.

MORAES, M. A Lei Geral de Proteção de Dados e suas implicações no Brasil. *Estudos Jurídicos*, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 213-228, 2020.

PEREIRA, M. F. S. Responsabilidade civil no contexto da Lei Geral de Proteção de Dados: riscos e reparação. *Revista de Direito e Tecnologia*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 98-112, 2021.

PEREIRA, L. M.; SILVA, T. R. Responsabilidade Civil e Sustentabilidade: normatividade em prol do Meio Ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 123-145, 2018.

SANTOS, M.; PINHEIRO, T.; BARBOSA, L. Agentes de tratamento de dados e a responsabilidade civil na LGPD: uma análise crítica. *Revista de Direito e Tecnologia*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 89-105, 2022.

SANTOS, L. M.; SILVA, R. A. A responsabilidade civil na era digital: implicações da LGPD. *Revista de Direito da Informática*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 33-47, 2020.

SCHREIBER, A. Responsabilidade civil na lei geral de proteção de dados pessoais. In: MENDES, L. S. et al. (coord.). Tratado de proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 324-328.



SILVA, R. A. O consentimento no contexto da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): Perspectivas e desafios. *Revista de Estudos Jurídicos e Digitais*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 10-22, 2020.

MARTELETO, R. M.; TOMAÉL, M. I. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001.

Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32179/1/analise-de-redes-sociais-repositorio.pdf>.
Acesso em: 12 maio 2025.

SILVEIRA, P. Desafios e perspectivas da LGPD no Brasil. *Em Questão*, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 99-115, 2021.

TEIXEIRA, A. C. M. Descumprimento do art. 229 da Constituição Federal e a responsabilidade civil dos pais. *Revista de Investigações Constitucionais*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 115-130, 2016.

Revista *Jurídica* ELETRÔNICA

Rio Verde