

REVISTA JURÍDICA

Direito, Justiça, Fraternidade
& Sociedade

Volume 1 | N° 3 | 09-2025



SENTENÇA DO ZERO

ISSN 2965-7695



DIREÇÃO EDITORIAL

Dra Priscila Luciene Santos de Lima, Centro Universitário Social da Bahia - UNISBA, Salvador/BA, Brasil.

Esp Aline M. Klais, Sentença do Zero, Brasil.

Fabio Alfredo D. Jaensch, Sentença do Zero, Brasil.

Esp Fabiana Pinheiro Hammerschmidt, Sentença do Zero, Brasil.

CONSELHO EDITORIAL NACIONAL

Dr Adilson Anacleto, Universidade Estadual do Paraná, Campo Mourão/PR, Brasil.

Dr Alcelyr Valle da Costa Neto, Instituto Superior do Litoral do Paraná - ISULPAR, Paranaguá/PR, Brasil.

Dr Antônio Valdeci Nobles, Universidade Estadual de Roraima - UERR, Boa Vista/RO, Brasil.

Dr Arlen José Silva de Souza, Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Rondônia/RR, Brasil.

Dra Andréa Grandini José Tessaro, Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE, Joinville/SC, Brasil

Dra Claudia de Lima Marques, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre/RS, Brasil.

Dr Deilton Ribeiro Brasil, Universidade de Itaúna - UIT, Itaúna/MG, Brasil.

Dr Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba/PR, Brasil.

Dra Driele Aparecida Rossi, Faculdade Venda Nova do Imigrante - FAVENI, Venda Nova do Imigrante/ES, Brasil.

Dr Daniel Ferreira, Centro Universitário Internacional - UNINTER, Curitiba/PR, Brasil.

Dr Enoque Feitosa, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, João Pessoa/PB, Brasil.

Dr Fábio Ramazzini Bechara, Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, São Paulo/SP, Brasil.

Dr Felipe Chiarello de Souza Pinto, Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, São Paulo/SP, Brasil.

Dr Fernando Gustavo Knoerr, Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA, Curitiba/PR, Brasil.

Ms Flávia Jeanne Ferrari, Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA, Curitiba/PR, Brasil.

Ms Gessuelyton Mendes de Lima, Universidade Federal do Paraná- UFPR, Curitiba /PR, Brasil.

Dra Hadassah Santana, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Brasília/DF, Brasil.

Dr Heron Gordilho, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador/BA, Brasil.

Dr Ilton Garcia da Costa, Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, Jacarezinho/PR, Brasil.

Dr João Marcelo de Lima Assafim, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Dra Josiane Rose Petry Veronese, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis/SC, Brasil.

Dr Kiwonghi Bizawu, Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, Belo Horizonte/MG, Brasil.

Dra Lorena de Melo Freitas, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, João Pessoa/PB, Brasil.

Dr Lourenço de Miranda Freire Neto, Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, São Paulo/SP, Brasil.

Dra Luciana de Aboim Machado, Universidade Federal do Sergipe - UFSE, Aracaju/SE, Brasil.

Dra Mara Darcanchy, Centro Universitário FACVEST - FACVEST, Lages/SC, Brasil.

Dr Marcelo Antônio Theodoro, Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, Cuiabá/MT, Brasil.

Dra. Maria Carolina Almendra de Freitas, Universidade Federal do Piauí - UFPI, Teresina/PI, Brasil

Dra Mônica Celestino Santos, Centro Universitário Social da Bahia - UNISBA, Salvador/BA, Brasil.
Dr Paulo Roberto Barbosa Ramos, Universidade Federal do Maranhão - UFMA, São Luis/MA, Brasil.
Dra Raquel Duarte Hadler, Universidade de Campinas - UNICAMP, Campinas/SP, Brasil.
Dra Regina Vera Villas Bôas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP, São Paulo/SP, Brasil.
Dra Rita Margareth Costa Passos, Centro Universitário Social da Bahia - UNISBA, Salvador/BA, Brasil.
Dr Tiago Oliveira Moreira, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Natal/RN, Brasil.
Dr Valmir Cesar Pozzetti, Universidade Federal do Amazonas - UFAM, Manaus/AM, Brasil.
Dr Vladimir Passos de Freitas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, Curitiba/PR, Brasil.
Dra Viviane Côelho de Séllos-Knoerr, Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA, Curitiba/PR, Brasil.
Dra Zélia Luiza Pierdoná, Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, São Paulo/SP, Brasil.
Dr Wagner Menezes, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo/SP, Brasil.
Dr Wanderson de Paula Pinto, Faculdade da Região Serrana - FARESE, Santa Maria de Jequitibá/ES, Brasil.
Dra Ynés da Silva Félix, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, CamposGrande/MS, Brasil.

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL

Dr Alessandro Rosanó, Università di Padova, Itália.
Dr Angelo Viglianisi Ferraro, Università Mediterranea di Reggio Calabria, Itália.
Dr Antônio Sorella Castillo, Universidad Libre de Chiapas, México.
Dr Augustus Bonner Cochane III, Agnes Scott College, EUA.
Dra Beata Stepien Zalucka, University of Rzeszów, Polônia.
Dra Beliña Herrera Tapias, Universidad de la Costa (Barranquilla), Colombia.
Dr Carlos García Soto, Universidad Monteávila, Venezuela.
Dra Carolina Granja, Universidad Católica de Córdoba, Argentina.
Dr Eduardo Amorim, Universidad de Oviedo, Espanha.
Dr Eduardo Vera Cruz Pinto, Universidade de Lisboa, Portugal.
Dra Elizabeth Acciolly Rodrigues da Costa, Universidade Europeia, Portugal.
Dr Fábio da Silva Veiga, Universidade Lusófona do Porto, Portugal.
Dr Fernando Hernández Fradejas, Università de Bologna, Itália.
Dr Gabriel Martín Rodríguez, Universidad Rey Juan Carlos, Espanha.
Dr Gonçalo S. de Melo Bandeira, Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Portugal.
Dr João Proença Xavier, Universidade de Coimbra, Portugal.
Dr Johannes San Miguel, Universidad de Guayaquil, Equador.
Dr Jorge Alfredo Arevalo, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
Dr Justo Reguero Celada, Universidad de Salamanca, Espanha.
Dr Karlos Manuel Navarro Medal, Universidad Centroamericana de Nicaragua, Nicarágua.
Dra Laura Miraut Martín, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Espanha.
Dra Letícia Mirelli Faleiro e Silva, Universidad de Santiago de Compostela, Espanha.
Dr Marco Olivetti, Università LUMSA, Roma, Itália.
Dra Maria Camacho Zegarra, Universidad ESAN, Peru.
Dr Mauricio López Barrantes, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Dra Mariusz Zalucki, AFM Krakow University, Polônia.

Dr Nuno Garoupa, Texas A&M University School of Law, EUA.

Dr Pablo Fernandez Garcia-Armero, Universidad Internacional de La Rioja, Espanha.

Dr Rodrigo Andrés Poyanco Bugueño, Universidad de los Andes, Chile.

Dr Rubén Miranda Gonçalves, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Espanha.

Dr Rui Miguel Zeferino Ferreira, Universidad de Santiago de Compostela, Espanha.

Dra Tatiana Shirasaki, University of Wisconsin Law School Madison, EUA.

EDITORAÇÃO

Carlos Eduardo Caixa Barbosa, Sentença do Zero, Brasil.

Capa e Diagramação:

Di'Artes



ÍNDICE

LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEM

1. JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA REGULAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO: CAMINHOS PARA UMA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS HUMANIZADA E FRATERNA 07

DOUGLAS ANGELO FERRARI; ANTONIO EVANGELISTA DE SOUZA NETTO

2. MODELO PREDITIVO DE CRIMINALIDADE PARA ALOCAÇÃO DINÂMICA DE RECURSOS NA PMPR: UMA ANÁLISE JURÍDICO-TECNOLÓGICA SOBRE EFICIÊNCIA E PREVENÇÃO DE VIESES ALGORÍTMICOS 25

IGNACIO ARA PINILLA

3. EL ESPEJO DE HOBBS. NOTAS SOBRE EL NARCISISMO POLÍTICO 49

POLLYANA MACHADO FREITAS; ADILSON ANACLETO

4. COMUNIDADES TRADICIONAIS DE GUARAQUEÇABA-PR: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA JUSTIÇA AMBIENTAL 62

ALCELYR VALLE DA COSTA NETO; ADRIELLI GONÇALVES BONAFINI

5. BENEFÍCIOS DA GUARDA COMPARTILHADA PARA O DESENVOLVIMENTO EMOCIONAL DAS CRIANÇAS 72

DANIELA DAIJANE DE SOUZA LEAL; ADRIANE GARCEL CHUEIRE CALIXTO; JAQUELINE MARIA RYNDACK

6. A RESSIGNIFICAÇÃO DO DOLO ATRAVÉS DA TEORIA SIGNIFICATIVA DA AÇÃO E DO APORTE FILOSÓFICO DA LINGUAGEM 103

MARGY AGATHA SILVA PIMENTEL; VALMIR CÉSAR POZZETTI

7. O MEIO AMBIENTE LABORAL DO TRABALHADOR DOMÉSTICO E OS DESAFIOS PARA A FISCALIZAÇÃO E O COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO 119

YURI MENEZES TANAKA; VALMIR CÉSAR POZZETTI

8. AS CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO DO IPTU VERDE NA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E ECONÔMICA DAS EMPRESAS 149

LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEM

9. JUSTIÇA, SAÚDE MENTAL E DIREITOS HUMANOS: A RESPOSTA INSTITUCIONAL AO CASO XIMENES LOPES VS. BRASIL DA CORTE IDH 173

ADRIANE GARCEL CHUEIRE CALIXTO; DANIELLA MACHADO RIBEIRO GOEDERT; PRISCILA LUCIENE SANTOS DE LIMA

10. IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS DA CULTURA DE INTEGRIDADE EMPRESARIAL E GOVERNAMENTAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO 195

**DOUGLAS ANGELO FERRARI; PRISCILA LUCIENE SANTOS DE LIMA**

11. A INTERNET DAS COISAS (IoT) E AS CIDADES INTELIGENTES (SMART CITIES) NA SEGURANÇA PÚBLICA: POTENCIAL DE INTEGRAÇÃO E APLICAÇÃO ESTRATÉGICA NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ (PMPR) 224

TAIS MARTINS; FLÁVIA JEANNE FERRARI; GESSUELYTON MENDES DE LIMA

12. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS E OS CONTORNOS DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL - NUANCES DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO INFLUENCIADAS POR IGNACY SACHS 250

ADRIANE GARCEL CHUEIRE CALIXTO; KAREN PAIVA HIPPERTT

13. O DIREITO ADMINISTRATIVO E A GLOBALIZAÇÃO? OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A REVOLUÇÃO VIRTUAL 272

TUANY BARON; LOURENÇO DE MIRANDA FREITE NETO

14. A PROPAGANDA COORPORATIVA A PARTIR DE FALSAS PRÁTICAS ESG E A VIOLAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO LACTENTE E DAS CRIANÇAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA PELA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS 293



JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA REGULAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO: CAMINHOS PARA UMA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS HUMANIZADA E FRATERNA

RESTORATIVE JUSTICE AND ITS REGULATION BY THE JUDICIARY: PATHS
TOWARDS HUMANIZED AND FRATERNAL CONFLICT RESOLUTION

Luiz Fernando Tomasi Keppen¹

Resumo: O presente trabalho analisa a Justiça Restaurativa (JR) como alternativa humanizada e transformadora para a resolução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Parte-se da crítica ao modelo tradicional de justiça, marcado pelo formalismo e pela desumanização, propondo uma abordagem transdisciplinar que valoriza o autoconhecimento, a empatia, o contexto social e a espiritualidade ética. A JR é apresentada como um método dialógico, baseado na escuta ativa, corresponsabilidade e reconstrução de vínculos, alinhado aos princípios da fraternidade e da dignidade humana. O estudo destaca a Resolução CNJ nº 225/2016 como marco normativo da Política Nacional de Justiça Restaurativa, estruturada em cinco pilares: institucionalização, formação, articulação interinstitucional, espaços qualificados e monitoramento. A pesquisa evidencia os avanços e desafios da implementação da JR, ressaltando a importância da atuação ética e sensível dos operadores do direito e da articulação com a sociedade civil para a consolidação de uma cultura de paz e justiça social.

Palavras-chave: Justiça Restaurativa. Conflito. Fraternidade. Poder Judiciário. Resolução CNJ nº 225/2016.

Abstract: This paper analyzes Restorative Justice (RJ) as a humane and transformative alternative for conflict resolution within the Brazilian Judiciary. It begins with a critique of the traditional justice model, marked by formalism and dehumanization, and proposes a transdisciplinary approach that values self-knowledge, empathy, social context, and ethical spirituality. RJ is presented as a dialogical method based on active listening, co-responsibility, and the rebuilding of bonds, aligned with the principles of fraternity and human dignity. The study highlights CNJ Resolution No. 225/2016 as the normative framework for the National Restorative Justice Policy, structured around five pillars: institutionalization, training, inter-institutional coordination, qualified spaces, and monitoring. The research highlights the progress and challenges of implementing Restorative Justice, emphasizing the importance of ethical and sensitive actions by legal professionals and collaboration with civil society in consolidating a culture of peace and social justice.

Keywords: Restorative Justice. Conflict. Fraternity. Judiciary. CNJ Resolution No. 225/2016.

¹ Luiz Fernando Tomasi Keppen é doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE) e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atuou como Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (2020–2021), Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (2023-2024) e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (2015-2016). ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8362041972057947>.



INTRODUÇÃO

O processo, enquanto instrumento de realização do direito, constitui-se em fenômeno jurídico, social e cultural que acompanha a humanidade desde os seus primórdios de organização. A sua função precípua, a resolução de conflitos, é expressão da necessidade humana de convivência ordenada, de pacificação social e de afirmação da justiça.

Assim, o processo não pode ser compreendido apenas como um conjunto de atos formais, mas como um espaço de diálogo institucionalizado, onde se articulam valores, princípios e práticas que refletem a complexidade da vida em sociedade.

A tradição jurídica ocidental, fortemente influenciada pelo racionalismo iluminista e pelo positivismo normativista, moldou o processo como um mecanismo técnico, voltado à aplicação da lei de forma objetiva e imparcial.

Hans Kelsen, em sua célebre Teoria Pura do Direito², propôs uma ciência jurídica desprovida de elementos éticos, políticos ou sociológicos, centrada exclusivamente na norma jurídica como objeto de estudo legítimo da dogmática jurídica¹.

Essa concepção, embora tenha contribuído para a sistematização do direito, revelou-se insuficiente diante das exigências contemporâneas de efetividade, celeridade e humanização da justiça.

Autores como Mauro Cappelletti e Bryant Garth³, ao analisarem o acesso à justiça, denunciaram a crise do modelo tradicional de prestação jurisdicional, destacando a necessidade de superação do formalismo excessivo e da morosidade processual.

Essa crise não é exclusiva do processo civil, mas também se manifesta no processo penal, onde a tensão entre garantismo e punitivismo desafia a legitimidade do sistema de justiça criminal.

Torna-se imperioso repensar o processo como um fenômeno transdisciplinar e complexo. Nesse sentido, Edgar Morin, ao propor a abertura do pensamento, nos convida a superar a lógica reducionista, fragmentária e linear que ainda predomina nas ciências sociais e jurídicas. Para ele, a realidade é tecida por múltiplas dimensões

² KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988.



interdependentes — biológicas, culturais, psicológicas, sociais e espirituais — que não podem ser compreendidas isoladamente⁴.

Aplicado ao campo jurídico, esse pensamento complexo exige que o direito deixe de ser apenas um sistema fechado de normas e se abra ao diálogo com outras formas de saber, reconhecendo o ser humano em sua integralidade. Assim, a resolução de conflitos não pode mais se limitar à aplicação mecânica da lei, mas deve considerar os contextos, as subjetividades e os vínculos que permeiam cada disputa.

O operador do direito, seja ele advogado, juiz, promotor ou defensor, deve ser mais do que um técnico da norma: deve ser um intérprete sensível da realidade social, um mediador de conflitos humanos, um agente de transformação. Como bem advertiu Eduardo Couture, o jurista deve ser um pouco filósofo, um pouco sociólogo, um pouco historiador⁵ e, sobretudo, um homem de seu tempo.

A proposta deste estudo é oferecer uma abordagem ampliada do modo de se resolver conflitos, que não se limite às suas manifestações formais no âmbito civil ou penal, mas que compreenda sua essência como instrumento de restauração social.

Daí o foco na justiça restaurativa, que é um dos mais importantes métodos adequados de resolução de conflitos, e sua regulação no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro.

SABERES ESSENCIAIS PARA TRABALHAR CONFLITOS HUMANOS

Antes, porém, de se estudar a regulação da justiça restaurativa, é importante pontuar que atuação do operador do direito para a resolução de conflitos exige, como visto, uma formação que vá além do domínio técnico das normas jurídicas. Trata-se de uma atividade que demanda sensibilidade, ética e uma compreensão profunda da complexidade humana.

Nesse sentido, os saberes essenciais para quem se propõe a trabalhar com conflitos ou disputas jurídicas não podem ser reduzidos a um único campo do conhecimento, mas devem ser compreendidos como um conjunto articulado de competências que se entrelaçam e se retroalimentam.

⁴ "A inteligência que só sabe separar, e que está arraigada no pensamento jurídico, rompe o caráter complexo do mundo em fragmentos desunidos, fraciona os problemas e unidimensionaliza o multidimensional. É uma inteligência cada vez mais míope, daltônica e vesga." MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. São Paulo: Cortez, 2002, p. 17.

⁵ COUTURE, Eduardo J. Estudios de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Depalma, 1989, p.69.



O ponto de partida é o autoconhecimento. O profissional do direito precisa conhecer a si mesmo, suas emoções, valores, limites e motivações. Essa consciência de si é fundamental para que não projete suas próprias experiências nos casos que conduz, evitando que suas decisões sejam contaminadas por traumas ou preconceitos inconscientes. A autoanálise, nesse contexto, não é um exercício de introspecção meramente filosófico, mas uma exigência ética e prática. Como lembra Ricotta, o aperfeiçoamento pessoal é condição para o desenvolvimento de um ser humano mais completo e, portanto, mais apto a lidar com a alteridade⁶.

Conhecer o outro é o passo seguinte. A resolução de conflitos, em sua essência, constitui-se como uma atividade eminentemente relacional. Para o operador do direito, a capacidade de transcender a mera aplicação normativa e mergulhar na complexidade das interações humanas torna-se um imperativo. A compreensão da diversidade humana em suas múltiplas dimensões – psicológica, cultural, histórica e simbólica – configura-se não apenas como um diferencial, mas como um pilar fundamental para a construção de soluções eficazes e justas.

A psicologia oferece ferramentas para entender os comportamentos e reações emocionais; a filosofia fornece os fundamentos éticos que orientam a ação justa; a antropologia e a sociologia revelam os padrões culturais e as estruturas sociais que moldam as relações humanas.

O conhecimento do meio em que se atua é o terceiro saber indispensável. O conflito ocorre sempre situado em um contexto social, político, econômico e ambiental. A atuação do operador do direito, portanto, exige uma leitura crítica da realidade concreta, notadamente no campo penal, marcada por desigualdades estruturais, exclusões históricas e múltiplas formas de violência real e simbólica. A compreensão desses elementos é essencial para que sua atuação seja não apenas técnica, mas também transformadora.

A história e a sociologia, normalmente disciplinas dos primeiros semestres dos Cursos de Direito, oferecem ferramentas para compreender os processos de exclusão e dominação que moldam as relações sociais e jurídicas. O estudo social, por exemplo, é um instrumento fundamental no campo jurídico, pois permite ao profissional captar a totalidade da situação vivida pelos sujeitos, considerando suas

⁶ RICOTTA, Luiza. Quem grita perde a razão. 2 edição. São Paulo: Editora Ágora, 2002, p. 35.



condições socioeconômicas, vínculos familiares, trajetórias de vida e inserção comunitária.

No campo econômico, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷ tem demonstrado que o desenvolvimento sustentável e inclusivo depende da superação das desigualdades estruturais e da promoção de políticas públicas que garantam acesso equitativo a oportunidades e direitos. O operador do direito, ao compreender essas dinâmicas, pode atuar de forma mais eficaz na defesa de direitos sociais e na promoção da equidade.

A ecologia, também, contribui para uma visão sistêmica e interdependente da vida, essencial para a construção de políticas públicas sustentáveis e justas. A Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)⁸, por exemplo, destaca a importância de uma compreensão integrada do meio ambiente, que envolva aspectos ecológicos, sociais, econômicos, culturais e éticos. Essa perspectiva é indispensável para qualquer jurista conhecer e posicionar-se em face de conflitos que venha a atuar.

À essa tríade, conhecer a si, ao outro e ao meio, soma-se um saber mais sutil, mas não menos importante: o conhecimento do cosmos. Trata-se de uma visão sistêmica e integradora, que respeita tradições e permite reconhecer a interdependência entre os fenômenos humanos e a existência de uma ordem que transcende o palpável. Esse saber não se confunde com religiosidade institucional, mas com uma espiritualidade ética, voltada à promoção do bem comum e à harmonia entre os seres. A percepção de que tudo está interligado — do micro ao macrocosmo — amplia a consciência do operador do direito sobre sua responsabilidade no mundo.

Por fim, o conhecimento técnico-jurídico permanece como um pilar fundamental. O domínio das normas, dos princípios e dos procedimentos é condição indispensável para a atuação profissional. No entanto, esse saber deve estar a serviço da justiça e da dignidade humana e não da manutenção de estruturas opressoras.

Ou seja, esses saberes essenciais para a atuação na resolução de conflitos não são estanques, mas interdependentes. Eles formam uma rede de competências que se entrelaçam para permitir uma atuação mais humana, ética e eficaz.

⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14124/10/Agenda_2030_ODS_10_Reduzir_a_desigualdade_dentro_paises.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Política Nacional de Educação Ambiental PNEA — Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Acesso: 15 jun. 2025.

O operador do direito que deseja contribuir para a restauração do tecido social esgarçado precisa, antes de tudo, ser um humano consciente de sua missão, comprometido com a justiça e aberto ao aprendizado contínuo das raízes do conflito e dos métodos adequados de sua solução.

CONFLITO, FRATERNIDADE E JUSTIÇA RESTAURATIVA

A compreensão do conflito como elemento constitutivo da vida social exige uma ruptura com a visão tradicional que o enxerga como mera disfunção ou anomalia a ser eliminada. Ao contrário, a vida social, em sua essência, não se manifesta como um cenário de plena harmonia ou consenso ininterrupto.

Assim, o conflito é um fenômeno presente e intrínseco nas interações humanas, atuando como um elemento constitutivo da própria dinâmica social.

Longe de ser meramente uma patologia a ser erradicada, a teoria do conflito postula que as tensões, disputas e divergências são forças propulsoras de mudança e evolução social. Compreender essa perspectiva é crucial para desmistificar a noção de que o conflito é unicamente destrutivo, revelando seu potencial transformador e sua função na estruturação das sociedades.

A teoria do conflito, em suas diversas vertentes, contrasta com as abordagens funcionalistas, que tendem a enfatizar a ordem, a integração e o equilíbrio social. Pensadores como Karl Marx, Georg Simmel e Ralf Dahrendorf são fundamentais ao estudo, cada qual com suas particularidades, mas convergindo na ideia de que as relações sociais são marcadas por assimetrias de poder, escassez de recursos e interesses divergentes, gerando, inevitavelmente, choques⁹.

Para Marx, o conflito é central para a compreensão da história e da estrutura social, sendo o motor da transformação das sociedades. Ele argumentava que as relações de produção, baseadas na exploração de uma classe por outra, geram uma contradição inerente que culmina na luta de classes, conduzindo mudanças sociais e à superação de um sistema por outro¹⁰. A desigualdade econômica e a propriedade privada dos meios de produção são, para Marx, as raízes primárias do conflito social.

⁹ Muitos outros pensadores poderiam ser citados, como Pierre Bourdieu, que compreendia o mundo social como um espaço de lutas simbólicas, onde os sistemas de dominação operam não apenas pela força física, mas pela imposição de significados e valores que estruturam a percepção da realidade. BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. WIKIPÉDIA. Violência simbólica – Wikipédia, a enciclopédia livre. Acesso: 14 jun. 2025.

¹⁰ MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

Simmel, por sua vez, oferece uma perspectiva mais sutil e multifacetada do conflito, considerando-o uma das formas fundamentais de socialização. Para o sociólogo alemão, o conflito não desintegra necessariamente a sociedade. Ao contrário, pode fortalecê-la ao estabelecer novas regras, redefinir limites e criar formas de interação e coesão em grupos¹¹. O conflito, nesse sentido, cumpre funções positivas, como a liberação de tensões, a reafirmação da identidade do grupo e a promoção da solidariedade interna dos grupos envolvidos na disputa.

Já Dahrendorf¹², outro sociólogo e político alemão, influenciado tanto por Marx quanto por Simmel, sustentou que a distribuição desigual de autoridade (quem dá ordens e quem as recebe), é a fonte primária de conflito na sociedade pós-industrial. Ele via a sociedade como composta por "associações imperativamente coordenadas", onde sempre há uma tensão entre aqueles que detêm o poder e aqueles que são subordinados a ele. O conflito resultante dessa assimetria, embora possa ser regulado e institucionalizado, é inerente e constitutivo da ordem social, sendo um motor constante para a mudança e a renegociação de posições sociais¹³.

Some-se a todas essas tensões o economicismo e o individualismo. Fatores centrais na intensificação das tensões sociais contemporâneas. O economicismo impõe a lógica do mercado a todas as esferas da vida, convertendo valores em preços, direitos em mercadorias e cidadãos em consumidores.

Essa racionalidade, promovida pelo neoliberalismo, reduz a vida social à sua dimensão econômica, obscurecendo os vínculos éticos, afetivos e comunitários que sustentam a convivência.

¹¹ SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury. RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 10, n. 30, p. 568-573. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>>. Acesso em: 14 jun. 2025.

¹² WIKIPÉDIA. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ralf_Dahrendorf>. Acesso: 14 jun. 2025.

¹³ No original: "1.2. In order to do justice to this heuristic purpose it is necessary to visualize society in terms of the coercion theory of social structure, i.e., change and conflict have to be assumed as ubiquitous, all elements of social structure have to be related to instability and change, and unity and coherence have to be understood as resulting from coercion and constraint". DAHRENDORF, Ralf. Class and class conflict in industrial society. London: SAGE Publishing, 1960. Disponível em: <<https://archive.org/details/classclassconfli00dahr/page/236/mode/2up>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

Assim, a crise atual dos processos de resolução de conflitos não é apenas de métodos¹⁴, mas de fundamentos filosóficos e sociais que sustentam a convivência numa sociedade cada vez mais fluída e desintegrada¹⁵.

Persistir em abordagens superficiais de resolução de conflitos, que se limitam à imposição de soluções verticais e à delimitação estreita dos interesses em disputa, equivale a adotar uma lógica de “esculpir o mármore”, como metaforicamente descreve Edward de Bono¹⁶.

Nessa lógica, parte-se de um bloco bruto, o conflito, e tenta-se moldá-lo por meio de cortes e ajustes sucessivos, até que se obtenha uma forma final. No entanto, essa abordagem, típica dos processos institucionalizados (v.g., processo penal ou civil), ignora a fluidez e a complexidade dos conflitos reais, tratando-os como objetos inertes a serem lapidados, e não como processos vivos que exigem escuta, diálogo e construção conjunta de sentido.

A superação da desumanidade do processo institucional exige, portanto, não apenas reformas legislativas, mas uma profunda revisão dos valores que orientam nossas práticas.

Daí se encaixar como luva os princípios da fraternidade e os métodos adequados de solução de conflitos, com destaque à justiça restaurativa. Isso porque a fraternidade é um valor constitucional implícito e um fundamento ético essencial. Está relacionada à cultura da paz e à lógica restaurativa. A Justiça Restaurativa, por sua vez, é uma técnica eficaz que promove a responsabilização, a escuta e a reconstrução de vínculos, ao oferecer uma abordagem mais humana e dialógica para a resolução de conflitos, valorizando a dignidade e propondo um Judiciário mais sensível, participativo e democrático.

¹⁴ Complementando a análise sobre os conflitos sociais, os estudos da paz, especialmente na vertente conhecida como irenologia, oferecem uma abordagem mais abrangente e humanista. A irenologia, conforme explica Nodari, é a ciência que estuda a paz, derivando seu nome da deusa grega Irene, símbolo da paz e da justiça natural. O termo combina “Irene”, que remete à paz como algo passageiro e cíclico, com “logos”, que significa estudo ou conhecimento. Assim, a irenologia propõe compreender a paz não apenas como ausência de conflito, mas como um fenômeno dinâmico, enraizado na justiça, na harmonia social e na transformação das estruturas que geram violência e desigualdade. NODARI, Paulo César. Irenologia: a ciência da paz. <file:///C:/Users/lft/Downloads/caroladelpizzo,+Nodari.pdf [s.l.]: [s.n.], [s.d.]>. Acesso em: 14 jun. 2025.

¹⁵ Como alerta Zygmunt Bauman, vivemos em uma “modernidade líquida”, na qual os vínculos sociais se tornam frágeis, descartáveis e utilitários, dificultando a construção de solidariedades duradouras. BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

¹⁶ DE BONO, Edward. Seis sombreros para pensar: una guía de pensamiento para gente de acción. Barcelona: Ediciones Juan Granica, 1988.. p .22.



A fraternidade, como princípio jurídico, manifesta-se na promoção da dignidade humana, na solidariedade e na busca por uma sociedade justa e igualitária, exigindo uma postura ética e humanista por parte dos operadores do direito, tal qual propugna Fonseca, “mesmo na esfera penal é possível a construção de uma Justiça que planta e desenvolve a semente de uma sociedade fraterna. O mais aconselhável, nesse caso, talvez seja refletir-se acerca da possibilidade de alguma prática restaurativa, a qual possibilita a prevenção da recidiva.”¹⁷

A Justiça Restaurativa apresenta-se como uma proposta inovadora e transformadora, que busca integrar caminhos distintos tradicionalmente seguidos pela sociedade diante de conflitos ou violações de normas.

Em vez de focar exclusivamente na punição, ela propõe um processo dialógico e inclusivo, no qual as partes envolvidas são convidadas a compreender o que ocorreu, reconhecer suas responsabilidades e, sobretudo, reconstruir os vínculos sociais afetados. Essa abordagem fundamenta-se em princípios como a voluntariedade, que garante a liberdade de participação; a corresponsabilidade, que distribui o dever de reparação entre todos os envolvidos; a reparação de danos, que prioriza a restauração dos prejuízos causados; a participação ativa, que valoriza o protagonismo das partes; e a confidencialidade, que assegura um ambiente seguro para o diálogo. Além disso, a consensualidade e a imparcialidade orientam a construção conjunta de soluções, enquanto a informalidade e a celeridade tornam o processo mais acessível e humanizado¹⁸.

Dessa forma, a Justiça Restaurativa não apenas resolve conflitos, mas também promove uma cultura de paz e de responsabilização consciente. De outro, oferece uma alternativa ao modelo tradicional do Estado, que costuma tratar os conflitos de forma fria, técnica e burocrática, muitas vezes sem considerar as emoções, os vínculos e as necessidades reais das pessoas envolvidas.

¹⁷ FONSECA. Reynaldo Soares da. O princípio da fraternidade: Seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido, 2019, p.169.

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual sobre programas de Justiça Restaurativa. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/manual-sobre-programas-de-justica-restaurativa.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2025.



A ideia, portanto, é reinventar a forma como lidamos com os conflitos, valorizando o diálogo e a escuta¹⁹, e reconhecendo que cada situação é única e merece uma abordagem personalizada, humanizada, fraterna²⁰.

Em vez de simplesmente aplicar a lei de forma rígida, o juiz pode e deve atuar como um facilitador do diálogo, incentivando acordos e soluções construídas em conjunto.

Todavia, para tudo acontecer em um ambiente seguro, foi necessária a regulação da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário.

JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA REGULAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Desde o início de seu mandato como Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministro Dias Toffoli sustentou, como diretriz a ser seguida, o fortalecimento da Política Judiciária de soluções

¹⁹ A importância da comunicação no âmbito jurídico, especialmente no que se refere ao direito de ser ouvido e escutado com atenção pelas autoridades competentes, é um valor que remonta às mais antigas civilizações humanas. Desde os primórdios da organização social, o ato de ouvir o outro, sobretudo aquele que se apresenta como queixoso, tem sido reconhecido como um elemento essencial para a administração da justiça e para a pacificação dos conflitos. Um exemplo notável dessa concepção pode ser encontrado no Egito Antigo, mais precisamente durante o reinado da XII dinastia, no século XVIII a.C., quando o vizir Rekmara recebeu uma orientação que revela uma profunda sensibilidade humana. Conforme relata Gilissen a recomendação era clara: "... não afastes nenhum queixoso, sem ter acolhido a sua palavra. Quando um queixoso vem queixar-se a ti, não recuses uma única palavra do que ele diz; mas, se o deves mandar embora, deves fazê-lo de modo que ele entenda por que o mandas embora. Atenta no que se diz: 'O queixoso gosta ainda mais que se preste atenção ao que ele diz do que ver a sua queixa atendida.'" (GILISSEN, John. Introdução histórica ao direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 56-57). Essa passagem demonstra que, mesmo em tempos remotos, já se compreendia que o simples ato de escutar com atenção e respeito podia ter um valor simbólico e prático superior ao próprio acolhimento da demanda. Trata-se de um ensinamento atemporal, que ecoa até os dias atuais nos princípios do contraditório e da ampla defesa, pilares do devido processo legal.

²⁰ "A grande maioria dos autores que de alguma forma atua na prática da facilitação de Círculos ou com pesquisas acerca dos Processos Circulares faz referência a "estar em círculo" como um hábito ancestral de conversar ao redor do fogo e consideram que tal hábito foi deslocado, posteriormente, para um estar e dialogar ao redor da mesa. Para eles o hábito dos círculos se estendeu desde os mais longínquos tempos até os dias de hoje. Todos são categóricos em afirmar que estamos aprendendo a nos reunir em círculos para tentar resolver problemas, prestar apoio e interagir uns com os outros". PASSOS, Célia M. O. Dialogando no Círculo: o devir de uma metodologia para abordar o abuso sexual intrafamiliar. 2015. 166 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/15146/1/Tese_Celia%20Passos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.



alternativas de conflitos e a desjudicialização, nos termos do Planejamento Estratégico do Conselho Nacional de Justiça para o período de 2021-2026²¹.

Para fazer face a esse fenômeno, respostas alternativas têm assumido um protagonismo que encontram no conflito uma potência positiva, de transformação e satisfação, como conciliação, mediação e justiça restaurativa.

Neste contexto, pode-se afirmar que o Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, no biênio (2020-2021), avançou a passos largos e promoveu a expansão exitosa dos programas e projetos de Justiça Restaurativa em todo o país.

O movimento restaurativo no âmbito do CNJ teve início durante a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, biênio 2015/2016. Confiante na filosofia da Justiça Restaurativa e muito atento a seu avanço nas várias regiões do país, em sua gestão o Ministro Ricardo Lewandowski, anuncia a Meta nº 08, voltada à implantação, com qualidade, da Justiça Restaurativa nos Tribunais²².

E o mais importante: foi editada, em 31 de maio de 2016, a Resolução CNJ nº 225, que, desde então, é o marco normativo da Justiça Restaurativa no país²³.

Seguindo essa trilha, o Ministro Dias Toffoli, reconhecendo tanto o potencial transformador da Justiça Restaurativa quanto os riscos de sua deturpação, impulsionou de forma decisiva os trabalhos do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa. Esse comitê foi composto por conselheiros e magistrados de diversas regiões do Brasil, muitos dos quais pioneiros na implementação da JR no país. A intenção era garantir que a formulação da política pública nacional fosse construída com base no diálogo e na escuta das múltiplas experiências locais, respeitando a diversidade e a complexidade de um país de dimensões continentais.

A partir de então, o Comitê Gestor da Justiça Restaurativa implementou um segundo movimento de consolidação da Justiça Restaurativa no Brasil, para que mais um significativo passo fosse dado, de forma bastante sólida, na efetivação da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, delineada na

²¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Planejamento Estratégico do CNJ 2021–2026. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/plano-estrategico-2021-2026-v6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Meta 8 do CNJ incentivou práticas de Justiça Restaurativa pelo país em 2016. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/meta-8-do-cnj-incentivou-praticas-de-justica-restaurativa-pelo-pais-em-2016/>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160827202007275f1efbf0faa.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Resolução CNJ nº 225/2016, apoiando os tribunais na implementação de seus órgãos de macrogestão e orientando os tribunais quanto a formação e capacitação em JR.

A Resolução nº 225/2016 apresenta a Justiça Restaurativa não apenas como um método de resolução de conflitos – apesar de conter um leque deles –, mas como verdadeiro instrumento de transformação social, voltada à conscientização dos fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores da violência e da transgressão, envolvendo os integrantes da sociedade para que todos assumam as suas responsabilidades.

E a normativa traz balizamentos principiológicos e de fluxo mínimos para a Justiça Restaurativa, de forma a definir sua identidade e a encorajar os Juízes a propor a sua implementação, evitando-se desvios perigosos e indesejados. Ressalte-se que a Resolução CNJ nº 225/2016 estabelece tais definições a partir de contornos e formato abertos para que os diversos modelos de implementação, de estruturação, de formação e de práticas desenvolvidos nas diferentes regiões do país sejam respeitados, desde que de acordo com a moldura formada pelos princípios restaurativos, a fim de não engessar a Justiça Restaurativa em modelos únicos, personalizados, rígidos e fechados.

Embora tenha sido criada no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução nº 225/2016 reconhece que a Justiça Restaurativa é uma responsabilidade coletiva, que deve ser assumida por toda a sociedade. Por isso, recomenda que os tribunais e magistrados, ao iniciarem programas e projetos restaurativos, promovam o diálogo e articulem ações com a sociedade civil e outras instituições públicas e privadas, assegurando legitimidade, continuidade e efetividade às práticas restaurativas.

O objetivo é formar uma rede colaborativa que consolide a Justiça Restaurativa como uma verdadeira política pública. O desenho normativo estrutural da Política Nacional de Justiça Restaurativa passa, ainda, pelo incentivo, aos Tribunais, à implantação ou fortalecimento de programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa, em toda a sua completude, sempre com respeito às características locais e à autonomia dos Tribunais decorrente do próprio Pacto Federativo, conforme artigos 5º e 6º, 16, 18 e 28-A, da Resolução CNJ nº 225/2016.

A Resolução nº 225/2016 também atribui ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme os artigos 3º e 4º, a função de fomentar a Justiça Restaurativa no país. Com base nessa atribuição, foi elaborado o Planejamento da Política Nacional de Justiça Restaurativa, estruturado a partir das diretrizes da própria Resolução e



construído em diálogo com os Tribunais e com a sociedade civil. Esse planejamento reconhece a diversidade de métodos e práticas restaurativas existentes, desde que estejam alinhados aos princípios fundamentais da Justiça Restaurativa, e respeita a autonomia dos Tribunais para definir suas formas de gestão, desde que observadas as diretrizes normativas estabelecidas.

O Planejamento funda-se em cinco pilares.

O primeiro pilar do planejamento da Justiça Restaurativa, conforme delineado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), refere-se à implantação e ao fortalecimento da Justiça Restaurativa nas estruturas institucionais dos Tribunais, compreendida não como mera formalidade administrativa, mas como um processo estratégico e ético de transformação da cultura judiciária. A consolidação dos órgãos centrais de macrogestão, já presente em todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, representa um avanço significativo ao estabelecer núcleos vivos de articulação e disseminação de práticas restaurativas, alinhados aos princípios da justiça relacional. Nesse contexto, o Comitê Gestor da Justiça Restaurativa teve papel decisivo ao oferecer suporte técnico e pedagógico, por meio de manuais, cursos em parceria com a ENFAM e reuniões regionais, reforçando que a efetivação da Justiça Restaurativa exige não apenas estruturas físicas e normativas, mas um engajamento coletivo e uma mudança de paradigma em direção a uma justiça mais humana, participativa e comprometida com a reconstrução dos vínculos sociais.

O segundo pilar do Planejamento se fundamenta nos artigos 16, § 2º, 17, caput, e 19, caput e parágrafo único, Resolução CNJ nº 225/2016, e atribuiu ao Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNJ a missão de construir e apresentar um plano pedagógico mínimo orientador de formações, que respeite os diversos métodos de práticas restaurativas e as conecte à concepção ampla da Justiça Restaurativa, mas, ao mesmo tempo, traga balizamentos para a garantia da qualidade das formações e capacitações de Justiça Restaurativa.

Essa tarefa também foi cumprida. A partir dos projetos pedagógicos que orientam as formações e capacitações que vem sendo feitas no país, tanto por Escolas Judiciais ou da Magistratura como por entidades da sociedade civil, bem como de uma consulta pública, foi instituído o plano pedagógico mínimo orientador do CNJ²⁴.

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Plano Pedagógico Mínimo Orientador para Formações em Justiça Restaurativa. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e>

O terceiro pilar do planejamento da Justiça Restaurativa refere-se à articulação sistêmica, interinstitucional, intersetorial e multidisciplinar, conforme previsto nas diretrizes programáticas. É essencial que os órgãos centrais de macrogestão da Justiça Restaurativa nos Tribunais promovam conexões efetivas tanto internas quanto externas.

Internamente, devem dialogar com setores como a Presidência, Corregedoria e Coordenadorias. Externamente, é fundamental estabelecer parcerias com outros Poderes e seus órgãos — como secretarias estaduais e municipais —, além de universidades, instituições da sociedade civil organizada e demais atores sociais. Essa articulação é indispensável para consolidar a Justiça Restaurativa como uma política pública integrada e sustentável.

Em âmbito micro, essas mesmas articulações devem ser efetivadas pelos espaços qualificados, a fim de que os integrantes da sociedade, especialmente as representações dos serviços públicos e privados, possam oferecer suporte às necessidades de ofensores, vítimas e comunidade, e, ainda, empreendam, em seguida, ações e políticas preventivas que visem a desarmar os fatores que levam as pessoas a atos de violência e transgressão.

O quarto pilar do Planejamento refere-se a espaços qualificados e seguros para as práticas restaurativas, com equipe administrativa, formação e manutenção de corpo de Facilitadores de práticas restaurativas, e, ainda, articulação com os serviços públicos e privados disponíveis e com a sociedade civil.

Por fim, o quinto e importantíssimo pilar, trata do monitoramento e da avaliação, conforme artigo 18, da Resolução CNJ nº 225/2016, que ficam a cargo dos Tribunais, por meio de seus órgãos centrais de coordenação, e se mostram fundamentais, pois é por meio deles que será possível entender se um projeto ou uma ação estão ou não se desvirtuando dos valores e princípios da Justiça Restaurativa, propondo-se, caso assim ocorra, o suporte e o auxílio necessários para que retomem aos eixos.

É possível concluir que os desafios atuais da política se encontram a partir do terceiro pilar do planejamento, ou seja, articulação e monitoramento.

Fazendo frente a essas demandas, o CNJ implementou: (i) uma formação essencial autoinstrutiva em Justiça Restaurativa, construída pelo próprio Comitê Gestor Nacional e que está disponível para toda a comunidade jurídica na plataforma

[acoes/justica-restaurativa/plano-pedagogico-minimo-orientador-para-formacoes-em-justica-restaurativa/>](#). Acesso em: 15 jun. 2025.



de capacitação do CNJ, (ii) foi inserida a Justiça Restaurativa, como critério, na Portaria nº 35/2021, que regulamenta o Prêmio CNJ de Qualidade em 2021, (iii) foi criada a Rede Nacional de Justiça Restaurativa.

Por fim, destaca-se (iv) o incentivo a projetos desenvolvidos fora do âmbito do Poder Judiciário, como a implementação da Justiça Restaurativa nas escolas, Resolução CNJ. 458, de 6 de junho de 2022²⁵, uma iniciativa de grande relevância social e com resultados promissores.²⁶

A formação de uma sociedade plural e comprometida com a cultura da paz deve começar no ambiente escolar, que reflete, em seu cotidiano, as complexidades e tensões do contexto social em que está inserido. Muitas vezes, a escola reproduz conflitos relacionados a dificuldades internas de convivência, problemas familiares, desigualdades econômicas, dependência química, preconceitos e disputas de poder. Esses conflitos, quando não tratados adequadamente, tendem a se intensificar, alimentando ciclos de violência e exclusão. Além disso, a estrutura tradicional de disciplina, baseada em punições, frequentemente rompe vínculos e impede que a comunidade escolar transforme essas situações em oportunidades de aprendizado e crescimento coletivo. Como consequência, parte dessas tensões acaba sendo judicializada, sobrecarregando o sistema de justiça.

Diante disso, a atuação preventiva e restaurativa nas escolas torna-se estratégica. Essa frente, assumida pelo Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, busca transformar o tecido social desde a base, promovendo o diálogo, a escuta e a corresponsabilidade como caminhos para a construção de uma convivência mais justa e pacífica.

Por fim, destaque-se a Resolução CNJ, de 8 de novembro de 2024²⁷, que altera a Resolução CNJ nº 225/2016, com o objetivo de fortalecer a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. A norma amplia a participação de todos os ramos da Justiça, e de seus magistrados, na construção da Justiça

²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 458, de 6 de junho de 2022. Acrescenta o artigo 29-A à Resolução CNJ nº 225/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 140, p. 2-3, 10 jun. 2022. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4574>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

²⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. Notícia institucional sobre Justiça Restaurativa. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/id/62881222>. Acesso em: 14 jun. 2025.

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 592, de 8 de novembro de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 225/2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 nov. 2024. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original130727202411146735f60fee2c4.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2025.



Restaurativa, promovendo sua aplicação em três dimensões: institucional, social e subjetiva.

CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que a Justiça Restaurativa, ao se consolidar como uma política pública no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, representa não apenas uma alternativa procedimental à resolução de conflitos, mas uma transformação profunda na forma de conceber o conflito e o modo de trabalhá-lo.

Ao incorporar os princípios da fraternidade, da escuta ativa e da corresponsabilidade, entre outros, a Justiça Restaurativa propõe uma abordagem humanizada e dialógica, que reconhece o conflito como oportunidade de crescimento e reconstrução de vínculos, e não como mera disfunção a ser eliminada.

Nesse sentido, a Resolução CNJ nº 225/2016 e os cinco pilares do Planejamento da Política Nacional de Justiça Restaurativa demonstram o esforço institucional em estruturar, fomentar e qualificar práticas restaurativas em todo o país, respeitando a diversidade regional e promovendo articulações interinstitucionais.

Contudo, os desafios persistem, especialmente no que tange à articulação sistêmica e ao monitoramento das ações. Superá-los exige o engajamento contínuo de todos os atores sociais, a valorização da formação ética e transdisciplinar dos operadores do direito e o fortalecimento de uma cultura fraterna.

Assim, em bases sólidas, a Justiça Restaurativa se afirma como um caminho promissor para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e democrática.



REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Meta 8 do CNJ incentivou práticas de Justiça Restaurativa pelo país em 2016**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/meta-8-do-cnj-incentivou-praticas-de-justica-restaurativa-pelo-pais-em-2016/>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Planejamento Estratégico do CNJ 2021– 2026**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/plano-estrategico-2021-2026-v6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pedagógico Mínimo Orientador para Formações em Justiça Restaurativa**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/justica-restaurativa/plano-pedagogico-minimo-orientador-para-formacoes-em-justica-restaurativa/>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160827202007275f1efbfbf0faa.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COUTURE, Eduardo J. **Estudios de Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

DAHRENDORF, Ralf. **Class and class conflict in industrial society**. SAGE Publishing, 1960. Disponível em: <<https://archive.org/details/classclassconfli00dahr/-page/236/mode/2up>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

DE BONO, Edward. **Seis sombreros para pensar: uma guia de pensamento para gente de acción**. Barcelona: Ediciones Juan Granica S.A., 1988.



FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

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

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2002.

NODARI, Paulo César. **Irenologia: a ciência da paz**. In: Caroladelpizzo, Nodari. Disponível em: <file:///C:/Users/lft/Downloads/caroladelpizzo,+Nodari.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

PASSOS, Célia M. O. **Dialogando no Círculo: o dever de uma metodologia para abordar o abuso sexual intrafamiliar**. 2015. 166 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/15146/1/-Tese_Celia%20Passos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

RICOTTA, Luiza. **Quem grita perde a razão**. 2. ed. São Paulo: Editora Ágora, 2002.

SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury. In: RBSE – **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, pp. 568-573. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>>. Acesso em: 14 jun. 2025.

WIKIPÉDIA. **Violência simbólica** – Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ralf_Dahrendorf>. Acesso em: 14 jun. 2025.



MODELO PREDITIVO DE CRIMINALIDADE PARA ALOCAÇÃO DINÂMICA DE RECURSOS NA PMPR: UMA ANÁLISE JURÍDICO-TECNOLÓGICA SOBRE EFICIÊNCIA E PREVENÇÃO DE VIESES ALGORÍTMICOS

CRIME PREDICTIVE MODEL FOR DYNAMIC ALLOCATION OF RESOURCES IN THE PMPR: A LEGAL-TECHNOLOGICAL ANALYSIS ON EFFICIENCY AND PREVENTION OF ALGORITHMIC BIASES

Douglas Angelo Ferrari¹

Antonio Evangelista de Souza Netto²

Resumo: A contemporaneidade é marcada pela inexorável digitalização das relações sociais e pela crescente incorporação de tecnologias baseadas em inteligência artificial na Administração Pública. Neste cenário, a segurança pública emerge como um campo fértil para a aplicação de inovações que prometem otimizar a gestão de recursos e potencializar a prevenção criminal. O presente artigo científico debruça-se sobre a complexa e multifacetada problemática da implementação de modelos preditivos de criminalidade no âmbito da Polícia Militar do Paraná (PMPR), com foco na alocação dinâmica de recursos de policiamento ostensivo. A pesquisa adota uma abordagem jurídico-tecnológica para analisar o tema, investigando a tensão dialética entre o princípio constitucional da eficiência administrativa e a imperativa salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais. O objetivo central é analisar a viabilidade jurídica e a responsabilidade ética da adoção de tais sistemas, propondo diretrizes para sua concepção e implementação de modo a mitigar os riscos inerentes, notadamente os vieses algorítmicos e suas consequências discriminatórias. Através de uma metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem analítico-dedutiva, o estudo explora os fundamentos tecnológicos do policiamento preditivo, os desafios impostos à proteção de dados pessoais sob a égide da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e os impactos sobre princípios basilares como a isonomia, a presunção de inocência e o devido processo legal. A hipótese defendida é a de que a implementação de um modelo preditivo na PMPR é juridicamente plausível e potencialmente benéfica, contudo, sua legitimidade é estritamente condicionada à adoção de um robusto arcabouço de governança, que englobe desde a curadoria dos dados de treinamento até a implementação de mecanismos de transparência, auditabilidade e, crucialmente, a manutenção da soberania da decisão

¹ Possui Bacharelado em Engenharia de Software pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER (2025). Graduação em Gestão Pública pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER (2017). Possui especializações em Direito Penal e Processo Penal (Faculdade Unina, 2022), Direito Público (Faculdade Legale, 2020), Segurança Pública (Faculdade Unina, 2020) e Polícia Comunitária (Centro Universitário Leonardo da Vinci UNIASSELVI, 2022). Atualmente é policial militar - Polícia Militar do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6162042230506144>

² Juiz de Direito Titular de Entrância Final do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Diretor-Geral do Fórum. Juiz Eleitoral Titular da 69 Zona Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina - Itália. Pós-doutor em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA) - Brasil. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra - Portugal. Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2014). Mestre em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2008). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1450737398951246>

humana qualificada. O artigo conclui pela necessidade de um diálogo interdisciplinar e de uma regulação cuidadosa que equilibre a inovação tecnológica com os valores democráticos, a fim de que a busca por eficiência não resulte na automação da injustiça e no aprofundamento de desigualdades sociais historicamente consolidadas.

Palavras-chave: Policiamento Preditivo. Inteligência Artificial. Vieses Algorítmicos. Direitos Fundamentais. Polícia Militar do Paraná. Eficiência Administrativa. Lei Geral de Proteção de Dados.

Abstract: The contemporary era is marked by the inexorable digitization of social relations and the increasing incorporation of artificial intelligence-based technologies in Public Administration. In this scenario, public security emerges as a fertile ground for the application of innovations that promise to optimize resource management and enhance crime prevention. This scientific article addresses the complex and multifaceted issue of implementing predictive crime models within the Military Police of Paraná (PMPR), focusing on the dynamic allocation of ostensive policing resources. The research adopts a legal-technological approach to analyze the subject, investigating the dialectical tension between the constitutional principle of administrative efficiency and the imperative safeguarding of fundamental rights and guarantees. The main objective is to analyze the legal viability and ethical responsibility of adopting such systems, proposing guidelines for their design and implementation in order to mitigate inherent risks, notably algorithmic biases and their discriminatory consequences. Through a methodology of bibliographic and documentary research, with an analytical-deductive approach, the study explores the technological foundations of predictive policing, the challenges posed to personal data protection under the General Data Protection Law (LGPD), and the impacts on fundamental principles such as equality, presumption of innocence, and due process of law. The defended hypothesis is that the implementation of a predictive model in the PMPR is legally plausible and potentially beneficial; however, its legitimacy is strictly conditioned on the adoption of a robust governance framework, encompassing everything from the curation of training data to the implementation of mechanisms for transparency, auditability, and, crucially, the maintenance of the sovereignty of qualified human decision-making. The article concludes on the need for an interdisciplinary dialogue and careful regulation that balances technological innovation with democratic values, so that the pursuit of efficiency does not result in the automation of injustice and the deepening of historically consolidated social inequalities.

Keywords: Predictive Policing. Artificial Intelligence. Algorithmic Bias. Fundamental Rights. Military Police of Paraná. Administrative Efficiency. General Data Protection Law.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade do século XXI transita por uma profunda reconfiguração de seus paradigmas, impulsionada por uma revolução tecnológica que dissolve fronteiras entre o físico e o digital, remodelando instituições e práticas sociais. A Administração Pública, enquanto aparato estatal responsável pela gestão da coisa pública e pela efetivação de direitos, não permanece imune a essa transformação. Pelo contrário, encontra-se no epicentro de um movimento que busca incorporar as potencialidades



da análise de grandes volumes de dados (Big Data) e da inteligência artificial (IA) para aprimorar a prestação de serviços e otimizar seus processos decisórios. Nesse contexto, o campo da segurança pública, atividade essencial ao Estado Democrático de Direito, emerge como uma das arenas mais promissoras e, simultaneamente, mais sensíveis à adoção de tais inovações. A promessa de antecipar eventos criminosos e alocar recursos de maneira mais eficaz, materializada na doutrina do policiamento preditivo, representa um ponto de inflexão na forma como o Estado concebe e executa suas políticas de prevenção e repressão à criminalidade.

Este artigo se propõe a investigar, de maneira aprofundada e crítica, a viabilidade e as implicações da implementação de um modelo preditivo de criminalidade para a alocação dinâmica de recursos no âmbito específico da Polícia Militar do Paraná (PMPR). A PMPR, como instituição responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública em um dos mais importantes estados da federação, enfrenta desafios logísticos e estratégicos de grande magnitude. A vasta extensão territorial, a diversidade socioeconômica de suas regiões e a complexidade dos fenômenos criminais demandam uma gestão de recursos que transcenda a intuição e a reatividade, buscando fundamentos em análises de dados robustas e em estratégias proativas. A adoção de um sistema de IA que, a partir da análise de dados históricos e contextuais, seja capaz de gerar prognósticos sobre a probabilidade de ocorrência de crimes em determinadas áreas geográficas e janelas de tempo, surge, em tese, como uma ferramenta poderosa para a materialização do princípio constitucional da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, a aparente panaceia tecnológica oculta uma miríade de desafios de ordem jurídica, ética e filosófica. A transição de um policiamento reativo para um modelo preditivo não é uma mera atualização de ferramentas, mas uma mudança paradigmática que convoca o ordenamento jurídico a responder a questões inéditas e de elevada complexidade. O problema central que norteia esta investigação pode ser sintetizado na seguinte indagação: de que forma a Polícia Militar do Paraná pode desenvolver e implementar um modelo preditivo de criminalidade para otimizar a alocação de seus recursos, de modo a maximizar a eficiência operacional, sem, contudo, violar direitos e garantias fundamentais e incorrer na reprodução e amplificação de vieses discriminatórios sistêmicos? Esta questão desdobra-se em uma tensão dialética fundamental: de um lado, a legítima busca do Estado por maior

eficácia na prestação da segurança; de outro, a intransigível necessidade de proteger a dignidade da pessoa humana e os pilares do Estado de Direito, como a privacidade, a isonomia e a presunção de inocência.

A hipótese que se pretende defender ao longo deste trabalho é a de que a implementação de um modelo preditivo de criminalidade na PMPR é juridicamente viável e pode, de fato, conferir maior racionalidade e eficiência à alocação de recursos, mas sua legitimidade constitucional e sua aceitabilidade social são estritamente condicionadas à construção de um ecossistema de governança e regulação extremamente robusto. Tal ecossistema deve ser edificado sobre quatro pilares essenciais: primeiro, uma governança de dados rigorosa, em estrita observância aos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), adaptada às especificidades da segurança pública; segundo, a incorporação de estratégias técnicas e metodológicas avançadas para a identificação, mensuração e mitigação de vieses algorítmicos; terceiro, a consagração do princípio da supremacia da decisão humana, posicionando a tecnologia como uma ferramenta de suporte à decisão (*decision support tool*) e não como um oráculo decisório autônomo; e quarto, a criação de mecanismos efetivos de transparência, *auditabilidade* e *accountability*, que permitam o controle interno, externo e social sobre o sistema.

Para sustentar essa hipótese, o artigo adotará uma metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem qualitativa e um método analítico-dedutivo. A investigação se valerá de uma ampla revisão da literatura nacional e internacional sobre policiamento preditivo, inteligência artificial, direito digital e direitos fundamentais, bem como da análise de marcos legais pertinentes, como a Constituição Federal, a Lei Geral de Proteção de Dados e o Marco Civil da Internet. O diálogo interdisciplinar será uma constante, buscando subsídios na ciência da computação, na sociologia, na criminologia crítica e na filosofia da tecnologia para enriquecer a análise jurídica.

A relevância do tema é inquestionável. Para a PMPR e para a segurança pública paranaense, a pesquisa oferece um aprofundamento teórico e a proposição de diretrizes práticas que podem informar futuras políticas e projetos de inovação tecnológica, contribuindo para que a adoção de IA seja feita de forma responsável e alinhada aos preceitos legais e éticos. No campo acadêmico, o trabalho busca contribuir para o adensamento do debate sobre a regulação de algoritmos no setor público, um campo ainda incipiente no direito brasileiro, mas de urgência crescente.

Socialmente, a discussão é de suma importância, pois trata da forma como o poder de polícia do Estado será exercido na era digital e dos riscos de que novas tecnologias perpetuem velhas injustiças, afetando desproporcionalmente grupos já vulnerabilizados.

Estruturalmente, o artigo está organizado em três seções de desenvolvimento, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção, intitulada "O Paradigma do Policiamento Preditivo e a Busca pela Eficiência na Segurança Pública", traçará um panorama da evolução dos modelos de policiamento, contextualizará o princípio da eficiência no âmbito da atividade policial e explorará os fundamentos tecnológicos dos sistemas preditivos e seu potencial de aplicação na realidade da PMPR. A segunda seção, "Os Desafios Jurídicos e Filosóficos dos Algoritmos Preditivos na Esfera Penal", mergulhará no núcleo da tensão aqui proposta, analisando os conflitos com direitos fundamentais, o problema da opacidade dos algoritmos (black box) e a falácia da neutralidade tecnológica. Por fim, a terceira seção, "Diretrizes para a Implementação de um Modelo Preditivo Juridicamente Compatível e Eticamente Responsável na PMPR", buscará construir respostas aos problemas levantados, propondo um conjunto de salvaguardas e boas práticas que podem nortear a corporação. Ao final, a conclusão retomará os principais argumentos, sintetizará os resultados e apontará para os desafios futuros e novas agendas de pesquisa.

2 O PARADIGMA DO POLICIAMENTO PREDITIVO E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA

A aspiração por antecipar e prevenir o crime é tão antiga quanto a própria atividade policial. Contudo, as ferramentas disponíveis para tal desiderato passaram por uma transformação radical nas últimas décadas. A ascensão da sociedade da informação, catalisada pela capacidade computacional exponencial e pela geração massiva de dados, inaugurou uma nova era para as estratégias de segurança pública. O paradigma do policiamento preditivo, embora não seja uma ruptura completa com as lógicas anteriores, representa uma intensificação e uma sofisticação sem precedentes da proatividade estatal, fundamentada não mais apenas na experiência e intuição do policial, mas em complexas modelagens estatísticas e algoritmos de aprendizado de máquina. Esta seção se dedica a contextualizar o surgimento deste paradigma, conectando-o à perene busca pela eficiência na Administração Pública e

detalhando seus fundamentos tecnológicos, com vistas a compreender seu potencial de aplicabilidade no contexto específico da Polícia Militar do Paraná.

2.1 A evolução do policiamento: do modelo reativo ao proativo e preditivo

A história do policiamento moderno pode ser narrada como uma sucessão de modelos teóricos e práticos que buscaram responder, de formas distintas, às demandas sociais por ordem e segurança. O modelo clássico, frequentemente denominado de profissional ou reativo, que dominou grande parte do século XX, concebia a polícia como uma força primariamente reativa, cuja principal função consistia em responder aos chamados de emergência, investigar os crimes após sua ocorrência e prender os infratores. A métrica de sucesso, nesse modelo, era eminentemente quantitativa: tempo de resposta, número de prisões, taxas de elucidação. Embora tenha representado um avanço em termos de profissionalização e padronização, este modelo foi alvo de crescentes críticas a partir da década de 1970 por sua baixa capacidade de prevenir o crime e por seu distanciamento da comunidade, o que minava a confiança e a cooperação dos cidadãos (Skolnick; Bayley, 2002).

Em resposta a essas limitações, surgiram novos paradigmas que deslocaram o foco da reação para a proatividade e a prevenção. O policiamento comunitário, por exemplo, buscou reaproximar a polícia dos cidadãos, tratando-os como parceiros na produção da segurança e valorizando a resolução de problemas locais que poderiam ser a causa raiz da desordem e da criminalidade. Paralelamente, desenvolveu-se o policiamento orientado para o problema (*Problem-Oriented Policing*), que propunha uma análise sistemática e aprofundada de problemas criminais recorrentes para desenvolver soluções mais eficazes e customizadas, em vez de simplesmente responder a incidentes isolados (Goldstein, 1990). Essas abordagens representaram um avanço ao reconhecerem a complexidade do fenômeno criminal e a importância de estratégias preventivas.

A virada para o século XXI assistiu à ascensão de um novo movimento, impulsionado pela tecnologia: o policiamento orientado pela inteligência (*Intelligence-Led Policing*). Este modelo enfatiza a coleta, análise e disseminação de informações como o eixo central da atividade policial, permitindo que as decisões sobre alocação de recursos e prioridades operacionais sejam tomadas com base em uma compreensão mais acurada do cenário criminal. A inteligência policial deixa de ser um

mero suporte à investigação para se tornar o motor do planejamento estratégico. Um exemplo icônico dessa abordagem é o sistema CompStat (*Compare Statistics*), implementado pelo Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD) na década de 1990, que utilizava análise de dados estatísticos e mapeamento criminal para responsabilizar os comandantes locais pela redução da criminalidade em suas áreas (Bratton; Knobler, 1998).

O policiamento preditivo é o descendente direto e a evolução lógica do policiamento orientado pela inteligência na era do Big Data e da inteligência artificial. Ele leva a análise de dados a um novo patamar, não se contentando em descrever o passado ou explicar o presente, mas buscando ativamente prever o futuro. Conforme define a *RAND Corporation*, uma das instituições pioneiras no estudo do tema, o policiamento preditivo é "a aplicação de técnicas analíticas, particularmente quantitativas, para identificar alvos prováveis para intervenção policial e prevenir o crime ou solucionar crimes passados, fazendo previsões estatísticas" (Perry et al., 2013, p. 13, tradução nossa). Em essência, trata-se de utilizar algoritmos para identificar padrões nos dados históricos de criminalidade e em outras variáveis correlatas, a fim de calcular as probabilidades de onde e quando futuros crimes são mais propensos a ocorrer (policiamento preditivo de local) ou quem são os indivíduos com maior probabilidade de cometer ou serem vítimas de crimes (policiamento preditivo de pessoa). A transição, portanto, é de uma lógica de *hotspots* (pontos quentes), identificados post facto, para uma lógica de "*hotspots futuros*", identificados a priori, permitindo uma intervenção policial supostamente mais cirúrgica e preventiva.

2.2 O Princípio da Eficiência na Administração Pública e sua aplicação na atividade policial

A incorporação de tecnologias preditivas na atividade policial não pode ser compreendida sem a devida referência ao arcabouço jurídico-administrativo que rege a atuação do Estado, no qual o princípio da eficiência ocupa posição de destaque. Originalmente implícito na ideia de boa administração, o princípio da eficiência foi expressamente alçado ao status de princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que o inseriu no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. A partir de então, a eficiência deixou de ser uma mera recomendação de boa gestão para se tornar um dever jurídico imposto a todo administrador público.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p. 104), o princípio da eficiência apresenta um duplo aspecto

relativamente ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e relativamente ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Trata-se, portanto, de uma exigência de performance, que comanda a busca pela otimização da relação entre os meios empregados e os fins almejados, traduzindo-se em noções de presteza, perfeição, rendimento funcional e, crucialmente, racionalidade na alocação de recursos públicos, que são por natureza escassos.

Aplicado à seara da segurança pública, o dever de eficiência impulsiona as corporações policiais, como a PMPR, a buscarem constantemente o aprimoramento de suas estratégias e operações. A atividade policial é intensiva em recursos, tanto humanos (efetivo) quanto materiais (viaturas, equipamentos, tecnologia). A alocação desses recursos de forma irracional ou baseada em critérios obsoletos não apenas representa um desperdício do erário, mas também resulta em uma prestação de serviço de segurança deficiente, com consequências diretas na vida dos cidadãos. A gestão eficiente dos recursos policiais implica, por exemplo, em direcionar o patrulhamento para as áreas de maior incidência criminal, em empregar o efetivo em horários de maior vulnerabilidade e em desenvolver operações com base em análises estratégicas que maximizem o impacto preventivo e repressivo.

É neste ponto que o policiamento preditivo se apresenta como uma promessa de concretização do princípio da eficiência em sua máxima potência. Ao oferecer prognósticos sobre a distribuição espaço-temporal do risco criminal, os modelos preditivos permitem que o comando policial tome decisões de alocação de recursos de forma dinâmica e informada por dados, em vez de se basear em planos de patrulhamento estáticos ou na resposta reativa aos chamados. A possibilidade de deslocar uma viatura para uma micro-região específica de Curitiba ou de Londrina, minutos antes do horário em que o algoritmo aponta um pico de probabilidade para roubos a transeuntes, representa, em tese, o epítome da eficiência administrativa aplicada ao policiamento ostensivo. Conforme destaca a doutrina administrativista moderna, a eficiência não se confunde com uma mera análise economicista, mas deve

ser compreendida como a "qualidade da atividade administrativa que produz os efeitos desejados pela sociedade, de modo satisfatório e com racionalidade na utilização dos meios" (Mello, 2015, p. 118). A utilização de tecnologia preditiva, sob essa ótica, seria um meio de alcançar essa racionalidade decisória.

2.3 Modelos preditivos: fundamentos tecnológicos e potencial de aplicação na PMPR

Para avaliar criticamente o policiamento preditivo, é indispensável compreender, ainda que em linhas gerais, seu funcionamento tecnológico. Os modelos preditivos de criminalidade são, em sua essência, aplicações de técnicas de aprendizado de máquina (*Machine Learning*), um subcampo da inteligência artificial. O aprendizado de máquina consiste em desenvolver algoritmos que são capazes de aprender padrões a partir de dados, sem serem explicitamente programados para cada tarefa específica. No caso do policiamento preditivo de local, o mais comum e menos controverso, o processo pode ser simplificado em algumas etapas.

A primeira etapa é a coleta e preparação dos dados. O algoritmo é "alimentado" com um vasto conjunto de dados históricos, que constitui sua base de aprendizado. O dado mais crucial é o registro de ocorrências criminais passadas, fornecido por sistemas como o Boletim de Ocorrência Unificado (BOU) da Secretaria de Segurança Pública do Paraná (SESP/PR). Cada registro contém informações vitais: tipo de crime, data, hora e, fundamentalmente, a geolocalização (latitude e longitude). Além dos dados criminais, podem ser incorporadas outras camadas de informação, como dados demográficos (densidade populacional, faixa de renda), dados geográficos (proximidade de bares, escolas, estações de transporte público), dados temporais (dia da semana, feriados, eventos especiais) e até mesmo dados climáticos. A qualidade, a granularidade e a precisão desses dados de entrada (input) são determinantes para a qualidade da predição de saída (output). Dados incompletos, imprecisos ou, como se discutirá adiante, enviesados, levarão a um modelo preditivo falho.

A segunda etapa é o treinamento do modelo. Utilizando o conjunto de dados históricos, o algoritmo de aprendizado de máquina busca identificar correlações e padrões complexos que seriam imperceptíveis a um analista humano. Por exemplo, o modelo pode "aprender" que em determinada região da cidade, a ocorrência de furtos de veículos aumenta em noites de quinta-feira, em ruas com pouca iluminação e próximas a locais de grande fluxo de pessoas. Existem diversas abordagens

algorítmicas para essa tarefa, desde modelos estatísticos mais simples até redes neurais profundas, cada qual com suas vantagens e desvantagens em termos de precisão, interpretabilidade e custo computacional.

A terceira e última etapa é a geração das predições. Uma vez treinado, o modelo está apto a receber dados do presente e gerar prognósticos para o futuro próximo (por exemplo, para as próximas 12 ou 24 horas). O resultado é frequentemente visualizado em um mapa, que se sobrepõe à malha urbana da cidade. Nesse mapa, o software destaca pequenas áreas, geralmente quadrados de 150x150 metros ou 500x500 metros, que são identificadas como tendo a mais alta probabilidade de registrar um ou mais eventos criminais em um determinado turno de serviço. Esses são os "quadrados preditivos" ou "caixas de predição". A interface do sistema, acessível nos computadores de bordo das viaturas ou em dispositivos móveis dos policiais, indica essas áreas prioritárias, sugerindo que o patrulhamento preventivo se concentre ali.

O potencial de aplicação de um sistema como este na Polícia Militar do Paraná é considerável. A corporação é responsável por um território com mais de 199 mil km² e uma população que ultrapassa 11 milhões de habitantes, distribuída em 399 municípios com realidades sociais e criminais díspares. A gestão do patrulhamento em metrópoles como Curitiba, com sua complexa mancha criminal, ou em extensas áreas rurais e de fronteira, apresenta desafios distintos que demandam estratégias de alocação de recursos altamente adaptativas. Um modelo preditivo poderia, em tese, oferecer ao Centro de Operações Policiais Militares (COPOM) e aos comandantes de batalhão e companhia uma ferramenta de inteligência em tempo real para otimizar o emprego do efetivo e das viaturas. Em vez de um plano de patrulhamento estático, baseado em setores pré-definidos, as equipes poderiam ser direcionadas dinamicamente para as áreas de maior risco, aumentando a visibilidade da polícia onde e quando ela é mais necessária, o que, teoricamente, produziria um efeito dissuasório e preventivo mais eficaz. A alocação dinâmica permitiria, ainda, uma resposta mais ágil a padrões criminais emergentes, como uma nova onda de roubos em uma área comercial ou o deslocamento de pontos de tráfico de drogas. A busca pela eficiência, nesse sentido, ganharia um poderoso aliado tecnológico, capaz de traduzir um imenso volume de dados em inteligência acionável para a atividade-fim da corporação. No entanto, como as seções subsequentes demonstrarão, a transição

dessa potencialidade teórica para uma prática jurídica e eticamente defensável é um caminho árduo e repleto de percalços.

3 OS DESAFIOS JURÍDICOS E FILOSÓFICOS DOS ALGORITMOS PREDITIVOS NA ESFERA PENAL

A introdução de sistemas de policiamento preditivo, embora acene com a promessa de uma segurança pública mais eficiente e racional, desencadeia um campo de tensões com o arcabouço de direitos e garantias fundamentais que estrutura o Estado Democrático de Direito. A lógica puramente eficientista, se não for devidamente contida e balizada por princípios jurídicos e éticos, pode levar a uma forma de governança algorítmica que, sob o manto da objetividade técnica, aprofunda desigualdades e erode liberdades civis. A automação da vigilância e da suspeição estatal representa um desafio sem precedentes para o direito, exigindo uma análise crítica que vá além da superfície da tecnologia para questionar seus pressupostos, seus mecanismos e suas consequências. Esta seção se dedica a dissecar esses desafios, abordando a colisão com direitos fundamentais, o problema da opacidade decisória e a intrínseca natureza política e socialmente situada dos algoritmos.

3.1 A tensão com os direitos e garantias fundamentais

O núcleo da problemática jurídica do policiamento preditivo reside em seu potencial de colidir com um conjunto de direitos fundamentais que formam a espinha dorsal da Constituição Federal de 1988. A implementação de tais sistemas pela PMPR, ou por qualquer outra força policial, deve ser submetida a um rigoroso teste de constitucionalidade, ponderando os benefícios almejados em termos de segurança com os custos e riscos impostos às liberdades individuais e coletivas.

3.1.1 O Direito à Privacidade e a Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

A matéria-prima de qualquer modelo preditivo são os dados. Para que um algoritmo possa "aprender" a prever crimes, ele necessita ser alimentado com um volume massivo de informações. Embora os modelos de policiamento de local primariamente se baseiem em dados de eventos criminais, a tendência é a de agregar cada vez mais camadas de dados, incluindo informações que, direta ou indiretamente, concernem a pessoas identificadas ou identificáveis. A utilização de dados de localização de celulares, informações de redes sociais, imagens de câmeras de vigilância com reconhecimento facial, entre outras fontes, aumenta a acurácia do

modelo, mas, na mesma medida, intensifica a invasão da privacidade dos cidadãos. Surge aqui a primeira grande tensão: como compatibilizar essa massiva coleta e processamento de dados com o direito fundamental à privacidade (art. 5º, X, da CF) e, mais especificamente, com o regime jurídico estabelecido pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018), que também foi alçada a direito fundamental (art. 5º, LXXIX, da CF).

A LGPD, em seu artigo 4º, III, 'd', estabelece que a lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Contudo, o mesmo dispositivo determina que o tratamento de dados para esses fins deve ser regido por legislação específica, que, por sua vez, deve prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal e outros princípios e direitos previstos na Constituição. Até o momento da elaboração deste artigo, tal legislação específica ainda não foi editada no Brasil, criando um limbo jurídico. Diante dessa lacuna, a doutrina majoritária, como sustentam Danilo Doneda e Laura Schertel Mendes, entende que os princípios e as garantias da LGPD devem ser aplicados por analogia, como um padrão mínimo de proteção, até que a legislação específica seja promulgada (Doneda; Mendes, 2021). Sobre a matéria, leciona Tarcísio Teixeira

O fato de a LGPD excetuar o tratamento de dados para fins de segurança pública não significa a criação de um 'vale-tudo' ou de uma zona de anomia. A ausência de lei específica impõe ao administrador público o dever de se pautar pelos princípios constitucionais e, por extensão lógica, pelos princípios gerais da própria LGPD, como finalidade, necessidade, adequação e transparência, que nada mais são do que corolários de garantias constitucionais preexistentes. (Teixeira, 2022, p. 89).

Dessa forma, a PMPR, ao coletar e tratar dados para alimentar um sistema preditivo, estaria vinculada a demonstrar a finalidade específica, legítima e informada para tal tratamento. Seria necessário justificar a necessidade da coleta de cada tipo de dado, evitando o excesso, e garantir a adequação dos dados ao fim pretendido. A criação de um gigantesco "lago de dados" (*data lake*) com informações diversas sobre a população, sob a justificativa genérica de "prever crimes", seria de duvidosa constitucionalidade. Ademais, a segurança desses dados e a definição de políticas de retenção e descarte são questões cruciais, pois o vazamento de informações de um banco de dados de segurança pública teria consequências devastadoras.

3.1.2 O Princípio da Isonomia e a Proibição da Discriminação

Talvez o mais grave e documentado risco do policiamento preditivo seja o seu potencial para automatizar e amplificar a discriminação, violando frontalmente o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF). Os algoritmos de aprendizado de máquina aprendem com os dados do passado. Se os dados históricos refletem vieses e preconceitos existentes na sociedade e nas próprias práticas policiais, o algoritmo não apenas aprenderá esses vieses, mas os tratará como padrões objetivos a serem replicados e intensificados. Isso cria um ciclo vicioso pernicioso, conhecido como "*feedback loop*" ou "*runaway feedback loop*".

O processo é insidioso: historicamente, em muitas cidades, comunidades pobres, periféricas e com maior população negra são desproporcionalmente mais policiadas. Essa maior presença policial resulta, naturalmente, em um maior número de registros de ocorrências e prisões nessas áreas, ainda que para delitos de menor potencial ofensivo. Quando esses dados históricos são utilizados para treinar um algoritmo de policiamento preditivo de local, o sistema "aprende" que aquelas áreas são as de maior "risco" criminal. Consequentemente, o algoritmo direciona ainda mais patrulhamento para essas mesmas comunidades. A maior presença policial, por sua vez, levará à descoberta de mais crimes e à realização de mais prisões, que alimentarão novamente o sistema, "confirmando" a predição original. O resultado é uma profecia autorrealizável: a polícia encontra mais crime onde mais procura, e o algoritmo legitima essa busca seletiva com uma aura de neutralidade científica. Como adverte Cathy O'Neil em sua obra seminal, esses modelos se tornam "armas de destruição matemática" (*Weapons of Math Destruction*), que punem os pobres e aprofundam a desigualdade (O'NEIL, 2016).

Esse fenômeno representa uma forma de discriminação indireta e algorítmica. Embora o modelo não utilize explicitamente variáveis "suspeitas" como raça ou etnia, ele utiliza variáveis correlatas, como o CEP ou a renda média da vizinhança, que servem como "*proxies*" para essas características. O resultado prático é o de submeter certos grupos populacionais a um estado de vigilância e suspeição permanentes, enquanto outras áreas, onde crimes de "colarinho branco" ou violência doméstica podem ocorrer com frequência, mas com menor visibilidade e registro, são ignoradas pelo sistema. Isso viola o dever do Estado de prover segurança de forma isonômica a todos os cidadãos e estigmatiza territórios e populações inteiras, erodindo a confiança na polícia e o próprio tecido social.

3.1.3 A Presunção de Inocência e o Devido Processo Legal Substancial

O policiamento preditivo, especialmente em suas vertentes focadas em pessoas (person-based), tensiona diretamente o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF). Ao gerar "escores de risco" para indivíduos, o sistema desloca o foco do ato criminoso praticado (passado) para a periculosidade ou propensão futura do agente. A pessoa passa a ser alvo da atenção policial não pelo que fez, mas pelo que o algoritmo calcula que ela poderá fazer. Essa lógica se aproxima perigosamente de um direito penal do autor, em detrimento do direito penal do fato, que é o único compatível com o Estado Democrático de Direito.

Mesmo nos modelos baseados em local, a presunção de inocência é afetada. Quando uma viatura da PMPR é direcionada para um "quadrado preditivo" em um bairro da periferia, os policiais chegam àquela área com uma cognição pré-formatada: aquele é um local de "alto risco", onde um crime está "prestes a acontecer". Essa expectativa pode influenciar a abordagem policial, tornando-a mais hostil, invasiva e baseada em uma suspeita generalizada que recai sobre todos os que transitam por aquele local. A "fundada suspeita", requisito legal para a busca pessoal (art. 244 do Código de Processo Penal), corre o risco de ser substituída por uma "suspeita algorítmica", fragilizando o controle sobre a discricionariedade policial.

Nesse sentido, o uso de predições algorítmicas como fundamento para a ação policial desafia a cláusula do devido processo legal em sua dimensão substantiva (art. 5º, LIV, da CF), que exige que a atuação estatal seja razoável, proporcional e não arbitrária. A utilização de uma predição estatística, cuja margem de erro é inevitável e cujos critérios podem ser opacos e discriminatórios, como justificativa para restringir a liberdade ou intensificar a vigilância sobre um cidadão, pode ser considerada uma medida desproporcional e carente da razoabilidade exigida pelo ordenamento constitucional. A própria ideia de ser abordado ou ter a casa vigiada porque um algoritmo assim determinou parece inverter a lógica de um sistema de justiça que deve se basear em fatos concretos e individualizados.

3.2 O problema da "caixa-preta" (*black box*) e a necessidade de transparência e auditabilidade

Um dos maiores desafios técnicos e jurídicos impostos por sistemas de IA complexos, como redes neurais profundas, é sua opacidade. Frequentemente, mesmo os desenvolvedores do sistema não conseguem explicar por que o modelo

chegou a uma determinada predição. O algoritmo funciona como uma "caixa-preta": dados entram, resultados saem, mas o processo de tomada de decisão interna é inescrutável. Essa característica colide frontalmente com princípios basilares do Direito Administrativo e do Processo Penal, em especial o dever de motivação.

O princípio da publicidade (art. 37, caput, da CF) e o dever de motivar os atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/99) exigem que a Administração Pública exponha as razões de fato e de direito que fundamentaram suas decisões. Como a PMPR poderia motivar a decisão de concentrar 80% do seu patrulhamento em 10% do território da cidade, se essa decisão foi tomada por um algoritmo de caixa-preta? A mera alegação de que "o algoritmo indicou" é insuficiente para um controle de legalidade e de mérito do ato administrativo. A ausência de transparência impede que o cidadão que se sinta prejudicado possa contestar a decisão e que os órgãos de controle (Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunais de Contas) possam fiscalizar a atuação policial.

A LGPD, em seu artigo 20, prevê o direito do titular dos dados de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses. Além disso, garante o direito a "critérios e os procedimentos utilizados para a decisão automatizada". Embora a aplicabilidade direta à segurança pública seja controversa, o princípio da *explicabilidade* (*Explainable AI* - XAI) que emana dessa norma é fundamental. Para que um sistema preditivo seja juridicamente admissível, ele deve ser, no mínimo, auditável e passível de explicação. É preciso que seja possível reconstruir a cadeia decisória do algoritmo para entender quais variáveis foram mais relevantes para uma determinada predição. Sem isso, o controle sobre o sistema torna-se impossível, e a decisão algorítmica se converte em um ato de fé, incompatível com a racionalidade exigida do poder público.

3.3 A falácia da neutralidade tecnológica: vieses cognitivos e estruturais embutidos no Código

Subjacente a muitos dos desafios mencionados, encontra-se uma premissa filosófica que precisa ser desconstruída: a falácia da neutralidade tecnológica. A crença de que algoritmos, por serem baseados em matemática e lógica, são inerentemente neutros, objetivos e livres de preconceitos humanos é profundamente

equivocada. Como adverte a literatura especializada, os algoritmos são "opiniões embutidas em código" (O'neil, 2016). Eles refletem as escolhas, os valores e os vieses, conscientes ou inconscientes, de seus criadores e, principalmente, da sociedade que gerou os dados com os quais eles são treinados.

Um sistema de policiamento preditivo para a PMPR seria desenvolvido por uma equipe de programadores, cientistas de dados e gestores de segurança pública. As decisões sobre quais dados incluir, quais variáveis considerar mais importantes, como definir "crime" (incluir apenas crimes de rua ou também crimes ambientais e fiscais?), qual métrica de sucesso otimizar (redução de um tipo específico de crime, redução geral, aumento de prisões?) são todas decisões humanas, carregadas de valores e com implicações políticas. Não há matemática que possa isentar o processo dessas escolhas.

Além dos vieses dos desenvolvedores, há os vieses estruturais presentes nos dados. Como já mencionado, os dados criminais não são um reflexo puro da realidade do crime; são um reflexo da atividade policial e das prioridades de registro. Crimes que ocorrem em áreas ricas podem ser subnotificados ou registrados de forma diferente. A violência doméstica, que ocorre intramuros, é notoriamente sub-representada nos dados oficiais. Um algoritmo treinado com esses dados aprenderá uma visão distorcida e incompleta da criminalidade, focando naquilo que é mais visível e mais reprimido pelo sistema de justiça criminal tradicional. Solon Barocas e Andrew Selbst (2016) argumentam que os problemas de discriminação algorítmica raramente decorrem de uma intenção maliciosa, mas sim de um "descuido com a consciência contextual", ou seja, da falha em compreender como os processos sociais de geração de dados afetam os resultados do modelo. Portanto, a implementação de um sistema preditivo exige uma profunda reflexão sociológica e criminológica sobre a natureza dos dados e dos processos que se pretende automatizar, sob o risco de se criar um sistema tecnicamente preciso, mas socialmente injusto e juridicamente insustentável.

4 DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO PREDITIVO JURIDICAMENTE COMPATÍVEL E ETICAMENTE RESPONSÁVEL NA PMPR

Diante do complexo panorama de potencialidades e perigos exposto, a questão que se impõe não é a de uma recusa tecnofóbica à inovação, mas sim a de como governar a tecnologia para que ela sirva aos propósitos de um Estado Democrático de Direito. A implementação de um modelo preditivo pela Polícia Militar do Paraná não

deve ser vista como um projeto puramente técnico, mas como um ato de política pública de alta complexidade, que demanda um desenho institucional e regulatório cuidadoso. A viabilidade jurídica e a legitimidade social de tal sistema dependem da construção de um arcabouço de salvaguardas que enderece proativamente os riscos de violação de direitos e de perpetuação de injustiças. Esta seção se propõe a delinear um conjunto de diretrizes essenciais para nortear esse processo, abrangendo desde a governança de dados e a mitigação de vieses até a garantia da soberania humana e da *accountability*.

4.1 Governança de dados e conformidade com a LGPD no contexto da segurança pública

O primeiro e mais fundamental pilar para a implementação responsável de um sistema preditivo é a instituição de uma política de governança de dados robusta e transparente. Conforme argumentado, embora a LGPD preveja um regime específico para a área de segurança pública ainda não regulamentado, seus princípios devem servir como farol para a atuação da PMPR. Isso implica em um conjunto de medidas concretas.

Primeiramente, é imperativa a estrita observância do princípio da finalidade. A PMPR deve definir e documentar de forma clara e específica qual é a finalidade do tratamento dos dados para o sistema preditivo, por exemplo, "otimizar a alocação de patrulhas de policiamento ostensivo para a prevenção de crimes patrimoniais em áreas urbanas". Finalidades genéricas e expansivas devem ser rechaçadas. Essa finalidade específica deve guiar todo o ciclo de vida do dado, desde a coleta até o descarte.

Em segundo lugar, os princípios da necessidade e da adequação devem ser rigorosamente aplicados. A corporação deve realizar um exercício de minimização de dados (*data minimization*), coletando e utilizando apenas os dados estritamente necessários para atingir a finalidade proposta. A tentação de criar bancos de dados massivos com toda sorte de informações sobre os cidadãos, sob o pretexto de que "poderão ser úteis no futuro", deve ser resistida, pois representa um risco desproporcional à privacidade. Cada nova fonte de dados a ser integrada ao modelo deve ter sua necessidade e adequação justificadas.

Terceiro, a elaboração de um Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), ou um documento análogo, é uma medida de prudência

indispensável antes do desenvolvimento do sistema. Tal relatório, conforme previsto na LGPD para situações de alto risco, permitiria à PMPR identificar, avaliar e propor medidas para mitigar os riscos que o tratamento de dados em larga escala para fins preditivos representa para os direitos fundamentais. Esse processo deve envolver não apenas a equipe técnica, mas também assessores jurídicos e, idealmente, ser aberto à consulta de especialistas e da sociedade civil.

Por fim, a segurança da informação é crucial. A PMPR deve investir em medidas técnicas e administrativas de ponta para proteger os bancos de dados contra acessos não autorizados, vazamentos e outros incidentes. Além disso, é fundamental estabelecer uma política clara de retenção, determinando por quanto tempo os dados serão armazenados e como serão descartados de forma segura após o cumprimento de sua finalidade, evitando a perpetuação de um "big data" estatal de vigilância. A nomeação de um Encarregado pela Proteção de Dados (DPO), mesmo no âmbito da segurança pública, seria uma boa prática de governança para centralizar a responsabilidade e servir como ponto de contato para os cidadãos e as autoridades de controle.

4.2 Estratégias técnicas e metodológicas para mitigação de vieses algorítmicos

Reconhecer que os vieses são inerentes ao processo de aprendizado de máquina é o primeiro passo para combatê-los. A comunidade de ciência da computação tem desenvolvido um campo de estudos conhecido como "*Fairness, Accountability, and Transparency in Machine Learning*" (FAT/ML), que oferece um crescente arsenal de técnicas para auditar e mitigar vieses. A PMPR, ao contratar ou desenvolver um sistema preditivo, deve exigir que tais técnicas sejam incorporadas ao projeto desde sua concepção (*fairness by design*). Essas estratégias podem ser classificadas em três categorias.

As técnicas de pré-processamento atuam diretamente nos dados de treinamento, antes que o algoritmo seja construído. O objetivo é "limpar" os dados de vieses históricos. Isso pode envolver a identificação e remoção de dados que reflitam práticas policiais discriminatórias passadas, a aplicação de pesos diferentes a dados de diferentes regiões para corrigir subnotificações (re-weighting), ou a utilização de técnicas estatísticas para garantir que os dados de treinamento representem de forma mais equitativa a demografia da população, em vez de apenas a demografia das prisões.

As técnicas de in-processamento (ou durante o processamento) modificam o próprio algoritmo de aprendizado para que ele otimize não apenas a acurácia da predição, mas também uma ou mais métricas de justiça (fairness metrics). Por exemplo, pode-se inserir uma restrição no modelo para que a taxa de erro das predições seja similar entre diferentes grupos demográficos ou geográficos. A escolha da métrica de justiça é, em si, uma decisão complexa e com implicações éticas, pois diferentes noções de justiça (e.g., paridade demográfica, igualdade de oportunidades, igualdade de odds) podem ser matematicamente incompatíveis. Essa escolha deve ser feita de forma transparente e justificada.

As técnicas de pós-processamento, por sua vez, atuam sobre os resultados (predições) gerados pelo modelo, ajustando-os para satisfazer critérios de justiça. Por exemplo, se o modelo está concentrando excessivamente as "caixas de predição" em um único bairro, um mecanismo de pós-processamento poderia recalibrar os limiares de risco para garantir uma distribuição geográfica mais equitativa das atenções policiais, evitando o superpoliciamento.

A implementação de uma ou mais dessas técnicas é fundamental. Contudo, é importante ressaltar que não existe uma solução puramente técnica para um problema que é fundamentalmente social. Como argumentam Friedman e Nissenbaum (1996), o viés não é apenas um problema estatístico, mas um desalinhamento entre o sistema computacional e os valores sociais e éticos. Portanto, a mitigação de vieses deve ser um processo contínuo de auditoria, avaliação e ajuste do sistema, envolvendo equipes multidisciplinares e diálogo com as comunidades afetadas.

4.3 A supremacia da decisão humana: o papel do policial e do comandante na era algorítmica

Uma das mais importantes salvaguardas contra os riscos da automação é a consagração do princípio da supremacia da decisão humana (human-in-the-loop, human-on-the-loop). O sistema preditivo deve ser projetado e legalmente enquadrado como uma ferramenta de suporte à decisão, e nunca como um substituto para o julgamento e a discricionariedade do profissional de segurança pública. A predição algorítmica deve ser tratada como mais uma fonte de informação de inteligência, que se soma à experiência do policial, ao conhecimento do terreno e a outras informações contextuais para a tomada de decisão.

A tecnologia preditiva não deve ser um oráculo que dita ordens, mas sim um painel de instrumentos que oferece informações ao piloto. A decisão final de como e quando intervir, a responsabilidade pela abordagem e o ônus de justificar a ação com base em elementos concretos devem permanecer inequivocamente com o agente humano. A automação da decisão final na segurança pública é a abdicação da responsabilidade, o que é incompatível com os princípios da Administração Pública. (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 215).

Isso implica, na prática, em algumas diretrizes cruciais para a PMPR. Primeiro, é necessário investir maciçamente na capacitação e no treinamento do efetivo. Os policiais militares, do soldado ao coronel, precisam ser treinados não apenas para usar a interface do software, mas para compreender suas limitações, sua margem de erro e seus potenciais vieses. Eles devem ser ensinados a interpretar criticamente as "sugestões" do algoritmo e a não as aceitarem de forma automática. O treinamento deve enfatizar que a predição de "alto risco" para uma área não constitui, por si só, a "fundada suspeita" necessária para uma abordagem, que ainda demanda a identificação de elementos fáticos concretos no momento da ação.

Segundo, a cadeia de comando e a responsabilidade devem ser claramente definidas. Se uma ação policial baseada em uma predição algorítmica se mostrar equivocada ou violadora de direitos, a responsabilidade não pode ser atribuída à "máquina". A responsabilidade deve recair sobre o agente que executou a ação e a linha de comando que determinou ou validou a estratégia baseada no sistema. Manter a centralidade do ser humano no processo decisório é essencial para garantir que sempre haja um agente público imputável e responsável por cada ato do Estado.

4.4 Transparência, controle social e mecanismos de accountability

Por fim, a legitimidade de um sistema de policiamento preditivo depende da criação de mecanismos robustos de transparência e *accountability*, que permitam o controle sobre seu funcionamento e seus impactos. A opacidade é inimiga do Estado de Direito. Embora a segurança pública exija um certo grau de sigilo em suas operações táticas, a estratégia e as ferramentas utilizadas devem, em seu desenho geral, ser abertas ao escrutínio público.

Uma primeira medida de transparência seria a publicação de informações sobre o sistema. A PMPR deveria tornar públicas, por exemplo, as fontes de dados utilizadas para treinar o modelo, as categorias gerais de variáveis consideradas, as métricas de justiça adotadas para mitigar vieses e os relatórios de auditoria sobre a acurácia e o

impacto do sistema. A divulgação do código-fonte ou dos detalhes do algoritmo poderia comprometer a segurança, mas a lógica de funcionamento e os parâmetros de governança do sistema devem ser transparentes.

Adicionalmente, a criação de um comitê de supervisão externo e independente poderia ser um mecanismo de controle eficaz. Tal comitê poderia ser composto por representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário, da OAB, de universidades (com especialistas em direito, computação e sociologia) e da sociedade civil. Sua função seria a de auditar periodicamente o sistema, analisar seus resultados, investigar denúncias de discriminação e emitir recomendações para o aprimoramento da ferramenta e de suas políticas de uso.

Finalmente, é essencial criar canais acessíveis para que os cidadãos e as comunidades que se sintam injustamente visados pelo sistema possam registrar reclamações e solicitar revisões. A ouvidoria da polícia e outros órgãos de controle devem estar preparados para receber e processar denúncias relacionadas ao policiamento preditivo, garantindo que os erros e os abusos não fiquem sem resposta. A *accountability*, ou seja, a capacidade de responsabilização e de prestação de contas, é o que garante que a tecnologia permaneça a serviço da sociedade, e não o contrário. Somente através de um ecossistema de governança que integre essas múltiplas dimensões – jurídica, técnica, humana e social – será possível para a PMPR explorar as potencialidades da inteligência artificial sem sacrificar os valores fundamentais que a corporação tem o dever de proteger.

5 CONCLUSÃO

A jornada empreendida neste artigo científico buscou navegar pelas águas complexas e, por vezes, turbulentas da intersecção entre inteligência artificial, segurança pública e direitos fundamentais. A análise da implementação de um modelo preditivo de criminalidade para a alocação dinâmica de recursos na Polícia Militar do Paraná revelou um cenário de dualidade marcante: de um lado, a promessa sedutora de uma gestão mais eficiente, proativa e racional dos escassos recursos estatais; de outro, a sombra iminente de riscos significativos à privacidade, à isonomia e aos pilares de um sistema de justiça pautado na presunção de inocência e no devido processo legal. A investigação demonstrou que a tecnologia em questão não é um mero instrumento neutro, mas um artefato sociotécnico complexo, cujos impactos são

profundamente moldados pelas escolhas de seu desenho, pelos dados que o alimentam e pelo contexto institucional em que é operado.

A hipótese central, defendida e detalhada ao longo do desenvolvimento, foi a de que a adoção de tal tecnologia pela PMPR não é, em si, juridicamente inviável, mas sua legitimidade constitucional e aceitabilidade democrática são estritamente condicionais. A busca pela eficiência, um princípio constitucionalmente consagrado, não pode servir de salvo-conduto para a erosão de direitos fundamentais. O equilíbrio entre esses dois polos não é apenas possível, mas obrigatório, e se materializa na construção de um arcabouço de governança multifacetado e robusto. Os pilares desse arcabouço, conforme proposto, são a governança de dados em estrita conformidade com os princípios da LGPD, a adoção proativa de técnicas para mitigação de vieses algorítmicos, a manutenção da supremacia da decisão humana qualificada e a implementação de mecanismos de transparência e accountability que permitam um controle efetivo sobre o sistema.

O estudo reafirmou que o maior perigo do policiamento preditivo reside na sua capacidade de criar profecias autorrealizáveis de criminalidade, automatizando e amplificando vieses históricos contra comunidades já marginalizadas. O fenômeno do "feedback loop", onde o algoritmo direciona a polícia para onde ela já costumava ir, e a polícia, ao encontrar mais crimes, "confirma" a predição, representa uma ameaça direta ao princípio da isonomia e pode entrincheirar a discriminação sob um verniz de objetividade matemática. Desconstruir a falácia da neutralidade tecnológica foi, portanto, um passo crucial para compreender que a justiça algorítmica não é um resultado automático, mas uma meta a ser ativamente perseguida por meio de um design consciente e de uma auditoria contínua.

As diretrizes propostas ao final do trabalho buscaram traduzir as preocupações teóricas em um caminho prático e factível para a PMPR. A ênfase na minimização de dados, na elaboração de relatórios de impacto, na capacitação do efetivo para uma interpretação crítica das predições e na criação de instâncias de controle social e externo não são meros adornos, mas condições de possibilidade para uma inovação tecnológica responsável. O modelo preditivo deve ser encarado como uma ferramenta de apoio à inteligência policial, uma fonte de informação qualificada que auxilia o comandante e o policial na ponta da linha a tomarem decisões mais informadas, mas nunca como um substituto para o seu julgamento, sua experiência e sua responsabilidade.



Em síntese, este artigo conclui que a Polícia Militar do Paraná, ao considerar a adoção de modelos preditivos, encontra-se diante de uma encruzilhada. Um caminho, o da adoção acrítica e puramente tecnicista, leva ao risco de uma distopia de vigilância e controle, onde a eficiência é comprada ao preço da liberdade e da igualdade. O outro caminho, mais árduo e reflexivo, é o da inovação responsável, que vê a tecnologia como um meio para aprimorar a segurança pública dentro dos estritos limites impostos pelo Estado Democrático de Direito. Para trilhar este segundo caminho, é indispensável um compromisso institucional com o diálogo interdisciplinar, a transparência e a proteção intransigente dos direitos do cidadão.

O tema, longe de se esgotar, abre um vasto campo para futuras pesquisas. Seria de grande valia a realização de estudos empíricos que simulem a aplicação de modelos preditivos com dados reais da segurança pública do Paraná, para mensurar com maior precisão os potenciais ganhos de eficiência e os riscos de viés. Da mesma forma, aprofundamentos sobre a legislação específica de proteção de dados para a segurança pública, ainda pendente no Brasil, são urgentes. A evolução da inteligência artificial continuará a apresentar novos desafios ao direito e à sociedade, e cabe à academia, aos operadores do direito e aos gestores públicos a tarefa contínua de pensar e construir os marcos regulatórios e éticos capazes de garantir que o futuro digital seja também um futuro justo e democrático.



REFERÊNCIAS

BAROCAS, Solon; SELBST, Andrew D. Big Data's Disparate Impact. **California Law Review**, v. 104, p. 671-732, 2016. Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=https://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol104/iss3/3>>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRATTON, William J.; KNOBLER, Peter. **Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic**. New York: Random House, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel. A proteção de dados pessoais para fins de segurança pública no Brasil. In: MENDES, Laura Schertel; et al. (Org.). **Tratado de Proteção de Dados Pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 451-470.

FRIEDMAN, Batya; NISSENBAUM, Helen. Bias in Computer Systems. **ACM Transactions on Information Systems**, v. 14, n. 3, p. 330-347, July 1996.

GOLDSTEIN, Herman. **Problem-Oriented Policing**. New York: McGraw-Hill, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

PERRY, Walter L.; MCINNIS, Brian; PRICE, Carter C.; SMITH, Susan; HOLLYWOOD, John S. **Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR233.html>. Acesso em: 4 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito, Tecnologia e Inteligência Artificial: Desafios à Proteção dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities**. New York: The Free Press, 2002.

TEIXEIRA, Tarcísio. **Direito Digital e Administração Pública: LGPD e seus Impactos no Setor Público**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

EL ESPEJO DE HOBBS. NOTAS SOBRE EL NARCISISMO POLÍTICO

Alberto Andronico

Traducción de Ignacio Ara Pinilla¹²

1. YO SOY EL PUEBLO

Comienzo con una anécdota personal. Un día, mi hijo vuelve a casa después de haber pasado la tarde con mis padres y dice: El abuelo me ha dicho que aquí mando yo. Pánico. Descarto de inmediato la hipótesis de responderle: No, aquí mando yo. No lo hubiera creído, y no podría culparle por ello. Valoro la posibilidad de decirle: No, aquí manda mamá. Pero, aunque más creíble que la anterior, descarto también esta respuesta. Y encuentro una solución que me parece combinar un lúcido reconocimiento del fin del patriarcado con una primera lección de educación cívica. Y le digo: No, aquí la soberanía pertenece al pueblo (art. 1 Const.). Por un momento, me ilusiono con mi genialidad. Pero, precisamente, solo por un momento. Porque mi hijo me deja helado con esta frase, tan fulminante como inquietante: ¡Yo soy el pueblo!

Ahora, no recuerdo con exactitud cuántos años tenía; solo sé que era muy pequeño y que, mientras tanto, él se ha curado (o al menos, eso creo), aunque no podría decir lo mismo de mí. Como quiera que sea, este no es el lugar para tumbarme en el diván de un analista, y mucho menos para adentrarme en los vericuetos de un autoanálisis que correría el riesgo de volverse interminable. El motivo por el cual he recordado este episodio es otro. Lo he hecho solo para comenzar a adentrarme, con un cierto tono engañoso, en lo que llamaría el campo del narcisismo político. Al final de este trabajito, de hecho, quiero ocuparme de un espectro que hoy penetra con cada vez más insistencia las grietas de nuestras queridas democracias. Un espectro que toma el nombre de populismo y que, en mi opinión, se presta a ser encuadrado, justamente, en términos de una especie de delirio narcisista del discurso político contemporáneo³. Solo que, para llegar ahí, necesito escribir algunas páginas, empezando por esta cuestión del pueblo. Y del Yo.

¹ Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidade de La Laguna – Espanha.

² Alberto Andronico Traducción de Ignacio Ara Pinilla, Universidad de La Laguna – Espanha.

³ Pretendo limitar al mínimo las referencias a la literatura secundaria (también) para no sobrecargar demasiado el texto, pero no puedo dejar de recordar que la noción de narcisismo circula desde hace tiempo en las ciencias políticas y sociales. Aconsejo así, al menos, la lectura de estos tres textos: C. LASCH, La cultura del narcisismo. L'individuo in fuga dal sociale in un'età di disillusioni collettive, Neri Pozza, Vicenza, 2020; G. ORSINA, La democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica, Marsilio, Venezia 2018 e V. CESAREO, I. VACCARINI, L'era del narcisismo, Franco Angeli, Milano, 2012.

2. UNA FICCIÓN CONSTITUTIVA

A propósito de pueblo, digo de entrada una cosa, en forma de tesis, que luego intentaré explicar. Cuando hablamos de pueblo, hablamos de una construcción simbólica, fruto de una específica representación, que toma forma a través de una etapa imaginaria. Y añadido: el engaño del populismo reside en detenerse en esta etapa, es decir, en una identificación narcisista de una multitud de humanos con una imagen cohesionada e idealizada que pretende prescindir de la mediación simbólica necesaria para su constitución como sujeto político. La impaciencia ante las mediaciones institucionales (y no solo) constituye, por lo demás, uno de los rasgos distintivos de nuestro presente. Y desde este punto de vista, el populismo no es más que uno de tantos síntomas de esta difusa tendencia a saltarse las mediaciones en vista de un presunto acceso inmediato a la realidad: o, para decirlo mejor, a lo Real. Estoy hablando en la lengua de Jacques Lacan, como algunos ya habrán notado. Pero estoy pensando en Thomas Hobbes: el padre indiscutido de la ciencia política moderna. Y es precisamente de Hobbes de quien quiero partir. Nadie mejor que él, de hecho, nos permite comprender la centralidad de la representación política en la constitución de ese sujeto al que damos el nombre de pueblo⁴.

Antes de leer a Hobbes hay que precisar, sin embargo, una distinción. Hay que tener cuidado con no confundir la representación política con la representación jurídica, cuya figura típica en el derecho privado es la del mandato. Como han subrayado ya varias voces, aunque no unánimemente, estas dos formas de representación no constituyen simplemente dos especies de un único género (la representación, precisamente), sino más bien dos géneros diversos que invocan dos órdenes del discurso radicalmente diferentes. Y si se pregunta por qué, la respuesta

⁴ Como escribe Ernesto Laclau: «La construcción de un pueblo resulta imposible...sin la intervención de mecanismos de representación» (E. Laclau, *La ragione populista*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 153). Y, más adelante: «La construcción de un pueblo, en definitiva, no es simplemente la aplicación a un caso particular de una teoría general de la representación que pudiera ser formalizada en nivel más abstracto; y, viceversa, un caso paradigmático ya que es el único que nos revela la representación por lo que ella es: el terreno primario de constitución de la objetividad social» (pp. 154-155). Aprovecho esta nota para señalar que contrariamente a lo que a menudo se entiende en este texto que ya es un clásico de Laclau no ese encuentra, bien mirado, una revaloración del populismo, sino más bien una auténtica (y refinadísima) teoría del político (cfr. S. Benvenuto, *Soggetto e masse. La psicologia delle folle di Freud*, Castelvecchi, Roma, 2021, p. 144). Es siempre Laclau, por lo demás, quien escribe que la razón populista «equivale a la razón política tout court» (E. Laclau, *La ragione populista*, cit., p. 212). En las siguientes páginas hablaré sin embargo del populismo en términos de una deriva puramente imaginaria de la lógica simbólica que justamente identifica Laclau como constitutiva del pueblo como sujeto político.

– al menos en un primer momento – es bastante simple: en un caso, el de la representación jurídica, el representante actúa en nombre y por cuenta de un representado ya existente; en el otro, el de la representación política, es el representante quien da forma al representado, haciendo presente un sujeto colectivo originariamente ausente (o por lo menos fragmentado)⁵.

En otros términos, retomando nuevamente una gramática lacaniana, en la representación política entra en juego una acción propiamente morfogénica, que crea una unidad simbólica, extraña a la figura del mandato de derecho privado. Aquí se trata simplemente de representar intereses particulares de un sujeto que decide hacerse representar por otro en la gestión de sus asuntos; allí, en cambio, se trata de dar vida, en su totalidad, a un sujeto que no existe antes ni fuera de su representación. Esto, al menos, si se quiere permanecer fieles al concepto de representación política tal como fue originalmente construido dentro de aquella arquitectura que ha hecho la historia del pensamiento (no solo) político moderno y que ha tenido en la centralidad reconocida al Estado-nación su clave de bóveda: una gramática que, aunque lleva algunos años con dificultades para afianzarse en la realidad, sigue siendo aún la única de la que disponemos. Basta pensar en el artículo 67 de nuestra Constitución: «Cada miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin mandato vinculante». Hubiera sido imposible decirlo mejor. Contrariamente a lo que suele pensarse, los miembros individuales del parlamento no están llamados por nuestra Constitución a representar los intereses particulares de quienes los han elegido o de los partidos (es decir, de las partes) a los que pertenecen, sino – precisamente – de nuestra Nación, cuya unidad toma forma solo y exclusivamente en virtud de esta ficción constitutiva propia del mecanismo de la representación política.

3. LA UNIDAD DEL REPRESENTANTE.

Ahora bien, lo que acabo de decir creo que se presta muy bien a ser releído a través de ese estadio del espejo introducido por Jacques Lacan para explicar la

⁵ Sobre el tema de la representación política la bibliografía es prácticamente ingente. Me limito por tanto a recordar un clásico trabajo de Giuseppe Duso: *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2003. Imprescindible también la remisión a H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 2007. Véase también, F. G. Menga, *Potere costituente e rappresentanza democratica. Per una fenomenologia dello spazio istituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009. Para un específico encuadramiento de la distinción entre responsabilidad jurídica y política véase un breve, pero iluminante, ensayo de Giuseppe Ugo Rescigno: *Alcune note sulla rappresentanza politica*, en "Politica del diritto", 4/1995, pp. 543-560.

constitución de la subjetividad humana, siguiendo la línea del trabajo ya realizado por Freud en su análisis del narcisismo⁶. Por lo demás, es precisamente desde aquí que emprende su retorno a Freud⁷.

Pero antes de leer a Lacan, leamos a Hobbes. O mejor dicho: una de sus (muchas) obras maestras. En particular, un capítulo. Y precisamente, un párrafo de ese capítulo. El párrafo es el decimotercero. El capítulo, el decimosexto. Y la obra maestra – diría casi: obviamente – es el Leviatán. Hobbes publica este texto, destinado a convertirse en un monumento del pensamiento occidental, en 1651, en Londres. Dos años antes, también en Inglaterra, había sido ajusticiado Carlos I, y dos años después Oliver Cromwell se convertirá en Lord Protector. El contexto es, por tanto, el de la guerra civil inglesa y el nacimiento (y degeneración) del Commonwealth. Y el problema de Hobbes es, en efecto, esencialmente de orden político. Un orden no ya entendido como un dato puro y simplemente natural, según la tradición aristotélica y tomista, sino como un producto estructuralmente artificial: hecho por los hombres, y para los hombres.

El hombre, el Estado, un Estado cristiano, el reino de las tinieblas. Estas son las cuatro secciones en las que se divide el Leviatán. Estructura que ilustra, de manera inmejorable, la revolución metodológica típicamente hobbesiana (y cartesiana): primero la parte – o mejor, las partes – y luego el todo. Tanto es así que del contrato social, ese pacto (hipotético, no lo olvidemos, y propiamente simbólico) que constituye el fundamento del vínculo social, por el cual los hombres son llamados a «conferir todo su poder y su fuerza a un solo hombre o a una asamblea de hombres, que pueda reducir todas sus voluntades, en sus voces plurales, a una sola voluntad»⁸, Hobbes se ocupa solo de ello en el capítulo diecisiete, el primero de la segunda sección: la dedicada, precisamente, al Estado.

Como ya anticipé, sin embargo, más que ese capítulo, nos interesa el que lo precede, que cierra la sección dedicada al hombre. Y en particular – como también ya señalé – un párrafo de ese capítulo: el decimotercero. Título de ese párrafo: Cómo una multitud de hombres se convierte en una persona. Y es aquí donde Hobbes escribe: «Una multitud de hombres se convierte en una persona cuando es

⁶ Me refiero obviamente a S. FREUD, Introduzione al narcisismo, en ID., Opere, vol. 7, Bollati Boringhieri, Torino, 1977, pp. 443-472.

⁷ Cfr. J. LACAN, Il seminario. Libro I. Gli scritti tecnici di Freud (1953-1954), Einaudi, Torino, 1978.

⁸ T. HOBBS, Leviatano, Bompiani, Milano, 2001, pp. 281-283.

representada por un hombre o por una persona, y esto sucede con el consentimiento particular de cada uno de los miembros de dicha multitud»⁹. Para luego añadir inmediatamente: «De hecho es la unidad del representante y no la unidad del representado lo que hace de esa persona una sola, y es el representante quien sostiene a esa persona y solamente a ella, no pudiendo de otro modo comprenderse la unidad en la multitud»¹⁰. Se trata de un pasaje decisivo: es gracias a la unidad de un único representante que, para Hobbes, la multitud de los individuos representados se convierte en una persona. Dicho de otro modo: una multitud de hombres se convierte en “un pueblo” solo cuando se encuentra representada por un único representante, que actúa, sin embargo, en nombre y por cuenta del pueblo, y no de la multitud de individuos que lo componen. Y es precisamente una operación de este tipo la que, como enseguida veremos, Lacan identifica en la raíz de la subjetividad, aunque individual, y no colectiva. Pero antes, aún unas palabras más sobre Hobbes.

4. UNA PERSONA CIVIL

El Estado es una persona civil, dice Hobbes. El soberano es quien se hace cargo de ella. No por casualidad, de hecho, es precisamente a partir de la definición de este término que Hobbes comienza el capítulo del que nos estamos ocupando (más o menos) con detalle: «UNA PERSONA es aquel cuyas palabras o acciones son consideradas como propias o como representativas de las palabras o acciones de otro hombre o de cualquier otra cosa a la cual se le atribuyen, ya sea verdadera o ficticiamente»¹¹. Precisión importante, porque introduce un elemento propiamente escénico, por no decir directamente teatral, en el concepto de representación. Como Hobbes no deja de recordar: «Persona es una palabra latina; en su lugar los griegos usan *prósopon*, que significa rostro, así como persona en latín indica la máscara o la apariencia externa de un hombre que actúa en el escenario, y a veces, más específicamente, esa parte que cubre el rostro, como una máscara o una visera»¹². Y añade: «La persona coincide con el actor, tanto en la escena como en las conversaciones comunes, y personificar es recitar o representarse a sí mismo o a otro, y se dice que quien representa a otro sostiene su persona o actúa en su nombre»¹³.

⁹ Ivi, p. 271.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ivi, p. 265.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

Vemos así quién es el soberano: es —en sentido propio— el “actor” que, a través de la dinámica de la representación, da voz a la voluntad del Estado, convirtiendo así en “una” a la persona de este último y transformando la multitud fragmentada de individuos en un único cuerpo político dotado de una única voluntad: la suya. Este punto merece ser subrayado¹⁴. Aquello a lo que el soberano está llamado a dar voz no son las voluntades particulares de los individuos que, a través del contrato social, le han cedido su derecho a autogobernarse. Y tampoco la pura y simple suma de esas voluntades (fragmentadas). Es algo distinto. Y precisamente, la voluntad de ese cuerpo político que no existe antes, ni al margen, de la identificación del soberano como su único representante. Es la unidad del representante, no lo olvidemos, la que convierte en “una” a la persona del representado. Lo que quiere decir que no es el pueblo quien precede al soberano, sino al contrario, es gracias al soberano —que representa su voluntad— como el pueblo adquiere su identidad como sujeto político. Por lo demás, dicho sea de paso, si para Hobbes la voluntad soberana es absoluta —es decir, desligada de cualquier vínculo y sustraída a cualquier juicio— lo es precisamente porque literalmente “incorpora” la persona del Estado, es decir, de ese gran Leviatán, cuya esencia es precisamente esta: «Una persona cuyos actos una gran multitud ha hecho suyos en cada uno de sus componentes, mediante pactos recíprocamente estipulados, con el fin de ponerla en condiciones de usar la fuerza y los medios de todos ellos del modo que considere oportuno para su paz y defensa común»¹⁵.

5. EL ESTADIO DEL ESPEJO

Resumiendo: una multitud de hombres se convierte en un pueblo solo en virtud del mecanismo de la representación política, es decir, en el momento en que un actor (el soberano) representa su voluntad. Pretendía recordar de Hobbes. Y ahora, pasemos a Lacan. Es precisamente esta génesis de un sujeto como efecto de una representación que unifica lo fragmentado lo que volvemos a encontrar —aunque a nivel individual y en un primer momento puramente imaginario— en su ya célebre

¹⁴ Para una profundización, aconsejo vivamente la lectura de T. Gazzolo, *Ius/Lex. Hobbes e il diritto naturale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 231-279.

¹⁵ T. HOBBS, *Leviatano*, p. 283.

estadio del espejo¹⁶. Solo alguna mención rápida para recordarnos de qué estamos hablando.

Como es sabido, apoyándose en los trabajos sobre la percepción en la psicología evolutiva de Wallon y en los estudios etológicos sobre las palomas de Harrisson, Lacan sostiene que entre los seis y los dieciocho meses se produce un cruce estructural en el proceso de desarrollo psíquico del niño¹⁷. Se trata de una experiencia realmente elemental: el niño adquiere por primera vez conciencia de su identidad en el momento en que se reconoce en su imagen. Elemental, pero en absoluto banal. Lo que el espejo devuelve al niño es una imagen unitaria de su cuerpo, que compensa la angustia generada por la percepción inicialmente inorgánica de sus sensaciones cinestésicas. La percepción fragmentada de su cuerpo da así paso a una imagen de su totalidad y finalmente, añade Lacan, a: «la asunción de la armadura de una identidad alienante»¹⁸. Esta es una de las lecciones que Lacan nos transmite: en la raíz de toda identidad encontramos una alienación constitutiva, como consecuencia de una acción literalmente morfogénica de la imagen reflejada en el espejo¹⁹.

Intento explicar rápidamente por qué. En este estadio es la imagen la que actúa sobre el sujeto, dándole forma. Y no el sujeto el que actúa a través de la imagen. Y ello por la simple razón de que, si bien el espejo (entendido en un primer momento, freudianamente, como las expectativas imaginarias de los padres) permite al sujeto

¹⁶ En esta óptica resulta decididamente interesante (y convincente) la propuesta introducida y detalladamente ariculada por Guy Le Gaufey de trasladar el fondo del origen histórico del psicoanálisis desde el plano científico al político, a través precisamente de una reconsideración del trabajo hobbesiano acerca de las nociones de representación y autorización (y de los conceptos de persona ficticia, de autor de actor) con particular referencia a la cuestión del transfert: «Justamente, se ha insistido ya mucho en el hecho de que el psicoanálisis solo ha podido nacer apoyándose en el discurso de la ciencia galilea; pero este aspecto de las cosas, gracias al que el psicoanálisis puede justificar y sostener numerosas hipótesis, limita gravemente la comprensión del transfert. Sin embargo, medir el transfert privilegiando el metro del amor/odio y de las pasiones en general, como se suele hacer, significa predisponerse a no comprender nada de su valor “gramatical”, de su modo particular de configurar la escena de la tercera persona, si por el contrario colocamos el dibujo de tercera persona producido por el transfert en el surco de la fractura abierta por la “persona ficticia” de Hobbes, podemos ver cómo opera el transfert con respecto a la cuestión del tercero, y cómo en consecuencia la aclara» (G. Le Gaufey, *Appartenere a sé stessi. Anatomia della terza persona*, Polimnia Digital Editions, Sacile (PN), 2018, edición digital).

¹⁷ Cfr. J. LACAN, *Il seminario. Libro I. Gli scritti tecnici di Freud (1953-1954)*, Einaudi, Torino 2014. Como ya he indicado, me he propuesto evitar referencias a la literatura secundaria, pero obviamente no puedo dejar de recordar estos dos volúmenes de Massimo Recalcati, que constituyen una preciosa guía para entrar en la obra de Jacques Lacan: J. Lacan. *Desiderio, godimento e soggettivazione*, Raffaello Cortina, Milano 2012 y J. Lacan. *La clinica psicoanalitica: struttura e soggetto*, Raffaello Cortina, Milano 2012. Más ágil, pero igualmente importante: S. Benvenuto, A. Lucci, Lacan, oggi. *Sette conversazioni per capire Lacan*, Mimesis, Milano-Udine, 2014.

¹⁸ Cfr. en particular J. LACAN, *Lo stadio dello specchio come formatore della funzione dell'io*, en ID., *Scritti*, vol. I, Einaudi, Torino, 2002, p. 91.

¹⁹ Cfr. J. LACAN, *Discorso sulla causalità psichica*, in ID., *Scritti*, vol. I, cit., p. 185.

(Je) identificarse como un yo (moi), este yo no existe fuera (y antes) de su representación, sino que es instituido por esta última (igual que el pueblo, dicho sea de paso, que no existe antes de su representación política). La imagen captura así al sujeto y, al hacerlo, lo entrega a una escisión irreversible: la que lo separa de su proyección ideal. «El estadio del espejo es un drama», afirma Lacan²⁰. Y lo es precisamente porque inaugura esta laceración originaria entre el sujeto del inconsciente y su identificación narcisista: una laceración destinada a permanecer abierta, diga lo que diga cualquier ortopedia del yo (o del pueblo, añadido yo), que Lacan indica con su célebre escritura del sujeto tachado (\$).

«El ser humano ve su forma realizada, total —el espejismo de sí mismo— únicamente fuera de sí», escribe Lacan²¹. Y por eso no hay identidad sin alienación. Porque el sujeto se reconoce como un yo en el momento en que se ve donde no es y como no es: se ve, en definitiva, como otro. Je est un autre, escribía Rimbaud. Y Lacan lo retoma en distintos lugares. Es “alienándose” en su propia imagen como el yo se constituye por efecto de la «función de desconocimiento que lo caracteriza»²². Lo que el espejo devuelve al sujeto es, de hecho, una imagen idealizada, anticipada respecto a su experiencia efectiva del cuerpo y del deseo. El sujeto se identifica con algo que no es él, en suma, sino con algo que quiere ser: es decir, con ese yo ideal (Idealich) del que ya hablaba Sigmund Freud en relación con la identificación narcisista primaria, en la que el sujeto se adhiere a una unidad imaginaria que compensa su fragmentación originaria, situándolo en una “línea de ficción”²³.

6. HAY UN OTRO

En el estadio del espejo interviene, por tanto, una representación imaginaria: la de un Yo ideal, un modelo de identidad que el sujeto asume como forma unificante de su propio cuerpo. Esta imagen, precisamente por ser externa y mediata, no es el reflejo de una identidad ya dada: al contrario, es lo que permite la constitución de un Moi, un Yo imaginario, que organiza la percepción desarticulada de las experiencias corporales iniciales. En este sentido, como en el caso hobbesiano, la unidad del sujeto no precede a la representación, sino que es su efecto: es la propia representación la

²⁰ J. LACAN, Lo stadio dello specchio come formatore della funzione dell'io, cit., p. 91.

²¹ J. LACAN, Il seminario. Libro I. Gli scritti tecnici di Freud (1953-1954), cit., p. 166.

²² J. LACAN, Lo stadio dello specchio come formatore della funzione dell'io, cit., p. 93.

²³ Ivi, p. 88.

que le confiere existencia, imponiendo una forma a lo que estaba fragmentado. Pero no acaba ahí. Además de esta identificación narcisista primaria del sujeto con su propia imagen —inmediata y simplemente especular— hay algo más. O mejor dicho: hay el Otro.

Ya desde su segundo seminario, Lacan empieza a trabajar —y lo hace con mayor insistencia en los seminarios sucesivos— sobre la autonomía y la primacía del registro simbólico respecto al imaginario, replanteando el estatuto de la alienación de la subjetividad humana²⁴. La alienación no se encuentra solamente en la relación del sujeto con su imagen especular, es decir, con la imagen de otro Yo, sino más bien en su captura por parte del Otro, entendido como campo de los significantes, o (para abreviar) como el orden del lenguaje: un campo que Lacan nombra con la inicial mayúscula justamente para distinguirlo del otro (en minúscula) como otro Yo, lugar de la alienación imaginaria. Es el Otro, en efecto, quien confirma y legitima la imagen refleja, ratificando su identidad. El proceso de constitución de la subjetividad no se agota, por tanto, en el simple (e inmediato) reflejo narcisista especular, sino que implica más bien una mediación inscrita en un campo simbólico: además de la relación con el otro (los padres, la imagen especular del propio cuerpo), entra así en juego también la relación con el Otro (es decir, siempre en síntesis extrema, con las leyes del lenguaje y de la cultura).

Aquí se juega la posibilidad misma de la subjetivación individual, así como en Hobbes se jugaba la posibilidad de una subjetividad política colectiva: no entendida como una entidad natural, sino como efecto de una representación (simbólica, y no meramente imaginaria) que la constituye. De aquí el paralelismo: lo que vincula la representación política y el estadio del espejo es su función estructural y estructurante. Ambos actúan como operadores de unificación, dispositivos simbólicos que producen identidad a partir de la dispersión originaria. En Hobbes, la multitud caótica de los individuos es unificada por la figura del soberano, que sostiene a la persona del Estado, constituyendo la unidad del pueblo: no es el pueblo quien genera al soberano —lo repito—, sino el soberano quien genera al pueblo. Así, en el espejo lacaniano, es la imagen refleja —ajena, externa, pero estructurada— la que ofrece al sujeto un primer reconocimiento de sí. Pero este reconocimiento, no lo olvidemos, es una

²⁴ Cfr. J. LACAN, *Il seminario. Libro II. L'io nella teoria di Freud e nella tecnica della psicoanalisi* (1954-1955), Einaudi, Torino, 2006.

méconnaissance: un malentendido estructural, porque lo que se reconoce no es el sí real, aún dividido, sino una totalidad imaginaria, anticipada e idealizada.

7. UNA DERIVA PARANOICA

Tanto en Hobbes como en Lacan, en definitiva, se asiste a la misma lógica: una unidad simbólica toma forma a través de una representación unificante que actúa como lugar ficcional de la identidad. La representación política y el espejo actúan como dispositivos de coherencia: introducen orden donde reinarían la multiplicidad, la ambigüedad, la fragmentación. Para ambos, aunque desde registros profundamente distintos, no hay identidad sin representación, ni sujeto sin mediación. La identidad no es nunca un origen, sino siempre el resultado de un proceso que pasa a través del otro. O mejor, a través del Otro: una instancia que permanece constitutivamente externa e irreductible, precisamente por estar inscrita en el lugar de la falta y de lo imposible, ese punto de opacidad que para Lacan no es otra cosa que lo Real. Y, como escribe Lacan, «lo real es lo imposible»²⁵.

Pero ¿qué ocurre cuando esta función estructurante de la representación se endurece? ¿Cuándo la mediación simbólica se eclipsa y el sujeto se fija a su propia imagen como a una identidad compacta, indudable, autosuficiente? Según Lacan, el riesgo es el de una fijación imaginaria: el sujeto se identifica con su imagen de manera absoluta, sin mediación simbólica, y precisamente por eso, de forma estructuralmente paranoica²⁶. La imagen, que debería funcionar como punto de sutura provisional, se convierte en aquello a lo que uno se aferra, en la pretensión de una identidad plena, autosuficiente, sin carencias. Y es en este endurecimiento de la escena especular, donde el Moi se confunde con el Je, que Lacan encuentra también la raíz de la agresividad humana: el otro, que inicialmente funciona como término de identificación, se convierte ahora en un obstáculo, un rival, una amenaza para la coherencia

²⁵ J. LACAN, Il seminario. Libro XVII. Il rovescio della psicoanalisi (1969-1970), Einaudi, Torino, 2001, p. 151.

²⁶ Acerca de la paranoia política, señalo dos textos clásicos, si bien no de marca freudiana (ni lacaniana), sino junghiana: J. Hillman, Sulla paranoia (1985), en Id., La vana fuga dagli dei, Adelphi, Milano, 1991, pp. 11-88 e L. Zoja, Paranoia. La follia che fa la storia, Bollati Boringhieri, Torino, 2011. Véanse también: S. Forti, M. Revelli (a cura di), Paranoia e politica, Bollati Boringhieri, Torino, 2007 y D. Tarizzo, Giochi di potere. Sulla paranoia politica, Laterza, Roma-Bari, 2007. Imprescindibles, también, las reflexiones de Elias Canetti: Massa e potere, Adelphi, Milano, 1981, pp. 449-561.

imaginaria del sujeto. Ya no hay juego dialéctico entre el yo y el otro, sino sólo oposición: o yo o él²⁷.

Bien (más bien: mal), es precisamente esta deriva propiamente paranoica la que, en mi opinión, está operando en el plano del discurso político en la lógica del populismo contemporáneo, que puede leerse justamente en términos de un síntoma colectivo de una subjetividad fijada a una imagen unitaria de sí, incapaz de reconocer la alteridad como condición de su propia constitución. Basta pensar en el típico líder populista, que igual que mi hijo —pero sin la atenuante de la infancia— se presenta como aquel (o aquella) que encarna una identidad imaginaria que se supone ya dada, homogénea, unitaria, saltando toda mediación simbólica (como lugar de articulación de la alteridad). La imagen del pueblo ocupa aquí el lugar de la multiplicidad sin ninguna mediación simbólica. Y la figura del líder se transforma en un espejo que devuelve al cuerpo social una versión idealizada —y por ello tanto más agresiva— de sí mismo²⁸. Bien mirado, esto es por lo demás lo que precisamente sucede en todos los momentos de crisis (real o percibida, si no incluso producida por el propio poder): según una típica lógica paranoica, el pueblo se agrupa en torno a una imagen unitaria de su identidad, se activa el mecanismo de la identificación persecutoria y un enemigo imaginario ocupa el lugar de la división interna que no se consigue tolerar.

8. EL REGRESO DEL MONSTRUO

Lo que entra en juego en el populismo, en definitiva, no es sólo una simple crisis de la representación, sino su colapso imaginario: la representación ya no es reconocida como una ficción constitutiva, sino como usurpación o traición. Así se genera una lógica binaria, amigo/enemigo, interno/externo, que desactiva la función

²⁷ Cfr. J. LACAN, L'aggressività in psicoanalisi, en ID., Scritti, vol. I, cit., pp. 95-118. Véase, en particular, la Tesi IV: «L'aggressività è la tendenza correlativa a un modo di identificazione che chiamiamo narcisistico e che determina la struttura formale dell'io dell'uomo e del registro di entità caratteristico del suo mondo» (Ivi, p. 104, la cursiva en el texto).

²⁸ Acerca del tema resultan ciertamente relevantes las reflexiones de Sergio Benvenuto, presentes en su texto dedicado a un refinado análisis de la Psicología delle masse e analisi dell'io di Sigmund Freud (y no solo): «Con el giro populista, no nos confiamos ya a políticos necesariamente distintos de mí, ya sean vice-clérigos, intelectuales emancipionistas, políticos expertos que me dispensan de pensar, a líderes, sino hombres que me reflejan como en un espejo. Solo que el hombre en el espejo no es el mediocre que soy yo, sino lo que quisiera ser. Es el líder que llamaré el líder idealizado por mí» (S. Benvenuto, Soggetto e masse. La psicologia delle folle di Freud, cit., pp. 138-139). Con esta ulterior precisión, que explica de manera inmejorable la diferencia entre el líder en las tradicionales narraciones políticas democráticas y la del líder populista: «Usando el término de Freud, estos líderes encarnan el ideal del yo (Ich-ideal), algo que me trasciende, me supera. Por el contrario, el líder idealizado por mí se plantea como el ideal (idealich): imagen especular, pero exaltada y magnificada de mí mismo. En los términos de Lacan, podríamos decir: mientras el líder democrático de los cuatro tipos no populistas es un líder simbólico, el líder populista es un líder imaginario» (Ivi, p. 142).

simbólica del conflicto y la reduce a pura oposición especular. El Otro desaparece. Y queda sólo el otro amenazante y perturbador que ocupa la escena paranoica de la sospecha y de la identificación defensiva. Como en la identificación narcisista primaria, el sujeto (aquí el pueblo) se reconoce en una imagen que no tolera desviaciones, discontinuidades o carencias. Y así la identidad, en lugar de abrirse al espacio del deseo y de la mediación, se cierra en la reivindicación de un “nosotros” compacto y autosuficiente.

El populismo no es simplemente anti-elitista, como a menudo se tiende a pensar, sino anti-simbólico: rechaza la ley de la mediación, del intercambio, del compromiso. Lo que aquí está en juego es una identificación narcisista en la que el sujeto (colectivo) ya no tolera la diferencia, la alteridad, la distancia, y pretende una plenitud que lo simbólico, por definición, no puede garantizar. En este sentido, el populismo no es sólo una degeneración de la democracia representativa, sino su caricatura especular: un intento de hacer coincidir perfectamente representante y representado, sin resto, sin margen y sin símbolo. El representante ya no es visto como un actor, como quien sostiene la persona de un sujeto colectivo que antes no existía, sino como quien se funde con ese sujeto, que se convierte en su voz directa, su emanación inmediata: Yo soy el pueblo, precisamente...

Sin embargo, Lacan lo había dicho: «El yo está estructurado exactamente como un síntoma. No es más que un síntoma privilegiado dentro del sujeto. Es el síntoma humano por excelencia, la enfermedad mental del hombre»²⁹. Esta es la mayor locura, para nosotros los humanos: la de creerse un Yo. Y creo que lo mismo puede decirse del pueblo: cuya mayor locura, precisamente, es la de creer ser un pueblo. Y sigue Lacan: «Si un hombre que se cree rey está loco, un rey que se cree rey no lo está menos»³⁰. Por la simple razón de que no hay sujeto sin carencia, así como no hay política sin cruce del conflicto, podríamos añadir nosotros³¹. «Toda verdad tiene una estructura de ficción», afirma Lacan³². Y en el plano político, esto nos lo enseñó Hobbes: la representación es una ficción, sí, pero una ficción necesaria. No es un engaño, ni una estafa. Es el dispositivo a través del cual se da forma a una multitud, se instituye un orden simbólico, se vuelve capaz de hablar un sujeto colectivo.

²⁹ J. LACAN, Il seminario. Libro I. Gli scritti tecnici di Freud (1953-1954), cit., p. 20.

³⁰ J. LACAN, Discorso sulla causalità psichica, in ID., Scritti, vol. I, cit., pp. 164-165.

³¹ Sulla scia di C. Mouffe, Il paradosso democratico. Pluralismo agonistico e democrazia radicale, Mimesi, Milano-Udine, 2024.

³² J. Lacan, Il seminario. Libro VII. L'etica della psicoanalisi (1959-1960), Einaudi, Torino, 1986, p. 17.



Rechazar esta ficción significa querer acceder a una verdad del pueblo que, en realidad, no existe. O que sólo existe en forma de fantasma, de mito identitario, de goce imaginario. Y es en este punto cuando el Leviatán se transforma. Y queda el rostro desnudo del poder. Ya no el del actor, que sostiene a la persona del pueblo, sino el del monstruo: la pura fuerza, la inmediatez autoritaria, la voz que ya no representa a nadie porque pretende representar a todos. Como decía al inicio, mi hijo ha crecido. Pero a nosotros nos queda aún bastante trabajo por hacer...



COMUNIDADES TRADICIONAIS DE GUARAQUEÇABA-PR: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

TRADITIONAL COMMUNITIES OF GUARAQUEÇABA-PR: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF ENVIRONMENTAL JUSTICE

Pollyana Machado Freitas¹

Adilson Anacleto²

Resumo: A justiça ambiental constitui um campo analítico fundamental para compreender os processos de desigualdade socioambiental que afetam comunidades tradicionais, sobretudo em regiões como Guaraqueçaba-PR, onde coexistem interesses de conservação ambiental e demandas por reconhecimento cultural e territorial. O estudo analisa, sob uma perspectiva jurídico-sociológica, a interface entre legislação ambiental brasileira, políticas públicas e direitos fundamentais dessas populações. A pesquisa partiu de revisão bibliográfica em autores de referência, articulando os conceitos de etnodireito ambiental, território e governança participativa em uma abordagem multidisciplinar, a partir de uma perspectiva jurídica, a fim de promover uma reflexão crítica acerca da responsabilidade estatal na formulação e execução de políticas públicas voltadas à promoção de condições humanas dignas, com vistas à superação das desigualdades socioambientais. Os resultados evidenciam que é urgente a necessidade de ajustes na forma da atuação governamental, que deve estabelecer objetivos voltados ao combate das violações dos direitos das comunidades, valorizando seus modos de vida, assegurando a preservação de suas culturas e promovendo programas e ações voltadas a melhorias do desenvolvimento sustentável. Os resultados demonstram que os processos regulatórios e restritivos impostos pelo Estado, muitas vezes, desconsideram as particularidades históricas culturais e sociais dessas comunidades, o que gera não apenas conflitos socioambientais, como também compromete a eficácia das medidas de proteção ambiental, pela ausência de alinhamento de questões importantes para proteção do meio ambiente. conclui-se, portanto, que é indispensável o reconhecimento do direito à propriedade coletiva, bem como à proteção do desenvolvimento sustentável, como condição para assegurar uma tutela ambiental efetiva que abarque, de forma integrada, os interesses econômicos, sociais e culturais.

Palavras-chave: concepção jurídica, direitos sociais, desenvolvimento sustentável, território, cultura.

¹ Mestra em Ciências Ambientais pela Universidade Estadual do Paraná. Bacharela em Administração pela Universidade Estadual do Paraná e em Direito pelo Instituto Superior do Litoral do Paraná. Advogada.

² Pós Doutor, Doutor e mestre em Agronomia - Produção Vegetal pela Universidade Federal do Paraná. Professor permanente do Programa de Mestrado em Ambientes Litorâneos e Insulares PPG-ALI - Campus de Paranaguá. Professor permanente do Programa de Mestrado em Educação Inclusiva – PROFEI, Professor permanente do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Sociedade e Desenvolvimento PPGSeD - Campus de Campo Mourão, Bolsista Produtividade da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná.

Abstract: Environmental justice constitutes a fundamental analytical field for understanding the processes of socio-environmental inequality that affect traditional communities, especially in regions like Guaraqueçaba, Paraná, where environmental conservation interests coexist with demands for cultural and territorial recognition. From a legal and sociological perspective, this study analyzes the interface between Brazilian environmental legislation, public policies, and the fundamental rights of these communities. The research was based on a literature review of leading authors, articulating the concepts of environmental ethnolaw, territory, and participatory governance in a multidisciplinary approach, from a legal perspective. The aim was to promote a critical reflection on the state's responsibility in formulating and implementing public policies aimed at promoting dignified human conditions and overcoming socio-environmental inequalities. The results highlight the urgent need for adjustments in government action, which must establish objectives aimed at combating violations of community rights, valuing their ways of life, ensuring the preservation of their cultures, and promoting programs and actions aimed at improving sustainable development. The results demonstrate that regulatory and restrictive processes imposed by the State often disregard the historical, cultural, and social particularities of these communities, which not only generates socio-environmental conflicts but also compromises the effectiveness of environmental protection measures due to the lack of alignment on issues important for environmental protection. Therefore, it is concluded that recognizing the right to collective property, as well as protecting sustainable development, is essential as a condition for ensuring effective environmental protection that encompasses, in an integrated manner, economic, social, and cultural interests.

Keywords: legal conception, social rights, sustainable development, territory, culture.

1. INTRODUÇÃO

A justiça ambiental configura-se como um dos maiores desafios contemporâneos, ao buscar conciliar a urgência da conservação ambiental diante do avanço acelerado do desmatamento com a defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, emerge como uma resposta às desigualdades socioambientais que atingem, de forma desproporcional, grupos historicamente vulnerabilizados, tais como comunidades indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais (Acseirad; Mello; Bezerra, 2009).

As comunidades tradicionais, por sua vez, são reconhecidas pela íntima relação estabelecida com o ambiente natural, do qual extraem, por meio de práticas seculares, os recursos necessários à sua subsistência. Esses conhecimentos, transmitidos intergeracionalmente, não apenas asseguram a sobrevivência material, mas também constituem elementos fundamentais de sua identidade cultural. Entretanto, tais populações enfrentam processos sistemáticos de marginalização, seja pela imposição de políticas públicas restritivas, seja pela rigidez de mecanismos de

fiscalização, os quais frequentemente comprometem seus modos de vida e práticas socioculturais (Santos, 2018).

A Constituição Federal de 1988 reconhece formalmente os direitos territoriais dessas comunidades e lhes garante acesso aos recursos naturais. Contudo, políticas ambientais de caráter estritamente preservacionista como a criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral têm resultado, não raramente, na remoção compulsória de populações que habitavam esses territórios antes de sua delimitação, configurando violações de direitos fundamentais (Santos, 2018).

Esse cenário evidencia a tensão permanente entre, de um lado, interesses econômicos e políticas de conservação e, de outro, a luta por reconhecimento e pela legitimidade no uso tradicional dos recursos naturais, fonte essencial de renda e de reprodução sociocultural (Yoshida; Penna, 2021). Nesse debate, o conceito de etnodireito ambiental assume centralidade, ao defender uma compreensão ampliada do direito, capaz de reconhecer a diversidade cultural e a autonomia das comunidades tradicionais na gestão de seus territórios (Tambasco, 2022).

Essa perspectiva encontra respaldo em instrumentos normativos internacionais, como a Convenção 169³ da OIT, criada com intuito de garantir que essas populações possam ser previamente consultadas, tenham escolha livre e, que sejam informadas sobre as decisões que afetam a região onde habitam Shiraishi Neto (2004).

Nessa mesma direção, Yoshida e Penna (2021) interpretam o território tradicional como espaço que transcende a dimensão geográfica, constituindo-se em locus de transmissão de saberes e resistência cultural. Sob tal ótica, essas populações não são apenas usuárias sustentáveis dos recursos naturais, mas verdadeiros guardiões ambientais, cujas práticas de manejo favorecem simultaneamente a biodiversidade e a sustentabilidade. Santos (2018) reforça que a criação de Unidades de Conservação sem a participação dessas comunidades fragiliza seu protagonismo socioambiental, gerando exclusão social e ampliando a vulnerabilidade ambiental.

Nesse contexto, Dietz, Ostrom e Stern (2003) defendem a construção de modelos de governança que integrem saberes tradicionais e científicos,

³ A Convenção 169 da OIT reconhece os direitos dos povos indígenas e tribais à autodeterminação, à posse de terras e à consulta prévia, livre e informada sobre medidas que os afetem. Estabelece ainda o respeito às suas culturas, instituições e modos de vida. No Brasil, foi ratificada em 2002, tendo status supralegal. É essencial na proteção de comunidades tradicionais diante de projetos e políticas ambientais.

estabelecendo as bases de uma justiça ambiental efetivamente inclusiva e equitativa. Essa integração revela-se essencial para assegurar políticas públicas que, além de promoverem a conservação ambiental, garantam a participação ativa das comunidades tradicionais nos processos decisórios.

Por fim, Tambasco (2022) argumenta que políticas públicas orientadas para a justiça ambiental devem priorizar a segurança da posse da terra e o uso sustentável dos recursos naturais. A regularização fundiária, nesse sentido, representa um instrumento estratégico para mitigar pressões externas e conter os impactos de grandes empreendimentos, preservando não apenas a integridade ambiental, mas também os direitos coletivos dessas comunidades.

Assim, diante do contexto apresentado este estudo promove uma análise com abordagem multidisciplinar, discutindo os impactos das normas legais na cultura e nos modos de vida dessas comunidades sob a ótica da justiça ambiental, promovendo uma reflexão sobre as alternativas de subsistência ao mesmo tempo em que se promove a conservação ambiental, interligando aspectos sociais e econômicos.

2. DESENVOLVIMENTO

A justiça ambiental no Brasil constitui-se em um campo complexo, permeado por tensões entre avanços normativos e entraves estruturais que dificultam sua efetiva implementação. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha representado um marco jurídico ao estabelecer, em seu artigo 225, o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever do poder público e da coletividade em protegê-lo para as presentes e futuras gerações (Santos et al., 2022), persistem desafios significativos quanto à aplicabilidade prática desse preceito constitucional. A distância entre a normatividade e a execução de políticas públicas ambientais evidencia-se, sobretudo, na morosidade e ineficiência da fiscalização, bem como na pressão exercida por setores econômicos dominantes ou mais organizados.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, anterior à Constituição de 1988, constitui outro marco relevante ao estabelecer princípios de gestão ambiental, incluindo instrumentos como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Esses mecanismos foram concebidos para prevenir impactos socioambientais oriundos de grandes empreendimentos (Miranda, 2020). Todavia, sua efetividade é constantemente fragilizada pela insuficiência de

fiscalização, pela excessiva burocracia e pela assimetria na aplicação de sanções: enquanto comunidades tradicionais enfrentam forte repressão, grandes corporações permanecem, muitas vezes, impunes diante de danos expressivos ao meio ambiente.

Nesse cenário, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) surge como outro eixo fundamental da política ambiental brasileira. Embora tenha instituído parâmetros para a proteção da vegetação nativa, Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais, sua reformulação em 2012 flexibilizou normas relativas à regularização de desmatamentos. Tal flexibilização, que beneficiou setores ligados ao agronegócio, gerou intensos debates acerca da perda de eficácia das políticas de conservação ambiental e de seus reflexos sobre os direitos territoriais das comunidades tradicionais (Alier, 1992).

Similar ao relatado, a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) é reconhecida como um avanço no controle do desmatamento e na proteção da biodiversidade, mas permanece alvo de críticas relacionadas à deficiência de fiscalização e à dificuldade de assegurar o cumprimento integral da legislação (Tambasco; Chaché, 2021). Tais lacunas regulatórias comprometem a efetividade das medidas protetivas e fragilizam a salvaguarda de ecossistemas estratégicos como a Mata Atlântica.

Um ponto nevrálgico da discussão refere-se à proteção dos territórios tradicionais. A Constituição Federal de 1988 contempla a demarcação de terras indígenas e a regulamentação de territórios de comunidades tradicionais, porém a burocracia estatal prolonga indefinidamente os processos de regularização fundiária, comprometendo a efetividade desses direitos (Muller, 2024). Além disso, observa-se recorrente descumprimento da Convenção 169 da OIT, sobretudo no que se refere à consulta prévia, livre e informada das populações afetadas por projetos de infraestrutura e exploração de recursos (Tambasco; Chaché, 2021). A ausência dessa consulta reforça a exclusão social, marginaliza saberes tradicionais e amplia a vulnerabilidade socioambiental. Assim, para que ocorra a aprovação de um empreendimento, é necessário que as comunidades possuam a oportunidade de se manifestar, sobre o interesse ou não em vivenciar os processos que são instalados à revelia desses grupos hipossuficientes.

As tensões entre políticas de conservação ambiental e modos de vida tradicionais são igualmente relevantes. Arruda (1999) destaca que a criação de Unidades de Conservação, frequentemente concebidas sob uma ótica preservacionista excludente, impõe restrições a práticas de subsistência, sem

considerar os direitos históricos das populações locais. Essa contradição coloca em evidência a necessidade de se repensar modelos de conservação que conciliem preservação ecológica e justiça social.

Embora a legislação ambiental brasileira seja frequentemente considerada uma das mais avançadas do mundo, sua aplicação concreta continua permeada por entraves práticos. A fragilidade de mecanismos de governança, a ausência de transparência e a complexidade da linguagem normativa comprometem a efetividade da proteção socioambiental (Shiraishi Neto, 2004). Não raramente, populações tradicionais enfrentam ameaças de expulsão decorrentes de pressões externas, especulação fundiária e projetos de grande porte, que dispõem de maior poder econômico e jurídico para influenciar decisões políticas.

Nesse contexto, recomendações do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH, 2018) têm buscado integrar políticas públicas voltadas simultaneamente à conservação ambiental e à promoção da justiça social. No entanto, a efetividade dessas recomendações depende do fortalecimento da fiscalização, da garantia de segurança jurídica aos povos tradicionais e da ampliação de sua participação nos processos decisórios.

Por outro lado, ao viabilizar a segurança jurídica para as comunidades tradicionais, bem como dar efetividade a fiscalização e ampliar a participação popular nas decisões ambientais, seriam avanços importantes para que haja de fato a aplicação prática da justiça ambiental em todo o território brasileiro, inclusive em Guaraqueçaba.

Do ponto de vista histórico, a evolução da legislação ambiental brasileira esteve fortemente vinculada a eventos internacionais, como a Conferência de Estocolmo⁴, e a Rio-92, que impulsionaram a incorporação de princípios de sustentabilidade e justiça ambiental ao ordenamento jurídico nacional (Rammê, 2012; Miranda, 2020). Esses marcos evidenciam o protagonismo internacional como vetor de avanços normativos, ainda que sua materialização em práticas sociais continue limitada.

Outro elemento central refere-se à regularização fundiária e aos conflitos socioambientais também relatado por Anacleto e Michaliszyn Filho (2025), que

⁴ A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi o primeiro encontro mundial promovido pela ONU para tratar da relação entre o ser humano com o meio ambiente. Ela marcou o início da preocupação global com a proteção ambiental o que resultou na criação da PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e na Declaração de Estocolmo com princípios que orientam políticas ambientais sustentáveis.

revelam que as comunidades tradicionais enfrentam não apenas a demora de processos administrativos, mas também práticas de grilagem e episódios de violência decorrentes da disputa por territórios. A ineficiência de políticas públicas consistentes de regularização amplia a insegurança jurídica e expõe essas populações a processos de expulsão e vulnerabilidade, sendo necessário reavaliar o papel das políticas públicas para a garantia da regularização fundiária, a qual poderia trazer uma maior segurança jurídica para esses indivíduos, a fim de evitar a expulsão de suas terras.

Diante do exposto, é possível considerar que embora o Brasil disponha de um arcabouço normativo sofisticado, a concretização da justiça ambiental exige superar barreiras relacionadas à governança, ao acesso à informação e à participação popular. A resistência a retrocessos normativos e a construção de modelos inclusivos de gestão ambiental constituem condições indispensáveis para garantir que as comunidades tradicionais, especialmente em regiões como Guaraqueçaba, possam exercer plenamente seus direitos e preservar seus modos de vida (Acselrad, 2010).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da situação existente em Guaraqueçaba-PR sob o olhar da justiça ambiental evidencia os paradoxos existentes entre a normatividade jurídica e a realidade vivenciada pelas comunidades tradicionais. Apesar de o Brasil dispor de uma das legislações ambientais mais robustas do mundo, sua implementação tem se mostrado insuficiente para assegurar direitos coletivos e proteger modos de vida culturalmente enraizados.

Nessa perspectiva ainda, podemos notar que a justiça ambiental segue os movimentos internacionais relevantes, se propondo a combater as normas que ferem os direitos fundamentais e de dignidade, objetivando colocar em igualdade aqueles que normalmente precisam ser defendidos contra as pressões externas ou exploração econômica, a fim de diminuir os conflitos socioambientais.

As restrições impostas pelas políticas preservacionistas, somadas à ausência de participação efetiva das comunidades nos processos decisórios, revelam um quadro de injustiça socioambiental que compromete tanto a preservação ecológica quanto a dignidade humana. Neste contexto em urgente que a justiça ambiental, quando aplicada ao contexto das comunidades tradicionais de Guaraqueçaba, assuma um caráter estruturante para a efetividade de direitos fundamentais, somente com essa transformação o ordenamento jurídico brasileiro irá reduzir a distância entre

a legislação e sua materialização prática permanece como um dos maiores entraves à promoção de equidade socioambiental.

Os resultados apontam que a fragilidade da governança ambiental, associada à morosidade dos processos de regularização fundiária e à ausência de consulta prévia, livre e informada, compromete não apenas a proteção dos ecossistemas, mas sobretudo a dignidade e a autonomia das comunidades locais. Essa realidade demonstra que políticas ambientais de caráter estritamente preservacionista, ao ignorarem os direitos históricos dessas populações, tendem a reproduzir lógicas excludentes, ao invés de promover a conciliação entre conservação e justiça social. Emerge, portanto, a necessidade de construção de modelos participativos de governança que reconheçam os povos e comunidades tradicionais como sujeitos centrais na formulação de políticas públicas.

Finalmente resulta como recomendações deste estudo que para a real efetividade da justiça ambiental no caso analisado ocorra, urge a superação de três dimensões críticas, a saber:

i) O reconhecimento jurídico do direito à propriedade coletiva e à regularização fundiária, como condição para segurança territorial.

ii) A implementação de políticas públicas intersetoriais que integrem proteção ambiental, justiça social e desenvolvimento sustentável.

iii) O fortalecimento da participação social, garantindo que as comunidades tradicionais não apenas sejam consultadas, mas efetivamente influenciem na formulação, execução e monitoramento das políticas.

O fortalecimento do etnodireito ambiental, articulado com a efetividade da Convenção 169 da OIT, revela-se fundamental para assegurar que tais populações deixem de ser apenas objetos de tutela e passem a exercer protagonismo nos processos decisórios que incidem diretamente sobre seus territórios e modos de vida.



REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental?**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental**. Estudos Avançados, São Paulo, 2010.

ALIER, J. M. O ecologismo dos pobres. In: **Revista Wani**, n. 125, abril 1992, pg. 2-42 a 50.

ANACLETO, A.; MICHALISZYN FILHO, LUIZ ANTONIO. Comunidades tradicionais em áreas de preservação ambiental. **REVISTA DE EDUCAÇÃO POPULAR**, v. 24, p. 151-167, 2025.

ARRUDA, Rinaldo. **Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação**. Ambiente e Sociedade, vol. 2, n.5, p. 79-93, 1999.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (CNDH). **Povos livres, territórios em luta: relatório sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2018.

DIETZ., E. OSTROM P. C. STERN. **The struggle to govern the commons**. Science, 302, p. 1907-1912, 2003.

MIRANDA, Grazielle Muniz. **Justiça ambiental: múltiplas abordagens e escalas espaciais**. Terra livre. São Paulo, Ano 35, Vol.1, n. 54, p. 405-433, 2020.

MULLER, Cíntia Beatriz. **Direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a Distância, 2024.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

SANTOS, Júlia Veloso. Legislação ambiental conservacionista e a ameaça a direitos dos povos e comunidades tradicionais. Confluências, **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Vol. 20, nº 1, pp. 23-33, 2018.

SANTOS, Pollyana Martins; LORETO, Maria das Dores Saraiva de; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de. **(In)justiça ambiental: uma proposta de modelo teórico-epistemológico**. Desenvolvimento Meio Ambiente, v. 59, p. 489-508, jan/jun. Curitiba, 2022.



SHIRAISHI NETO, Joaquim. Reflexão do direito das comunidades tradicionais a partir das declarações e convenções internacionais. **Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, n. 3, jul-dez, 2004.

TAMBASCO, José Roberto Fani; CHACHÉ, Cristiane Borborema. **A legislação ambiental brasileira aplicada às relações socioambientais dos povos e comunidades tradicionais**. Editora da Universidade de Vassouras/RJ: Universidade de Vassouras, 2021.

TAMBASCO, José Roberto Fani. Etnodireito ambiental: conceito de comunidades tradicionais. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília-DF, n. 18, pg. 1-254, jul/dez, 2022.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; PENNA, Maria Cristina Vitoriano Martines. A importância das comunidades tradicionais para a proteção e preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande MS, v. 7, n. 1, p. 71-91, jan/jun. 2021.

BENEFÍCIOS DA GUARDA COMPARTILHADA PARA O DESENVOLVIMENTO EMOCIONAL DAS CRIANÇAS

BENEFITS OF SHARED CUSTODY FOR CHILDREN'S EMOTIONAL DEVELOPMENT

Alcelyr Valle da Costa Neto¹

Adrielli Gonçalves Bonafini²

Resumo: A guarda compartilhada é um acordo legal que ocorre quando dois pais compartilham a responsabilidade de cuidar dos filhos após o divórcio ou separação. Esse modelo é benéfico para o desenvolvimento emocional das crianças e promove relacionamentos estáveis, seguros e saudáveis. Em primeiro lugar, a guarda conjunta permite que os filhos mantenham ligações significativas com ambos os pais. Isso é essencial para o desenvolvimento emocional, uma vez que as crianças frequentemente precisam de uma figura parental consistente em suas vidas. No entanto, a presença e envolvimento contínuos de ambos os pais podem ajudar a reduzir o estresse e a ansiedade que as crianças podem sentir durante a separação dos pais. Além disso, a guarda conjunta pode incentivar a comunicação e cooperação entre os pais, criando um ambiente mais harmonioso para os filhos. Os pais precisam trabalhar juntos para tomar decisões importantes sobre educação, saúde e bem-estar dos seus filhos. Isso demonstra a importância da resolução pacífica de conflitos e modela habilidades de resolução de problemas para as crianças. A custódia compartilhada também pode promover estabilidade emocional e um senso de pertencimento. As crianças podem manter relacionamentos próximos com familiares extensos e desenvolver uma rede ampla de apoio emocional. Em suma, a guarda compartilhada traz muitos benefícios para o desenvolvimento emocional das crianças. É importante assegurar que eles recebam amor, atenção e apoio de ambos os pais, enquanto também trabalhamos para fortalecer as habilidades de comunicação e resolução de conflitos dos adultos envolvidos. Isto ajuda a criar um ambiente emocionalmente estável e saudável para as crianças, ajudando-as a lidar com a separação dos pais de uma forma mais resiliente e reduzindo o impacto negativo no seu bem-estar emocional.

Palavras-chave: Guarda Compartilhada. Interesse da Criança. Desenvolvimento Emocional.

Abstract: Shared custody is a legal agreement that occurs when two parents share the responsibility of caring for their children after divorce or separation. This model is beneficial for the emotional development of children and promotes stable, safe, and healthy relationships. First of all, joint custody allows children to maintain meaningful connections with both parents. This is essential for emotional development, as children often need a consistent parental figure in their lives. However, the continuous presence and involvement of both parents can help reduce the stress and anxiety that children

¹ Doutor, Advogado, Professor Universitário (ISULPAR), R. João Eugênio, 534 - Costeira, Paranaguá/PR, Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0076425146428885>>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-2644-8623>>. E-mail: avcostaneto@yahoo.com.br.

² Advogada, Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho, Graduada em Direito (ISULPAR), R. João Eugênio, 534 - Costeira, Paranaguá/PR.



may feel during the parents' separation. Furthermore, joint custody can encourage communication and cooperation between parents, creating a more harmonious environment for the children. Parents need to work together to make important decisions about their children's education, health, and well-being. This demonstrates the importance of peaceful conflict resolution and models problem-solving skills for children. Shared custody can also promote emotional stability and a sense of belonging. Children can maintain close relationships with extended family members and develop a broad network of emotional support. In summary, shared custody brings many benefits to the emotional development of children. It is important to ensure that they receive love, attention, and support from both parents, while also working to strengthen the communication and conflict resolution skills of the adults involved. This helps create an emotionally stable and healthy environment for the children, helping them cope with the separation of their parents in a more resilient way and reducing the negative impact on their emotional well-being.

Keywords: Shared Custody. Child's Interest. Emotional Development.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é pautar a importância que a guarda compartilhada e como essa modalidade oferece benefícios significativos para o desenvolvimento emocional das crianças, promovendo a estabilidade, o vínculo com ambos os pais e uma maior sensação de segurança e equilíbrio

A guarda compartilhada é uma modalidade de guarda em que ambos os pais participam diretamente na rotina do infante, onde esta modalidade é benéfica para o desenvolvimento emocional das crianças, pois permite que elas mantenham um relacionamento saudável e significativo com ambos os pais, garantindo a estabilidade compartilhada a responsabilidade pela criação dos filhos após a separação. Essa forma de emocional e o equilíbrio. Além disso, a guarda compartilhada pode ajudar as crianças a lidar melhor com a separação, reduzindo o impacto negativo que esse processo pode ter em sua vida. A guarda compartilhada almeja assegurar o interesse do menor, com o fim de protegê-lo, e permitir o seu desenvolvimento e sua estabilidade emocional, tornando-o apto à formação equilibrada de sua personalidade. Busca-se diversificar as influências que atuam amiúde na criança, ampliando o seu espectro de desenvolvimento físico e moral, a qualidade de suas relações afetivas e sua inserção no grupo social. Busca-se, com efeito, a completa e a eficiente formação sociopsicológica, afetiva, espiritual e educacional do menor cuja a guarda se compartilha. (Silveira, 2008, p. 107).

Nesse contexto, a guarda compartilhada traz uma série de benefícios tanto para os pais quanto para as crianças envolvidas. Ao permitir que ambos os genitores



participem ativamente na criação e educação dos filhos, essa modalidade de guarda promove o desenvolvimento saudável e equilibrado das crianças, além de fortalecer os laços familiares.

Uma das principais vantagens da guarda compartilhada é a promoção da igualdade parental. Nesse modelo, tanto o pai quanto a mãe têm a oportunidade de desempenhar um papel ativo na vida dos filhos, compartilhando responsabilidades e decisões importantes. Isso ajuda a evitar a sensação de sobrecarga em um dos genitores e permite que ambos estejam presentes em momentos significativos da vida das crianças.

Além disso, a guarda compartilhada estimula a cooperação e a comunicação entre os pais. Ao terem que tomar decisões conjuntas em relação à educação, saúde e bem-estar dos filhos, os pais são incentivados a dialogar e resolver conflitos de forma pacífica. Isso não apenas beneficia as crianças ao proporcionar um ambiente mais harmonioso, mas também contribui para o amadurecimento e crescimento emocional dos próprios pais.

A guarda compartilhada também permite que as crianças mantenham um vínculo forte com ambos os pais. Ao passarem tempo igualitário com cada um deles, as crianças têm a oportunidade de se sentir amadas, valorizadas e seguras em ambos os ambientes familiares. Isso ajuda a minimizar o impacto emocional da separação dos pais e promove uma sensação de pertencimento e estabilidade.

Para Maria Manoela Rocha de Albuquerque Quintas, Guarda Compartilhada é a modalidade de guarda em que os pais participam ativamente da vida dos filhos, já que ambos detêm a guarda legal dos mesmos. Todas as decisões importantes são tomadas em conjunto, o controle é exercido conjuntamente. É uma forma de manter intacto o exercício do poder familiar após a ruptura do casal, dando continuidade à relação de afeto edificada entre pais e filhos e evitando disputas que poderiam afetar o pleno desenvolvimento da criança. (Quintas, 2009, p.28).

Ademais, a guarda compartilhada estimula a autonomia e a responsabilidade nas crianças. Ao participarem ativamente de duas rotinas e ambientes diferentes, elas aprendem a se adaptar, a lidar com mudanças e a desenvolver habilidades de autossuficiência. Isso contribui para o seu crescimento pessoal e prepara-os para enfrentar desafios futuros.

É importante destacar que a guarda compartilhada não é a solução ideal em todos os casos. Em situações de conflito extremo, violência doméstica ou negligência,



outras modalidades de guarda podem ser mais adequadas. Cada caso deve ser avaliado individualmente, priorizando sempre o interesse e o bem-estar das crianças.

Em suma, a guarda compartilhada oferece uma série de benefícios tanto para os pais quanto para as crianças envolvidas. Ao promover a igualdade parental, a cooperação, o vínculo afetivo com ambos os pais e o desenvolvimento da autonomia nas crianças, essa modalidade de guarda contribui para um ambiente familiar saudável e equilibrado. É fundamental que os pais estejam dispostos a colaborar e dialogar em prol do melhor interesse dos filhos, garantindo assim uma transição suave e positiva nessa nova configuração familiar.

2 GUARDA COMPARTILHADA

2.1 Da guarda

A guarda compartilhada é um modelo de cuidado infantil no qual os pais separados ou divorciados compartilham a responsabilidade de criar seus filhos. Nesse arranjo, ambos os pais têm direitos e obrigações iguais em relação à educação, saúde e bem-estar das crianças. A guarda compartilhada é uma abordagem que visa manter um equilíbrio entre os interesses dos pais e o bem-estar das crianças, enfocando o melhor interesse dos filhos como prioridade.

A guarda compartilhada pode se manifestar de várias maneiras, dependendo das circunstâncias e preferências dos pais. Alguns dos principais pontos a serem considerados incluem:

Residência das crianças: As crianças podem alternar entre as casas dos pais de acordo com um cronograma pré-estabelecido, como uma semana com cada pai ou a cada fim de semana. O objetivo é garantir que as crianças mantenham um relacionamento significativo com ambos os pais. (Silveira, 2008).

Tomada de decisões: Em um arranjo de guarda compartilhada, os pais geralmente compartilham a autoridade para tomar decisões importantes sobre questões como educação, assistência médica e atividades extracurriculares. É crucial manter uma comunicação eficaz e colaborativa nesse aspecto. (Silveira, 2008).

Despesas: Os pais geralmente dividem os custos associados ao cuidado das crianças, como despesas escolares, médicas e de lazer. Um acordo financeiro pode ser estabelecido, e os pais devem contribuir de acordo com suas capacidades financeiras. (Silveira, 2008).

Comunicação: Uma comunicação aberta e saudável entre os pais é fundamental para o sucesso da guarda compartilhada. Isso inclui compartilhar informações sobre a vida das crianças e garantir que ambos estejam envolvidos em eventos e atividades importantes. (Silveira, 2008).

Flexibilidade: Às vezes, a flexibilidade é necessária, especialmente quando as necessidades das crianças mudam ao longo do tempo. Os pais podem precisar ajustar o cronograma ou as decisões em conjunto para atender às necessidades em evolução de seus filhos. (Silveira, 2008).

A guarda compartilhada é amplamente reconhecida como benéfica para o desenvolvimento emocional das crianças. Ela permite que as crianças mantenham relacionamentos significativos com ambos os pais, reduzindo o estresse emocional associado à separação dos pais. Além disso, promove a estabilidade e a sensação de segurança, à medida que as crianças continuam a contar com o apoio de ambos os pais.

O posicionamento do STJ é claro ao considerar a aplicação da Guarda Compartilhada como maior benefício à criança, principalmente, no que diz respeito à proteção integral desta. (Brasil, 2016).

Para Guilherme Calmon Nogueira da Gama (2008, p .248) o melhor interesse da criança e do adolescente se relaciona à dimensão afetivo-antropológica do cuidado, atuando simultaneamente como atitude de preocupação e inquietação pela criança e do adolescente (forma de preocupação), mas também como atitude de desvelo, solicitude, afeição e amor (forma de enternecimento e afeto pela criança). Assim, o vetor a ser observado em matéria de atribuição da guarda jurídica (unilateral ou compartilhada) tem como base o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

Embora a guarda compartilhada possa ser uma solução eficaz em muitos casos, nem sempre é apropriada em situações de conflito intenso ou em casos de abuso. É importante que os pais e o sistema legal considerem cuidadosamente o que é melhor para as crianças em cada caso específico. Quando implementada com sucesso, a guarda compartilhada pode ser uma maneira eficaz de criar um ambiente emocionalmente saudável e estável para as crianças após a separação dos pais. (Madaleno, 2013).

A guarda compartilhada é um modelo de cuidado infantil em que os pais separados ou divorciados compartilham igualmente a responsabilidade de criar seus

filhos. Esse arranjo visa proporcionar estabilidade emocional e segurança para as crianças, permitindo que mantenham relacionamentos próximos com ambos os pais. (Madaleno, 2013).

Ao manter um equilíbrio entre os interesses dos pais e o bem-estar das crianças, a guarda compartilhada é centrada no melhor interesse dos filhos. Os pais podem determinar uma variedade de aspectos, como a residência das crianças, a tomada de decisões importantes, a divisão de despesas e as responsabilidades cotidianas.

Uma das principais vantagens da guarda compartilhada é a estabilidade emocional que oferece às crianças. Isso ajuda a reduzir o estresse e a ansiedade associados à separação dos pais, proporcionando um ambiente mais seguro. Além disso, promove a modelagem de relacionamentos saudáveis, uma vez que as crianças observam seus pais trabalhando juntos na criação delas. Isso pode prepará-las para futuros relacionamentos interpessoais. (Madaleno, 2013).

A guarda compartilhada também incentiva o desenvolvimento de habilidades de resiliência, à medida que as crianças se adaptam a diferentes ambientes, regras e rotinas em ambas as casas dos pais. (Madaleno, 2013).

Para Paulo Lôbo Luzi Netto (2008), são evidentes as vantagens da guarda compartilhada prioriza o melhor interesse dos filhos e da família, prioriza o poder familiar em sua extensão e a igualdade dos gêneros no exercício da parentalidade, bem como a diferenciação de suas funções, não ficando um dos pais como mero coadjuvante, e privilegia a continuidade das relações da criança com seus pais. Respeita a família enquanto sistema, maior do que a soma das partes, que não se dissolve, mas se transforma, devendo continuar sua finalidade de cuidado, proteção e amparo dos menores. Diminui, previamente, as disputas passionais pelos filhos, remetendo, no caso de litígio, o conflito conjugal para seu âmbito original, que é o das relações entre adultos. As relações de solidariedade e do exercício complementar das funções, por meio da cooperação, são fortalecidas a despeito da crise conjugal que o casal atravessar no processo de separação. (Dias, 2013).

Para implementar a guarda compartilhada de maneira eficaz, a comunicação aberta e respeitosa entre os pais é essencial. Isso envolve compartilhar informações relevantes sobre a vida das crianças e tomar decisões conjuntas. A flexibilidade do cronograma é importante para acomodar as mudanças nas necessidades das crianças à medida que crescem. Além disso, é crucial respeitar a individualidade de

cada criança, adaptando as abordagens de acordo com suas personalidades e desenvolvimento. (Dias, 2013).

Desafios podem surgir, como conflitos entre os pais, distância geográfica ou questões financeiras. No entanto, esses desafios podem ser superados por meio de mediação, aconselhamento e acordos claros. No final, a guarda compartilhada é vista como um arranjo que, quando bem implementado, contribui significativamente para o desenvolvimento emocional saudável das crianças após a separação dos pais. (Dias, 2013).

2.2 Espécies de guarda

No contexto da responsabilidade parental após uma separação ou divórcio, a guarda das crianças é uma questão de extrema importância, com considerações voltadas para o bem-estar e desenvolvimento emocional dos filhos. Dentre as diversas espécies de guarda existentes, uma que tem recebido destaque crescente e atenção é a guarda compartilhada. Este arranjo, que visa promover a continuidade do relacionamento e do envolvimento igualitário de ambos os pais na vida das crianças, tem se destacado como uma alternativa altamente benéfica para o desenvolvimento emocional dos pequenos, proporcionando-lhes estabilidade, segurança e um ambiente propício para a construção de relacionamentos saudáveis. (Gagliano e Pamplona, 2011).

Neste conjunto de textos, exploraremos as diferentes espécies de guarda, mas com um enfoque especial na guarda compartilhada, desvendando os benefícios que esse modelo pode trazer para o desenvolvimento emocional das crianças. Compreenderemos como a guarda compartilhada pode contribuir para a estabilidade das crianças após a separação dos pais, bem como como ela fomenta a resiliência, a comunicação saudável entre os genitores e o aprendizado de habilidades interpessoais cruciais.

A regulamentação desta modalidade de guarda foi realizada em consonância com o artigo 227 da Constituição Federal, que dispõe.

Além disso, discutiremos a sua implementação bem-sucedida e os desafios que podem surgir no caminho, e como superá-los em prol do melhor interesse das crianças. Portanto, ao longo dos próximos textos, exploraremos em profundidade o universo da guarda compartilhada e o impacto positivo que ela pode ter no

desenvolvimento emocional das crianças envolvidas nesse processo. (Gagliano e Pamplona, 2011).

2.3 Guarda unilateral

A guarda unilateral é um dos arranjos de guarda mais tradicionais em casos de separação ou divórcio, nos quais um dos pais é designado como o genitor guardião, ficando com a responsabilidade primária e a autoridade para tomar decisões importantes sobre a vida da criança. Embora seja uma opção comum, a guarda unilateral suscita questões complexas e implicações significativas para o desenvolvimento emocional das crianças envolvidas. Neste contexto, este ensaio busca analisar a guarda unilateral, considerando seus principais aspectos e discutindo seus impactos na vida das crianças.

A guarda unilateral é frequentemente adotada quando um dos pais é considerado mais adequado para cuidar da criança, seja devido a fatores como abuso, negligência, incapacidade do outro genitor ou uma decisão judicial. Nesse modelo, o genitor guardião detém a maioria do tempo de convivência e a autoridade para tomar decisões cruciais, incluindo educação, assistência médica e moradia. Essa situação pode resultar em benefícios quando um dos pais apresenta um histórico de comportamento prejudicial ou quando é impossível manter uma cooperação eficaz entre os genitores. No entanto, a guarda unilateral também pode trazer implicações desafiadoras para o desenvolvimento emocional das crianças. (Dias, 2013).

Uma das principais preocupações relacionadas à guarda unilateral é a limitação do acesso da criança a ambos os pais, o que pode afetar negativamente seu desenvolvimento emocional. A criança pode sentir falta do vínculo com o genitor não guardião, o que pode causar angústia e sentimentos de perda. Além disso, a falta de diversidade nas experiências parentais pode limitar o aprendizado de habilidades interpessoais e de resolução de conflitos. (Dias, 2013).

Além disso, a guarda unilateral pode criar uma dinâmica de conflito entre os pais, tornando as interações relacionadas à criança mais tensas e adversas. Isso pode expor as crianças a conflitos contínuos e prejudicar seu bem-estar emocional.

Em conclusão, a guarda unilateral é uma opção que, embora possa ser necessária em situações de abuso, negligência ou quando um dos pais é incapaz de cuidar da criança, pode ter implicações significativas para o desenvolvimento emocional das crianças. É essencial que, quando se opta por esse arranjo, sejam

tomadas medidas para mitigar os impactos negativos, como o estabelecimento de formas saudáveis de comunicação entre os pais e a promoção de visitas regulares do genitor não guardião. O foco sempre deve ser o melhor interesse da criança e a garantia de um ambiente que proporcione segurança, estabilidade e apoio emocional durante os períodos de transição. (Dias, 2013).

2.4 Guarda alternada

A guarda alternada é um arranjo de cuidados parentais que tem ganhado destaque nas discussões sobre a melhor forma de lidar com a separação ou o divórcio dos pais e seus impactos nas crianças. Nesse modelo, as crianças passam períodos equivalentes de tempo com ambos os pais, alternando residência de maneira regular. Esta dissertação tem como objetivo analisar a guarda alternada, considerando suas implicações para o desenvolvimento infantil, destacando tanto os benefícios quanto os desafios envolvidos. (Dias, 2013).

A guarda alternada oferece às crianças a oportunidade de manter relacionamentos significativos com ambos os pais, minimizando a sensação de perda após a separação. Esse equilíbrio pode ser benéfico para o desenvolvimento emocional, promovendo a estabilidade e a segurança. Além disso, a alternância regular entre os pais pode ajudar as crianças a desenvolver habilidades de resiliência, adaptando-se a diferentes ambientes, rotinas e regras em cada residência. Essa experiência pode ser valiosa para o desenvolvimento de sua capacidade de enfrentar mudanças na vida e lidar com desafios futuros. (Dias, 2013).

No entanto, a guarda alternada não está isenta de desafios. A alternância frequente de residência pode ser estressante para algumas crianças, especialmente aquelas que têm dificuldades em se adaptar a diferentes ambientes e rotinas. Além disso, a comunicação e a cooperação eficazes entre os pais são cruciais para o sucesso desse arranjo. O conflito entre os pais pode ser prejudicial para as crianças e tornar a guarda alternada uma experiência mais negativa. (Dias, 2013).

A implementação bem-sucedida da guarda alternada requer um planejamento cuidadoso, um ambiente favorável para a troca de pertences e informações e o estabelecimento de um cronograma flexível, considerando as necessidades em constante evolução das crianças. O apoio profissional, como aconselhamento ou mediação, pode ser valioso para auxiliar os pais a superar os desafios e garantir que o bem-estar das crianças seja sempre priorizado. (Dias, 2013).

Em resumo, a guarda alternada é um arranjo que, quando implementado adequadamente, pode proporcionar benefícios significativos para o desenvolvimento das crianças após a separação dos pais. No entanto, é essencial que os pais estejam dispostos a trabalhar juntos, a fim de criar um ambiente emocionalmente saudável e estável para seus filhos. A chave para o sucesso da guarda alternada reside na promoção da estabilidade, da comunicação eficaz e na adaptação constante às necessidades das crianças. (Dias, 2013).

2.5 Guarda nidal

A guarda nidal é um arranjo de cuidados parentais que envolve a transferência da guarda legal das crianças de seus pais biológicos para uma instituição de assistência à infância ou uma família adotiva, em casos nos quais a segurança e o bem-estar das crianças estão em risco devido a diversas circunstâncias, como abuso, negligência ou incapacidade dos pais. Esta dissertação busca explorar a guarda nidal, discutindo suas implicações para o desenvolvimento das crianças e refletindo sobre os desafios e complexidades associados a esse arranjo. (Dias, 2013).

A guarda nidal é uma medida extrema, tomada apenas quando é considerada uma necessidade para proteger as crianças de ambientes prejudiciais ou perigosos. Em tais casos, a segurança física e emocional das crianças é priorizada, e a guarda é temporariamente transferida para um ambiente mais seguro. Isso pode ser uma instituição de assistência à infância ou uma família adotiva, dependendo da situação específica. (Dias, 2013).

Embora a guarda nidal seja, em sua essência, uma medida de proteção, ela traz consigo uma série de complexidades emocionais e psicológicas. As crianças muitas vezes enfrentam sentimentos de perda, abandono e confusão ao serem retiradas de suas famílias biológicas, mesmo que estas famílias tenham sido disfuncionais ou abusivas. Além disso, a transição para um novo ambiente e a adaptação a uma nova dinâmica familiar podem ser desafiadoras. (Dias, 2013).

Um dos maiores desafios da guarda nidal é encontrar o equilíbrio entre a necessidade de proteção e a importância de manter os laços familiares. Idealmente, o objetivo deve ser a reunificação da criança com sua família biológica, sempre que possível, após a resolução dos problemas que levaram à guarda nidal. No entanto, esse processo é complexo e exige a intervenção de profissionais qualificados, como assistentes sociais e psicólogos. (Dias, 2013).

Outro desafio é garantir que as crianças sob guarda nidal tenham acesso a um ambiente seguro e de apoio que promova seu desenvolvimento físico e emocional. A qualidade do cuidado e do apoio prestado pelas instituições de assistência à infância ou famílias adotivas é de suma importância para o bem-estar a longo prazo dessas crianças. (Dias, 2013).

2.6 Guarda atribuída a terceiros

A guarda atribuída a terceiros é um arranjo de cuidados parentais que, em situações específicas, envolve a transferência da guarda legal de crianças de seus pais biológicos para indivíduos ou famílias que não têm laços sanguíneos diretos com as crianças. Este arranjo é adotado em situações nas quais os pais biológicos não podem exercer a responsabilidade de cuidar das crianças, seja devido a questões de abuso, negligência, incapacidade ou outras circunstâncias complexas. Nesta dissertação, analisaremos a guarda atribuída a terceiros, explorando suas implicações para o desenvolvimento infantil e discutindo os desafios e complexidades associados a esse arranjo. (Rosa, 2015).

A guarda atribuída a terceiros é, em sua essência, uma medida de proteção. Ela visa assegurar a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento saudável das crianças quando seus pais biológicos não estão em condições de atender a essas necessidades. Isso pode ocorrer por uma variedade de motivos, como vício, doença mental, abuso, encarceramento ou outras circunstâncias que tornam os pais biológicos incapazes de prover um ambiente seguro e estável. (Rosa, 2015).

Embora a guarda atribuída a terceiros seja adotada para proteger o melhor interesse da criança, ela não está isenta de complexidades e desafios. A transição de uma família biológica para uma família de acolhimento ou para um terceiro responsável pode ser emocionalmente angustiante para a criança, causando sentimentos de perda, confusão e insegurança. A adaptação a um novo ambiente, rotina e dinâmica familiar é um processo que demanda tempo e apoio. (Rosa, 2015).

Outro desafio da guarda atribuída a terceiros é o equilíbrio entre a necessidade de proteção e a importância de manter os laços familiares. Idealmente, o objetivo deve ser a reunificação da criança com sua família biológica, sempre que possível, após a resolução dos problemas que levaram à guarda atribuída a terceiros. No entanto, esse processo é complexo e requer a intervenção de profissionais qualificados, como assistentes sociais, psicólogos e advogados. (Rosa, 2015).

Além disso, é crucial garantir que as crianças sob guarda atribuída a terceiros tenham acesso a um ambiente seguro, de apoio e propício ao desenvolvimento físico e emocional. A qualidade do cuidado e do apoio prestado pelos terceiros responsáveis é fundamental para o bem-estar a longo prazo dessas crianças. (Rosa, 2015).

Em conclusão, a guarda atribuída a terceiros é um arranjo complexo adotado para proteger o melhor interesse das crianças em situações de risco ou desafio. Embora seja uma medida necessária em determinados casos, ela traz consigo desafios significativos, incluindo as implicações emocionais para as crianças e a necessidade de buscar soluções que priorizem seu desenvolvimento e a possibilidade de reunificação com suas famílias biológicas sempre que possível. A garantia de que essas crianças recebam o apoio adequado é fundamental para seu desenvolvimento e bem-estar futuros. (Rosa, 2015).

2.7 Guarda compartilhada

A guarda compartilhada, um arranjo de cuidados parentais no qual ambos os pais dividem a responsabilidade de criar seus filhos, tem se destacado como uma opção benéfica para o desenvolvimento emocional e psicológico das crianças após a separação dos pais. Este modelo proporciona um ambiente mais estável, mantendo o envolvimento igualitário de ambos os pais na vida das crianças. Estudos têm demonstrado que a guarda compartilhada contribui para a estabilidade emocional das crianças, reduzindo o estresse e a ansiedade associados à separação dos pais. Além disso, promove um senso de segurança e fortalece os relacionamentos parentais, tendo impactos significativos no bem-estar das crianças. (Soldá; Martins; 2010).

Outro aspecto fundamental da guarda compartilhada é seu papel na promoção da autoestima das crianças. Quando as crianças mantêm relacionamentos significativos com ambos os pais, elas tendem a se sentir valorizadas e amadas por ambas as partes. Esse sentimento de importância contribui para o desenvolvimento de uma autoestima saudável, fundamental para o sucesso social e emocional. A guarda compartilhada proporciona às crianças um ambiente no qual elas se sentem aceitas e valorizadas, ajudando-as a desenvolver uma imagem positiva de si mesmas.

A resiliência é uma habilidade crucial que as crianças precisam desenvolver para enfrentar os desafios da vida. A guarda compartilhada, ao expor as crianças a ambientes e rotinas diferentes, ajuda no desenvolvimento de habilidades de resiliência. Elas aprendem a se adaptar a diferentes situações, a lidar com mudanças

e a desenvolver mecanismos de enfrentamento. Isso as prepara para futuros desafios, fortalecendo sua capacidade de lidar com adversidades e incertezas.

A estabilidade emocional é um elemento-chave no desenvolvimento infantil, e a guarda compartilhada contribui significativamente para alcançá-la. Esse arranjo oferece às crianças um ambiente no qual podem manter relacionamentos próximos com ambos os pais, mesmo após a separação. Isso reduz o estresse emocional e a ansiedade que frequentemente acompanham a separação dos pais, proporcionando um senso de segurança e normalidade.

A guarda compartilhada também desempenha um papel importante na promoção de relacionamentos saudáveis. Ao observar seus pais trabalhando juntos na criação deles, as crianças aprendem a lidar com diferenças, resolver conflitos de maneira construtiva e manter relacionamentos positivos. Esse modelo pode servir como um exemplo valioso, preparando as crianças para futuros relacionamentos interpessoais.

Assim, a guarda compartilhada, com seus benefícios para a estabilidade emocional, o desenvolvimento da autoestima, o fortalecimento da resiliência e a promoção de relacionamentos saudáveis, é uma opção valiosa para o bem-estar das crianças após a separação dos pais. É um modelo que enfoca o melhor interesse das crianças e tem um impacto positivo significativo em seu desenvolvimento emocional e psicológico. Dessa forma, devem o Estado e os genitores optarem pela modalidade de guarda compartilhada, pois tange com os Direitos inerentes a dignidade da pessoa humana, ou seja, dos infantes.

A guarda compartilhada é um arranjo de cuidados parentais que tem se destacado como uma alternativa altamente benéfica para o desenvolvimento emocional e psicológico das crianças após a separação ou divórcio dos pais. Este modelo, no qual ambos os pais dividem igualmente a responsabilidade de criar seus filhos, oferece uma série de benefícios significativos e promove a estabilidade, a segurança e a resiliência das crianças. Nesta dissertação, vamos explorar em profundidade os diversos aspectos da guarda compartilhada, destacando seus impactos positivos no desenvolvimento infantil e os elementos-chave para sua implementação bem-sucedida.

A estabilidade emocional é um dos principais benefícios da guarda compartilhada. Esse arranjo ajuda a reduzir o estresse e a ansiedade que frequentemente acompanham a separação dos pais. As crianças mantêm



relacionamentos próximos e significativos com ambos os pais, o que lhes proporciona um senso de segurança e normalidade. Esse ambiente estável é fundamental para o desenvolvimento emocional saudável, promovendo um senso de continuidade e pertencimento.

Além disso, a guarda compartilhada promove a resiliência das crianças. Elas aprendem a se adaptar a diferentes ambientes, rotinas e regras, o que as prepara para futuros desafios na vida.

Outro aspecto relevante é a promoção de relacionamentos saudáveis. A cooperação entre os pais na criação das crianças serve como um modelo valioso. As crianças observam seus pais trabalhando juntos na tomada de decisões importantes e na resolução de conflitos de maneira construtiva. Isso não apenas fortalece os relacionamentos parentais, mas também prepara as crianças para relacionamentos interpessoais futuros. (Fargetti, 2015).

A implementação eficaz da guarda compartilhada requer uma comunicação aberta e respeitosa entre os pais. A capacidade de compartilhar informações relevantes sobre a vida das crianças e tomar decisões conjuntas é essencial. Além disso, um cronograma flexível que acomode as necessidades das crianças à medida que crescem é importante. A flexibilidade e a adaptabilidade são fundamentais para o sucesso da guarda compartilhada. (Fargetti, 2015).

A guarda compartilhada é um modelo de cuidado infantil que tem se tornado cada vez mais popular e amplamente adotado em casos de separação ou divórcio dos pais. Esse arranjo de custódia visa proporcionar estabilidade emocional, segurança e um ambiente propício para o desenvolvimento saudável das crianças, ao permitir que ambos os pais compartilhem igualmente a responsabilidade de criá-las. Nesta dissertação, exploraremos a guarda compartilhada em detalhes, considerando seus benefícios, elementos-chave para uma implementação bem-sucedida, desafios potenciais e sua relação com o melhor interesse das crianças.

A guarda compartilhada é centrada no melhor interesse das crianças, pois visa manter relacionamentos próximos e significativos com ambos os pais, mesmo após a separação. Esse equilíbrio é fundamental para a estabilidade emocional das crianças. A pesquisa demonstrou consistentemente que as crianças que experimentam a guarda compartilhada tendem a lidar melhor com a separação dos pais, relatando níveis mais baixos de estresse e ansiedade em comparação com aquelas em arranjos de guarda unilaterais. (Fargetti, 2015).

Além disso, a guarda compartilhada promove um senso de segurança e pertencimento nas crianças. Elas mantêm a continuidade de suas relações com ambos os pais, o que lhes proporciona um ambiente estável e familiar, independentemente da residência em que se encontram. Isso ajuda a construir um senso de normalidade em um período de mudanças significativas em suas vidas. (Fargetti, 2015).

A resiliência é outra dimensão importante que a guarda compartilhada promove. As crianças aprendem a se adaptar a diferentes ambientes, regras e rotinas em ambas as casas dos pais. Essa experiência é valiosa para o desenvolvimento de habilidades de resiliência, preparando-as para lidar com mudanças e desafios futuros. A resiliência é uma qualidade que pode beneficiar as crianças em todos os aspectos de suas vidas.

A comunicação e a cooperação entre os pais são elementos-chave para a implementação bem-sucedida da guarda compartilhada. Os pais devem ser capazes de compartilhar informações relevantes sobre a vida das crianças e tomar decisões conjuntas. Isso requer uma comunicação aberta, respeitosa e eficaz entre os pais. Além disso, a flexibilidade no cronograma é essencial para acomodar as mudanças nas necessidades das crianças à medida que crescem e se desenvolvem. (Fargetti, 2015).

No entanto, a guarda compartilhada não está isenta de desafios. Conflitos entre os pais, distância geográfica, questões financeiras e diferenças na filosofia de criação podem surgir como obstáculos. Superar esses desafios requer um compromisso contínuo em prol do melhor interesse das crianças. A mediação, o aconselhamento e acordos claros podem ajudar a mitigar esses problemas e garantir um ambiente saudável para as crianças. (Fargetti, 2015).

A guarda compartilhada é um arranjo de cuidados parentais que prioriza o bem-estar das crianças após a separação dos pais. Promove a estabilidade emocional, a segurança, o desenvolvimento da resiliência e a construção de relacionamentos saudáveis. Quando implementada com foco no melhor interesse das crianças e com a cooperação dos pais, a guarda compartilhada é uma opção altamente benéfica para garantir um futuro saudável e feliz para as crianças.

A guarda compartilhada é um arranjo de cuidados parentais que continua a despertar interesse e debate, à medida que cada vez mais casais que se separam ou divorciam optam por adotá-la como modelo para criar seus filhos. Este arranjo, que

envolve a divisão igualitária de responsabilidades entre ambos os pais, visa proporcionar um ambiente estável e saudável para o desenvolvimento das crianças após a separação dos pais. Nesta exploração mais profunda da guarda compartilhada, vamos considerar suas implicações, desafios e vantagens. (Fargetti, 2015).

Um dos principais benefícios da guarda compartilhada é a promoção da estabilidade emocional das crianças. Manter relacionamentos próximos com ambos os pais após a separação ajuda as crianças a lidar com o estresse e a ansiedade associados à quebra da família. Esse ambiente estável contribui para a construção de um senso de segurança e normalidade em meio a uma transição muitas vezes tumultuada. (Fargetti, 2015).

Outra dimensão crítica da guarda compartilhada é a construção de relacionamentos saudáveis. As crianças observam seus pais trabalhando juntos na criação, compartilhando responsabilidades e tomando decisões conjuntas. Isso não apenas fortalece os relacionamentos parentais, mas também ensina às crianças habilidades valiosas de resolução de conflitos e cooperação, que podem ser aplicadas em todos os aspectos de suas vidas. (Fargetti, 2015).

A resiliência é um atributo fundamental que a guarda compartilhada pode promover nas crianças. Elas aprendem a se adaptar a diferentes ambientes, rotinas e regras nas casas de ambos os pais. Essa experiência as ajuda a desenvolver habilidades de enfrentamento e a lidar melhor com mudanças e desafios futuros. A resiliência é uma característica que pode beneficiar as crianças em todos os aspectos de suas vidas, à medida que crescem e enfrentam os altos e baixos do mundo. (Fargetti, 2015).

No entanto, a guarda compartilhada não está isenta de desafios. Os pais devem ser capazes de se comunicar eficazmente e cooperar para garantir que o bem-estar das crianças seja priorizado. Conflitos entre os pais, distância geográfica, questões financeiras e diferenças na filosofia de criação podem representar obstáculos. Superar esses desafios requer um compromisso contínuo com o melhor interesse das crianças, buscando soluções colaborativas. (Fargetti, 2015).

Diante do exposto, a guarda compartilhada é um arranjo de cuidados parentais que oferece benefícios significativos para o desenvolvimento das crianças após a separação dos pais. Promove a estabilidade emocional, a segurança, o desenvolvimento da resiliência e a construção de relacionamentos saudáveis. Quando implementada com foco no melhor interesse das crianças e com a cooperação dos

pais, a guarda compartilhada é uma opção altamente benéfica para garantir um futuro saudável e feliz para as crianças. Ela continua a ser um tópico de interesse e pesquisa no campo do desenvolvimento infantil, à medida que se reconhece seu impacto positivo na vida das crianças. (Fargetti, 2015).

A guarda compartilhada é um modelo de cuidados parentais que se baseia em princípios fundamentais destinados a promover o bem-estar das crianças após a separação dos pais. Esses princípios fundamentais servem como diretrizes que orientam a implementação bem-sucedida da guarda compartilhada, garantindo que o foco esteja sempre no melhor interesse das crianças envolvidas. Conforme dispõe Venosa (2011, p. 186), não resta dúvida de que a guarda compartilhada representa um meio de manter os laços entre pais e filhos, tão importantes no desenvolvimento e formação de crianças e adolescentes. Contudo, a cautela em se estabelecer a guarda deve ser extrema, evitando assim que um modelo que tem tudo para ser perfeito para o novo núcleo familiar seja uma situação que venha a trazer traumas ainda maiores para a criança, que é inserida neste contexto obrigatoriamente. Vamos explorar esses princípios em detalhes:

Interesse das Crianças em Primeiro Lugar: O princípio central da guarda compartilhada é que o bem-estar e o interesse das crianças devem ser priorizados em todas as decisões. Isso implica que os pais devem colaborar para criar um ambiente estável e saudável que atenda às necessidades emocionais, físicas e psicológicas das crianças. (Venosa, 2011).

Comunicação e Cooperação dos Pais: A guarda compartilhada exige que os pais se comuniquem aberta e eficazmente. A capacidade de cooperar na tomada de decisões e na resolução de conflitos é essencial. Os pais devem trabalhar juntos em prol do melhor interesse das crianças, colocando de lado suas diferenças pessoais. (Venosa, 2011).

Continuidade e Estabilidade: A guarda compartilhada busca proporcionar às crianças uma continuidade na relação com ambos os pais, bem como estabilidade emocional. As crianças devem manter laços próximos com ambos os pais e sentir que ambas as residências são um lar. (Venosa, 2011).

Flexibilidade e Adaptação: À medida que as crianças crescem e suas necessidades mudam, a guarda compartilhada deve ser flexível e adaptável. Os pais devem estar dispostos a ajustar o arranjo conforme necessário para atender às necessidades em constante evolução das crianças. (Venosa, 2011).



Participação Ativa dos Pais: Em um arranjo de guarda compartilhada, ambos os pais têm a responsabilidade de desempenhar um papel ativo na vida das crianças. Isso inclui tomar decisões importantes, participar de eventos escolares e atividades extracurriculares e estar presente em suas vidas cotidianas. (Venosa, 2011).

Respeito Mútuo e Compreensão: Os pais devem demonstrar respeito mútuo e compreensão nas interações uns com os outros. Isso não apenas modela comportamentos saudáveis para as crianças, mas também cria um ambiente seguro e livre de conflitos. (Venosa, 2011).

Participação da Criança: À medida que as crianças crescem, é importante incluí-las nas decisões que afetam suas vidas. Seu input deve ser considerado, levando em conta sua maturidade e capacidade de expressar suas preferências. (Venosa, 2011).

Foco na Igualdade: A guarda compartilhada se baseia na ideia de que ambos os pais são igualmente importantes na vida das crianças. Isso significa que ambos têm direitos e responsabilidades iguais. (Venosa, 2011).

Esses princípios fundamentais da guarda compartilhada funcionam como diretrizes para garantir que o arranjo seja benéfico para o desenvolvimento das crianças. Quando implementados de forma eficaz, esses princípios criam um ambiente que promove a estabilidade, a segurança e o crescimento saudável das crianças após a separação dos pais. (Venosa, 2011).

A guarda compartilhada é uma realidade em muitos países hoje, possibilitada por um conjunto de leis e regulamentos que reconhecem sua importância para o bem-estar das crianças após a separação ou divórcio dos pais. Essas leis evoluíram ao longo do tempo, refletindo uma compreensão crescente da necessidade de promover relacionamentos saudáveis e estáveis para as crianças, independentemente das circunstâncias dos pais. Vamos explorar como as leis possibilitaram a guarda compartilhada e como esse avanço tem sido fundamental na proteção dos direitos das crianças. (Venosa, 2011).

Reconhecimento do Melhor Interesse da Criança: O primeiro passo crucial na evolução das leis de guarda foi o reconhecimento de que o melhor interesse da criança deve ser a principal consideração. Isso implica que as decisões relativas à custódia devem priorizar a segurança, o desenvolvimento emocional e psicológico e o bem-estar das crianças.



Abandono do Viés em Favor da Mãe: No passado, muitas decisões de custódia eram influenciadas por um viés em favor da mãe. No entanto, as leis modernas se esforçam para superar essa tendência e consideram ambos os pais como igualmente capazes de cuidar de seus filhos. (Lôbo, 2011).

Legislação que Incentiva a Colaboração dos Pais: Leis foram promulgadas para incentivar a comunicação e a colaboração entre os pais após a separação. Isso inclui a criação de processos de mediação e a obrigatoriedade de tentar resolver as questões de custódia de forma cooperativa antes de recorrer ao litígio. (Lôbo, 2011).

Flexibilidade na Custódia: As leis modernas geralmente reconhecem a necessidade de flexibilidade na custódia, permitindo que os pais adaptem os arranjos conforme as necessidades das crianças mudam. Isso é particularmente importante à medida que as crianças crescem e suas necessidades evoluem. (Lôbo, 2011).

Participação Ativa das Crianças: Algumas leis permitem que crianças mais velhas expressem suas preferências em relação à custódia, desde que tenham maturidade suficiente para fazer isso. Isso é uma maneira de envolver as crianças nas decisões que afetam suas vidas. (Lôbo, 2011).

Garantia da Segurança: Leis de guarda também estabelecem salvaguardas para garantir a segurança das crianças, levando em consideração questões como abuso, negligência e violência doméstica. (Lôbo, 2011).

Reconhecimento de Relacionamentos Saudáveis: As leis reconhecem a importância de manter relacionamentos saudáveis entre as crianças e ambos os pais. Isso pode incluir estipulações para garantir acesso regular e significativo a ambos os pais. (Lôbo, 2011).

O reconhecimento legal da guarda compartilhada não apenas protege os direitos das crianças, mas também promove relações saudáveis e estáveis em meio à separação dos pais. Isso reflete uma mudança na compreensão da paternidade e da maternidade, bem como na necessidade de criar ambientes emocionalmente seguros para o desenvolvimento infantil. Essas leis têm sido fundamentais para garantir que o bem-estar das crianças seja a principal consideração na tomada de decisões de custódia.

Em conclusão, a guarda compartilhada é um arranjo que coloca o melhor interesse das crianças no centro de suas preocupações. Promove a estabilidade emocional, o desenvolvimento da resiliência, a construção de relacionamentos saudáveis e ensina habilidades valiosas para a vida. Quando implementada de

maneira eficaz e com o foco no bem-estar das crianças, a guarda compartilhada é uma opção altamente benéfica para garantir um futuro saudável e feliz para as crianças após a separação dos pais.

Das modalidades de guarda citadas, é importante verificar as diferenças da guarda alternada e da guarda compartilhada, já que muitas vezes são confundidas.

Assim, na guarda compartilhada, segundo Dias (2013, p.454) a proposta é manter os laços de afetividade, minorando os efeitos que a separação sempre acarreta nos filhos e conferindo aos pais o exercício da função parental de forma igualitária.

3. OS BENEFÍCIOS DA GUARDA COMPARTILHADA

A separação e o divórcio são eventos que afetam profundamente as famílias, e, muitas vezes, são as crianças que enfrentam os maiores desafios durante esse processo. No entanto, nos últimos anos, um modelo de cuidados parentais tem emergido como uma abordagem capaz de minimizar o impacto negativo da separação dos pais nas crianças e, ao mesmo tempo, promover seu desenvolvimento saudável. Esse modelo é a guarda compartilhada, um arranjo em que ambos os pais dividem igualmente a responsabilidade de criar seus filhos. A guarda compartilhada tem se destacado por oferecer uma série de benefícios significativos para o bem-estar das crianças, que vão desde a estabilidade emocional até o fortalecimento dos vínculos parentais, resiliência e promoção de relacionamentos saudáveis.

Portanto, a guarda compartilhada não apenas beneficia o bem-estar das crianças após a separação dos pais, mas também ajuda a estabelecer uma base sólida para seu crescimento saudável, equilibrado e resiliente. Ela representa um avanço significativo na forma como a sociedade aborda a criação de filhos após a separação e enfatiza a importância de priorizar o melhor interesse das crianças em todas as decisões relacionadas à guarda. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

A guarda compartilhada é um arranjo de cuidados parentais que tem se destacado como uma abordagem altamente benéfica para o bem-estar das crianças após a separação ou divórcio dos pais. Esse modelo, no qual ambos os pais compartilham igualmente a responsabilidade de criar seus filhos, oferece inúmeros benefícios que têm um impacto profundo no desenvolvimento das crianças. Vamos explorar esses benefícios e suas bases fundamentais:



1. Estabilidade Emocional: A estabilidade emocional é um dos principais benefícios da guarda compartilhada. Manter relacionamentos próximos com ambos os pais após a separação ajuda as crianças a lidar com o estresse e a ansiedade que frequentemente acompanham a separação dos pais. Isso cria um ambiente estável e seguro, contribuindo para a construção de um senso de normalidade em meio a mudanças significativas em suas vidas.

2. Fortalecimento dos Vínculos Parentais: A guarda compartilhada promove relacionamentos saudáveis com ambos os pais. As crianças mantêm laços significativos com ambos, o que é fundamental para sua identidade e autoestima. Esse fortalecimento dos vínculos parentais é crucial para seu desenvolvimento emocional e psicológico.

3. Autoestima e Confiança: Quando as crianças mantêm relacionamentos próximos com ambos os pais, elas tendem a se sentir valorizadas e amadas por ambos. Esse sentimento de importância e aceitação contribui para o desenvolvimento de uma autoestima saudável, fundamental para o sucesso social e emocional.

4. Desenvolvimento da Resiliência: A guarda compartilhada expõe as crianças a ambientes, rotinas e regras diferentes nas casas de ambos os pais. Isso as ajuda a desenvolver habilidades de resiliência, adaptabilidade e enfrentamento. Elas aprendem a lidar com mudanças e a se ajustar a diferentes situações, o que é valioso para enfrentar adversidades futuras.

5. Promoção de Relacionamentos Saudáveis: A guarda compartilhada é um modelo que promove a cooperação e a comunicação entre os pais. As crianças observam seus pais trabalhando juntos na criação delas, tomando decisões importantes e resolvendo conflitos de maneira construtiva. Isso não apenas fortalece os relacionamentos parentais, mas também serve como um modelo valioso para relacionamentos interpessoais futuros.

6. Envolvimento Igualitário dos Pais: A guarda compartilhada pressupõe o envolvimento igualitário de ambos os pais na vida das crianças. Isso significa que ambos têm direitos e responsabilidades iguais, o que contribui para a sensação de justiça e equidade nas crianças.

7. Foco no Melhor Interesse das Crianças: A guarda compartilhada se baseia no princípio fundamental de que o melhor interesse das crianças deve ser priorizado em todas as decisões. Isso implica que as crianças devem ter a oportunidade de

manter relacionamentos significativos com ambos os pais, independentemente das circunstâncias da separação.

8. Preparação para a Vida Adulta: Ao vivenciar um ambiente de cooperação e adaptação em meio à separação dos pais, as crianças desenvolvem habilidades que as preparam para a vida adulta. Aprendem a lidar com mudanças, conflitos e desafios de forma construtiva, adquirindo competências valiosas que serão benéficas em suas vidas futuras.

Notório que, a guarda compartilhada oferece inúmeros benefícios para o bem-estar das crianças, promovendo estabilidade emocional, relacionamentos saudáveis, autoestima, resiliência e habilidades de enfrentamento. Quando implementada com foco no melhor interesse das crianças e com a cooperação dos pais, a guarda compartilhada é uma opção altamente benéfica para garantir um futuro saudável e feliz para as crianças após a separação dos pais. É um modelo que prioriza o desenvolvimento das crianças e tem um impacto positivo significativo em suas vidas. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

A separação e o divórcio dos pais são eventos significativos na vida de uma criança, e a maneira como essas situações são gerenciadas pode ter um impacto duradouro em seu bem-estar emocional e psicológico. Nos últimos anos, a guarda compartilhada tem emergido como uma abordagem preferencial para a criação de filhos após a separação, demonstrando benefícios substanciais para o desenvolvimento das crianças. Nesta dissertação, examinaremos detalhadamente os benefícios da guarda compartilhada e como esse modelo de cuidados parentais promove o bem-estar infantil. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

Um dos principais benefícios da guarda compartilhada é a estabilidade emocional que proporciona às crianças. Manter relacionamentos próximos e significativos com ambos os pais após a separação reduz o estresse e a ansiedade associados a esse período de transição. Essa estabilidade emocional é essencial para o desenvolvimento das crianças, proporcionando um senso de segurança e normalidade em meio a mudanças significativas. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

Além disso, a guarda compartilhada promove o fortalecimento dos vínculos parentais. As crianças mantêm uma relação próxima com ambos os pais, o que é crucial para seu desenvolvimento emocional e psicológico. Esse modelo desafia a ideia ultrapassada de que um dos pais deve ser o cuidador primário e reconhece o valor igualitário de ambos na vida da criança. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

A autoestima e a confiança das crianças também se beneficiam da guarda compartilhada. A sensação de ser valorizado e amado por ambos os pais contribui para o desenvolvimento de uma autoestima saudável. A autoestima é um componente fundamental do sucesso emocional e social das crianças, que pode impactar positivamente a maneira como elas enfrentam desafios ao longo da vida. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

Outra vantagem significativa é o desenvolvimento da resiliência. A guarda compartilhada expõe as crianças a diferentes ambientes, rotinas e regras nas casas de ambos os pais. Essa experiência as ajuda a desenvolver habilidades de adaptação e enfrentamento, preparando-as para lidar com mudanças e adversidades futuras. A resiliência é uma qualidade valiosa que pode beneficiar as crianças em todos os aspectos de suas vidas. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

Além disso, a promoção de relacionamentos saudáveis é um benefício crucial da guarda compartilhada. Ao observar seus pais trabalhando juntos na criação, tomando decisões conjuntas e resolvendo conflitos de maneira construtiva, as crianças aprendem a lidar com relacionamentos interpessoais de forma positiva. Isso não apenas fortalece os relacionamentos parentais, mas também serve como um modelo valioso para relacionamentos futuros das crianças. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

Diante disso, a guarda compartilhada é um modelo de cuidados parentais que oferece inúmeros benefícios para o bem-estar das crianças. Desde a promoção da estabilidade emocional até o fortalecimento dos vínculos parentais, o desenvolvimento da autoestima, resiliência e habilidades de enfrentamento, esse arranjo contribui para um ambiente saudável para as crianças após a separação dos pais. Quando implementada com foco no melhor interesse das crianças e com a cooperação dos pais, a guarda compartilhada é uma opção altamente benéfica que coloca o desenvolvimento das crianças no centro das preocupações. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

4. A GUARDA COMPARTILHADA SAUDÁVEL

A separação ou o divórcio dos pais é uma transição emocionalmente desafiadora para as crianças. Diante desse cenário, a escolha de um modelo de cuidados parentais torna-se um fator crucial para garantir o bem-estar infantil. A guarda compartilhada saudável surge como um arranjo que prioriza o



desenvolvimento emocional e psicológico das crianças em meio a essas mudanças familiares. Este modelo, que envolve a divisão igualitária de responsabilidades entre ambos os pais, tem ganhado destaque como uma abordagem que promove um ambiente seguro, estável e enriquecedor para o crescimento das crianças. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

Nesta exploração, investigaremos o conceito de guarda compartilhada saudável e examinaremos como esse modelo de cuidados parentais contribui para o bem-estar das crianças. Abordaremos as características essenciais de um arranjo de guarda compartilhada que é saudável para as crianças, destacando a importância da comunicação, da flexibilidade e da cooperação entre os pais. Além disso, analisaremos como a guarda compartilhada saudável oferece às crianças a oportunidade de manter relacionamentos próximos e significativos com ambos os pais, contribuindo para a estabilidade emocional.

Exploraremos também como a guarda compartilhada saudável incentiva o desenvolvimento de resiliência nas crianças, preparando-as para enfrentar desafios futuros com confiança e adaptabilidade. Além disso, destacaremos como esse modelo de cuidados parentais pode servir como um modelo valioso para a construção de relacionamentos saudáveis, ensinando habilidades importantes de resolução de conflitos e cooperação.

Ao longo desta análise, será evidente que a guarda compartilhada saudável não se limita apenas a um arranjo de custódia, mas representa um compromisso de longo prazo com o bem-estar das crianças após a separação dos pais. Ela enfatiza a importância de manter o melhor interesse das crianças no centro de todas as decisões, promovendo um ambiente de crescimento seguro, amoroso e enriquecedor. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

A guarda compartilhada saudável é uma abordagem cuidadosamente planejada que coloca as necessidades e o bem-estar das crianças no centro de todas as decisões após a separação dos pais. Para que a guarda compartilhada seja verdadeiramente benéfica, alguns componentes essenciais devem ser considerados. Vamos explorar em detalhes esses elementos que contribuem para um ambiente enriquecedor e estável no qual as crianças podem prosperar:

1. Comunicação Aberta e Eficaz: A comunicação entre os pais é o alicerce da guarda compartilhada saudável. É essencial que os pais sejam capazes de se comunicar de maneira aberta e eficaz, compartilhando informações sobre as crianças,



discutindo questões relevantes e trabalhando juntos para tomar decisões que afetam o desenvolvimento das crianças.

2. **Flexibilidade e Adaptação:** Um elemento fundamental da guarda compartilhada saudável é a flexibilidade. À medida que as crianças crescem e suas necessidades mudam, os arranjos de custódia devem ser adaptados para atender a essas mudanças. Isso envolve a disposição dos pais em ajustar os acordos conforme necessário para garantir o melhor interesse das crianças.

3. **Cooperação em Prol do Melhor Interesse das Crianças:** A cooperação entre os pais é crucial. Ambos os pais devem estar comprometidos em trabalhar juntos para criar um ambiente saudável e estável para as crianças. Isso significa deixar de lado conflitos pessoais e focar no melhor interesse das crianças.

4. **Manutenção de Relacionamentos Próximos com Ambos os Pais:** A guarda compartilhada saudável visa garantir que as crianças mantenham relacionamentos próximos e significativos com ambos os pais. Isso é fundamental para a construção de um senso de segurança e normalidade, independentemente da residência em que se encontram.

5. **Promoção de um Ambiente de Carinho e Amor:** Ambas as residências dos pais devem ser um local de carinho e amor. As crianças devem sentir-se bem-vindas e amadas em ambas as casas, proporcionando-lhes um ambiente emocionalmente seguro.

6. **Apoio às Atividades e Interesses das Crianças:** Os pais devem apoiar ativamente as atividades e interesses das crianças, independentemente da residência em que estejam. Isso significa encorajar a participação em atividades extracurriculares, eventos escolares e outras experiências significativas.

7. **Envolvimento dos Pais em Questões Importantes:** Ambos os pais devem participar ativamente das decisões importantes que afetam a vida das crianças. Isso inclui questões como educação, saúde e atividades extracurriculares. O envolvimento igualitário é fundamental.

8. **Respeito Mútuo e Cooperação na Frente das Crianças:** Os pais devem demonstrar respeito mútuo na presença das crianças. Isso não apenas reduz o estresse emocional das crianças, mas também modela comportamentos saudáveis de resolução de conflitos e cooperação.

Ao adotar esses componentes essenciais, a guarda compartilhada saudável se torna um modelo eficaz para promover o bem-estar das crianças após a separação



dos pais. Ela cria um ambiente que prioriza o desenvolvimento emocional, psicológico e social das crianças, permitindo que elas prosperem, mantenham relacionamentos saudáveis e adquiram habilidades valiosas para a vida adulta. A guarda compartilhada saudável representa um compromisso contínuo em prol do melhor interesse das crianças e serve como um modelo para o crescimento saudável e equilibrado. (Paulo e Paulo Júnior, 2017).

5. CONCLUSÃO

A guarda compartilhada saudável, como discutida anteriormente, representa um caminho fundamental para o bem-estar das crianças após a separação dos pais. Ela é mais do que um simples arranjo de custódia; é um compromisso ativo de criar um ambiente seguro, estável e enriquecedor no qual as crianças podem florescer. Através da comunicação aberta, da flexibilidade, da cooperação e do respeito mútuo, os pais podem estabelecer as bases para o desenvolvimento emocional, psicológico e social saudável de seus filhos.

Manter relacionamentos próximos com ambos os pais proporciona às crianças estabilidade emocional e um senso de normalidade em meio à separação dos pais. Isso é fundamental para a construção de uma autoestima saudável e para o desenvolvimento de resiliência, que as prepara para enfrentar desafios futuros. Além disso, a promoção de relacionamentos saudáveis entre os pais e a participação ativa na vida das crianças contribuem para sua formação como indivíduos capazes de construir relacionamentos interpessoais saudáveis no futuro.

A guarda compartilhada saudável não apenas oferece um ambiente emocionalmente seguro, mas também demonstra o compromisso dos pais com o melhor interesse das crianças. Ao manter as crianças no centro de todas as decisões, esse modelo de cuidados parentais cria um padrão de cooperação, respeito e amor, que as crianças podem levar consigo ao longo de suas vidas.

Em última análise, a guarda compartilhada saudável é um lembrete poderoso de que, mesmo diante de desafios e mudanças, os pais têm o potencial de proporcionar às crianças um ambiente de crescimento saudável, equilibrado e amoroso. Essa abordagem não apenas beneficia o bem-estar das crianças, mas também constrói alicerces sólidos para seu futuro. Portanto, ao optar pela guarda compartilhada saudável, os pais estão traçando um caminho que visa garantir um

futuro brilhante e feliz para seus filhos, independentemente das circunstâncias da separação.

A guarda compartilhada saudável também desafia os estereótipos tradicionais de cuidados parentais, que muitas vezes atribuem às mães o papel predominante na criação dos filhos. Isso não apenas enfatiza a igualdade entre os pais, mas também ensina às crianças a importância da equidade de gênero. Elas aprendem que ambos os pais têm um papel fundamental na vida delas, independentemente de sua identidade de gênero.

Além disso, a guarda compartilhada saudável oferece às crianças a oportunidade de vivenciar a diversidade de ambientes e perspectivas, uma vez que passam tempo igualitário em ambas as residências dos pais. Isso enriquece sua visão de mundo, promove a aceitação de diferentes estilos de vida e culturas, e prepara as crianças para serem cidadãos globais.

A longo prazo, a guarda compartilhada saudável estabelece um legado de relacionamentos familiares positivos. As crianças que crescem em um ambiente de cooperação e amor entre os pais tendem a internalizar esses valores, tornando-se, por sua vez, pais mais conscientes e envolvidos no futuro. Isso cria um ciclo virtuoso de cuidados parentais saudáveis que pode beneficiar as gerações futuras.

Em suma, a guarda compartilhada saudável transcende a mera divisão de responsabilidades parentais após a separação. Ela é um compromisso contínuo de criar um ambiente enriquecedor para o desenvolvimento das crianças, promovendo estabilidade emocional, resiliência, igualdade de gênero e diversidade cultural. Além disso, ela estabelece um legado valioso de relações familiares positivas que pode influenciar o bem-estar de futuras gerações. Portanto, ao escolher a guarda compartilhada saudável, os pais estão investindo no presente e no futuro de seus filhos, promovendo uma base sólida para o crescimento saudável e equilibrado das crianças.

A guarda compartilhada saudável também pode ter benefícios significativos para os pais. Ao trabalhar juntos em prol do bem-estar das crianças, os pais frequentemente relatam uma redução no estresse associado à separação. Isso ocorre porque a cooperação e a comunicação aberta podem minimizar conflitos e tensões, permitindo que ambos os pais se concentrem no que é mais importante: o desenvolvimento das crianças.



Além disso, a guarda compartilhada saudável pode contribuir para o desenvolvimento de relacionamentos saudáveis entre os ex-cônjuges. Quando os pais conseguem superar diferenças e desafios em nome de seus filhos, isso estabelece as bases para uma convivência mais harmoniosa no futuro. Isso é particularmente importante quando se considera que os pais continuarão a fazer parte da vida um do outro como copais, independentemente do término do relacionamento conjugal.

A cooperação na guarda compartilhada também pode ajudar a promover um ambiente de apoio mútuo entre os pais. Eles podem compartilhar responsabilidades financeiras, logísticas e emocionais, aliviando a carga que muitas vezes recai sobre um dos pais em arranjos de guarda mais tradicionais. Essa colaboração mútua pode proporcionar um maior equilíbrio na vida dos pais, permitindo que eles continuem a perseguir seus interesses e carreiras.

No entanto, é importante reconhecer que a guarda compartilhada saudável não é adequada em todas as situações. Em casos de abuso, negligência, violência doméstica ou outros fatores que possam prejudicar o bem-estar das crianças, os arranjos de custódia devem ser cuidadosamente avaliados e adaptados às circunstâncias específicas. O principal objetivo, em todas as situações, deve ser garantir a segurança e o bem-estar das crianças.

Em complemento ao tema da guarda compartilhada saudável, vale ressaltar que a comunicação desempenha um papel central nesse modelo. Os pais são incentivados a manter um diálogo aberto, mas também eficaz, sobre as necessidades e desejos das crianças. Isso não apenas ajuda a evitar mal-entendidos, mas também permite que os pais estejam cientes das expectativas e sentimentos de seus filhos em relação à guarda compartilhada.

Ademais, a flexibilidade também é um componente crucial para o sucesso da guarda compartilhada. A vida das crianças é dinâmica, e as necessidades delas mudam com o tempo. Os pais devem estar dispostos a adaptar os acordos de custódia à medida que as crianças crescem e enfrentam novos desafios. A capacidade de se ajustar a essas mudanças reflete um compromisso contínuo com o bem-estar das crianças.

A cooperação em relação ao melhor interesse das crianças implica a capacidade de resolver conflitos de maneira construtiva. Os pais podem recorrer à mediação ou a profissionais especializados quando as diferenças forem difíceis de superar. O foco em um ambiente livre de conflitos, especialmente na frente das



crianças, é fundamental para o sucesso da guarda compartilhada saudável. Também é importante lembrar que a guarda compartilhada não significa necessariamente uma divisão de tempo igual entre os pais, mas sim uma divisão igual de responsabilidades. Os arranjos podem variar de acordo com as necessidades das crianças e as circunstâncias familiares. O mais importante é que ambas as residências dos pais sejam lugares acolhedores e amorosos, onde as crianças possam prosperar.

A guarda compartilhada saudável é, portanto, um modelo que requer dedicação, compromisso e um entendimento claro de que o bem-estar das crianças é a prioridade máxima. Quando implementada com sucesso, ela oferece às crianças a oportunidade de crescer em um ambiente emocionalmente seguro e enriquecedor, ao mesmo tempo em que constrói relacionamentos familiares saudáveis e fortes. É um testemunho do poder do amor dos pais em superar desafios, colocando o melhor interesse das crianças em primeiro lugar, independentemente das circunstâncias da separação. Portanto, a guarda compartilhada saudável é uma abordagem que beneficia não apenas as crianças, mas também os pais. Promove uma redução no estresse pós-divórcio, facilita relacionamentos mais saudáveis entre ex-cônjuges, contribui para um ambiente de apoio mútuo e oferece uma oportunidade de equilíbrio entre as responsabilidades parentais. No entanto, sua implementação deve sempre ser guiada pelo melhor interesse das crianças, garantindo que elas permaneçam seguras e bem cuidadas.

**REFERÊNCIAS**

BARROS, Washington de Barros Monteiro; TAVARES DA SILVA, Regina Beatriz. **Curso de direito civil: direito de família**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.386.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 9. ed. São Paulo: RT, 2013.

FARGETTI, João Roberto. **Comentários sobre a guarda compartilhada e sua regulamentação pela Lei nº 13.058/2014**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/36364/comentarios-sobre-a-guarda-compartilhada-e-sua-regulamentacao-pela-lei-no-13-058-2014>>.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de Direito Civil: Direito de família. **As famílias em perspectiva constitucional**. VI. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: Direito de Família**, Vol. 6, 17ª. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2020.

GAMA, G. C. N. **Princípios constitucionais de direito de família: guarda compartilhada à luz da lei nº 11.698/08: família, criança, adolescente e idoso**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRISARD FILHO, Waldyr. **Guarda compartilhada: um novo modelo de responsabilidade parental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2000.

LAGO, Vivian de Medeiros; BANDEIRA, Denise Ruschel. **A Psicologia e as demandas atuais do Direito de família**. Psicol. cienc. prof., Brasília, v. 29, n. 2, p. 290-305, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932009000200007&lng=pt&nrm=iso>.

LÔBO, Paulo Luzi Netto. **Guarda e convivência dos filhos após a Lei n. 11.698/2008**. *Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões*, v. 6, p. 33, out./nov. 2008.

MADALENO, Rolf. **Curso de Direito de Família**. 5. ed. rev. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 678.

MELO, Nehemias Domingos de. **Lições de Direito Civil - Família e Sucessões**. Volume 5, Editora Atlas: São Paulo. 2014.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito de Família**. Atualizado por Vilson rodrigues Alves. 1. ed. Campinas: Bookseller, 2001.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil: direito de família**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.



OLIVEIRA, José Antonio Cordeiro De. **Guarda Compartilhada: Vantagens E Desvantagens De Sua Aplicabilidade**. 2018. Disponível em: <<http://www.pailegal.net/guarda-compartilhada/mais-a-fundo/monografias/742-guardacompartilhada-vantagens-e%20desvantagens-de-sua-aplicabilidade>>.

PAULO, Beatrice Marinho; PAULO JÚNIOR, José Marinho. **A evolução histórica da proteção principiológica da criança e do adolescente e a disputa por sua guarda**. Disponível em: <<http://www.amperj.org.br/artigos/view.asp?ID=95>>.

PEREIRA, Rodrigo Da Cunha. **Princípios Fundamentais Norteadores do Direito de Família**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEREIRA, Tânia da Silva. O melhor interesse da criança. In: PEREIRA, Tânia da Silva Pereira. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2000.

QUINTAS, Maria Manoela Rocha de Albuquerque. **Guarda Compartilhada**. Rio de Janeiro; Forense, 2010.

QUINTAS, Maria Manoela Rocha de Albuquerque. **Guarda Compartilhada**. São Paulo: Forense, 2009.

RAMIRES, Vera Regina Röhnelt. **As transições familiares: a perspectiva de crianças e pré-adolescentes**. Psicologia em Estudo: Maringá, v. 9, n. 2, 2004.

ROSA, Conrado Paulino da. **Nova Lei da Guarda Compartilhada**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 47-71 passim.

SILVEIRA, Ana Carolina. **Guarda Compartilhada**. São Paulo: Um avanço para Família. Editora: Atlas, 2008.

SOLDÁ, Angela Maria; MARTINS; Paulo César Ribeiro. **A nova lei da guarda compartilhada e o princípio do melhor interesse da criança**. Passo Fundo: Universidade de Direito de Passo Fundo/RS, 2010.

SOUZA, Everson Pereira de. **Guarda Compartilhada: vantagens e desvantagens, frente aos princípios da necessidade, possibilidade e proporcionalidade na prestação alimentar**. 2014. 35 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade Sete de Setembro – Fasete, Paulo Afonso, 2014.

SOUZA, Rosane Mantilla de. **Depois que o papai e a mamãe se separam: um relato dos filhos**. Psicologia. Teoria e Pesquisa: Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 203-211, set./dez. 2000.

TARTUCE, Flávio; CASTILHO, Ricardo (coords.). **Direito Civil. Direito patrimonial e direito existencial**. São Paulo: Método, 2006, p. 831-842.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: **Direito de Família**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.



A RESSIGNIFICAÇÃO DO DOLO ATRAVÉS DA TEORIA SIGNIFICATIVA DA AÇÃO E DO APORTE FILOSÓFICO DA LINGUAGEM

THE RESIGNIFICATION OF INTENT THROUGH THE SIGNIFICATIVE THEORY OF ACTION AND THE PHILOSOPHICAL CONTRIBUTION OF LANGUAGE

Daniela Daijane de Souza Leal¹

Adriane Garcel Chueire Calixto²

Jaqueline Maria Ryndack³

Resumo: O artigo propõe uma resignificação do conceito de dolo no Direito Penal, afastando-se das concepções ontológicas tradicionais que o tratam como realidade psíquica acessível e aproximando-se de uma abordagem normativa e comunicativa. A partir da teoria da ação significativa de Tomás Salvador Vives Antón e da filosofia da linguagem de Wittgenstein e Habermas, o dolo é interpretado como uma atribuição jurídica baseada em indicadores externos e na comunicação de sentido. O texto critica a insuficiência das teorias clássicas para fundamentar decisões judiciais e defende uma lógica argumentativa que respeite os direitos fundamentais, propondo um modelo de imputação penal mais justo e humanitário, centrado na análise objetiva das circunstâncias e na intenção significada do agente.

Palavras-chave: dolo, teoria significativa da ação, indicadores externos.

Abstract: The article proposes a redefinition of the concept of intent (dolo) in Criminal Law, moving away from traditional ontological views that treat it as an accessible psychological reality and toward a normative and communicative approach. Based on Tomás Salvador Vives Antón's theory of meaningful action and the language philosophy of Wittgenstein and Habermas, intent is interpreted as a legal attribution grounded in external indicators and communicative meaning. The text critiques the inadequacy of classical theories in supporting judicial decisions and advocates for an argumentative logic that respects fundamental rights, proposing a fairer and more humanitarian criminal attribution model focused on objective circumstances and the agent's expressed intention.

Keywords: intent, meaningful action theory, external indicators.

¹ Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná/ESMAFE. Pós-Graduada em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná - EMAP. Graduada em Direito pela Faculdade Cenecista de Campo Largo - FACECLA. E-mail: dani-direito1@hotmail.com

² Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Pós-graduada em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná – EMAP. Pós-graduada em Ministério Público pela Fundação Escola do Ministério Público – FEMPAR. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Escola da Magistratura do Trabalho – EMATRA. Graduada em Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná e Graduada em Letras. Assessora Jurídica do TJPR e Mediadora Judicial. E-mail: adriane.garcel@tjpr.jus.br - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5096-9982>

³ Doutora em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Advogada, pesquisadora e parecerista. Cursando estágio Pós Doutoral na Universidade de Marília (UNIMAR) e no Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). E-mail: ryndack.jaqueline@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0995-0868>



INTRODUÇÃO

O tempo estava chuvoso naquele pequeno e pacato vilarejo localizado no interior de um estado do nordeste brasileiro. Era de manhã, os pássaros cantavam e as crianças brincavam nas poças d'água. De repente, ouviu-se um estrondo e, imediatamente, começou um burburinho. Algumas pessoas que transitavam por aquela rua, assim como vizinhos que moravam naquela região clamavam, estarecidos, por alguém que pudesse prestar socorro àquela situação.

Um homem de meia idade que caminhava de bicicleta rumo ao mercado da cidade, local onde trabalhava, havia sido abalroado por um veículo, onde foi arremessado contra um poste da rede de iluminação pública. O automóvel estava sendo conduzido por uma moça que, incontinenti ao acidente, empreendeu fuga do local. Poucos minutos após o ocorrido, o rapaz foi socorrido e, com ferimentos graves, levado ao hospital.

A autoridade policial, tão logo informada sobre o episódio, compareceu ao locus delicti para registrar a situação. Na ocasião, teve conhecimento de que o sujeito, que havia sido vítima daquele terrível acidente, residia há poucos anos naquela cidadezinha, mas, apesar disso, era muito prestativo e bem-quisto por todos. E que a moça, que estava na direção do automóvel, era uma pessoa desconhecida daqueles que moravam no local.

Após a descoberta da identidade da condutora do veículo pelo delegado de polícia, que presidiu o inquérito policial, tais informações foram encaminhadas ao promotor de justiça para as providências cabíveis. Ciente de que esses dados relatados são os únicos elementos informativos que instruem o caso, surge-nos uma questão curiosa e extremamente relevante: a que título, ou melhor, sob a afirmação da prática de qual crime será a condutora do veículo denunciada? Teria na hipótese, ocorrido uma tentativa de homicídio doloso ou uma lesão corporal culposa? Estava a condutora do automóvel imbuída do propósito de ceifar a vida da vítima ou o acidente ocorreu por negligência ou imprudência da mulher? Ainda, se for o caso de um delito doloso, se trataria de dolo direto ou dolo eventual?

Dar a estas questões as respostas que a elas correspondem faticamente é, sem dúvida, uma tarefa marcada de extrema complexidade. A imputação da responsabilidade penal está, inevitavelmente, vinculada à demonstração do dolo ou da imprudência na situação in concreto que está sob análise, por isso é tão relevante à praxe forense.

A imensa maioria das infrações penais tipificadas no ordenamento jurídico brasileiro é prevista na modalidade dolosa. A partir disso, portanto, pode se afirmar, indubitavelmente, que o dolo é a espinha dorsal do princípio da culpabilidade, elemento essencial à justificação da imputação da responsabilidade penal.

Imagine-se na situação inicialmente descrita que, a partir das informações até então amealhadas, o *parquet* concluiu que tratava a hipótese do cometimento de lesão corporal culposa, imputando à condutora do automóvel a prática deste ilícito na denúncia. Porém, no curso da ação penal, ele consegue obter elementos probatórios que indicam que a ré trefegava em alta velocidade e, além disso, estava embriagada. Isso, claramente, alteraria a imputação, dada a constatação de dolo eventual.

Ou então, diferentemente disso, poderia se apurar no curso da instrução criminal, após a vítima sair do estado de coma do hospital, que a condutora do automóvel se tratava de uma ex-namorada sua que, devido a mágoas alusivas a esse relacionamento, havia tentado tirar-lhe a vida, como já tinha feito em outras oportunidades. Nesse momento, o caso ganharia uma nova conotação tendo em vista a demonstração do dolo direto na prática da tentativa de homicídio.

Essa narrativa permite-nos apreender que a síntese fática do caso demonstra o quão relevante é aferir o elemento subjetivo do crime para, adequadamente, tipificar o delito.

Neste aspecto, sobreleva destacar que na doutrina existem duas teses relativas à fundamentação do dolo: a concepção cognitiva que funda o dolo no conhecimento do resultado e a acepção volitiva que, ao elemento intelectual, acrescenta a vontade como requisito necessário a caracterização da tipicidade subjetiva.

A despeito da intrincada discussão que permeia estas correntes, a tônica que se pretende explorar é saber quando se pode afirmar que o agente atuou dolosamente ou, então, com o conhecimento da possível ou provável produção do resultado lesivo. Isto porque nota-se, em um número incontável de ações penais, que os julgadores, a despeito de afirmarem que o indivíduo agiu com dolo, se olvidam de tecer uma fundamentação satisfatória sobre os elementos que respaldam a afirmação de que o agente, quando da prática do ilícito penal, atuou com conhecimento e vontade dirigida ao resultado típico.

Neste aspecto, observe, a título de exemplo, que na hipótese fática exposta inicialmente, pode-se extrair que só é possível atribuir, de forma segura, o elemento subjetivo da prática delitiva ao agente quando, atentamente, as circunstâncias

externas que permeiam o crime forem analisadas minuciosamente. É fato: o dolo é uma atribuição, não uma construção ôntica. Os seres humanos pensam para atuar, contudo, esse pensamento não é apreensível pelo juiz, pelo promotor, enfim, pelo Direito. Por isso, seus operadores precisam de ferramentas que possam estabelecer uma conexão entre a teoria e a praxe forense, pois não bastam meras presunções.

O processo de valoração do nível de compromisso do agente com a produção do resultado não pode se ancorar em incomensuráveis processos mentais ou psíquicos para desvendar aquilo que se passa na cabeça do indivíduo que perpetrar o delito. Não só porque é intuitiva a impossibilidade de o julgador ter acesso a esse processo mental, mas também em virtude de que o juízo de valoração da conduta ilícita se dá *ex post*, quando, seguramente, o estado mental do indivíduo, ainda que de forma sobrenatural fosse acessível, já teria se modificado.

A partir, portanto, dessas constatações, giza-se que o desígnio que aqui se pretender explorar é justamente - após apresentar a concepção que busca a afirmação do dolo como realidade ontológica, assim como aquela que o identifica como um processo de atribuição -, empreender uma nova leitura do dolo, fazendo-o transparecer como uma intenção significada conforme os elementos insertos no contexto do ato e com uma expressão de sentido intersubjetivamente construída, através da adoção de um processo comunicativo e a utilização de indicadores externos.

Em verdade o trabalho procura fomentar à importância do estudo da teoria da ação significativa professada por Tomás Salvador Vives Antón, com base no pensamento de Wittgenstein e na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, introduzida e disseminada no Brasil por Paulo César Busato.

1 OS CONTORNOS DA CONCEPÇÃO ONTOLÓGICA E A ACEPTÃO NORMATIVA DO DOLO

Basta um passar de olhos nos noticiários para notar que, diariamente, a prática de crimes dolosos são alvos de relatos nos jornais e nas mídias sociais. E, ordinariamente, as notícias são assim retratadas: "fulaninho praticou homicídio doloso porque tinha a intenção de matar". Se o agente queria realizar a conduta típica e assim o fez, há dolo. Popularmente, é assim que o dolo é associado ao ilícito.

Nos manuais de direito penal o dolo é explicado como a “vontade livre e consciente de praticar o tipo objetivo”, de modo que cabe ao magistrado analisar qual era a intenção do sujeito no instante em que o delito foi perpetrado.

Evidente que essas percepções se revelam extremamente simplórias quando confrontadas com a real complexidade do instituto. Então, afinal, o que é realmente o dolo e como é possível aferi-lo no caso concreto?

Ao longo do tempo, centenas de estudos foram desenvolvidos com o escopo de oferecer respostas a tais indagações. Em relação à definição do dolo, destacam-se duas correntes. Primeiro, aquelas teorias que defendem que o dolo é composto unicamente pelo elemento cognitivo, dispensando, portanto, a presença da vontade e, a segunda, que representa os grupos teóricos que defendem ser o dolo constituído, necessariamente, pelo elemento volitivo e o cognitivo.

O embate entre elas é muito detalhado, dado que circunspecto por distintas matizações internas. Mas, apesar da discussão que busca perquirir se a vontade deve ou não ser acrescentada ao conhecimento, tem-se que a grande questão é saber quando se pode dizer que o agente que agiu, o fez dolosamente? Há um processo que seja capaz de aferir a real intenção do sujeito?

O dolo pressupõe que o agente detenha certo conhecimento no ensejo em que pratica a conduta típica. O cerne de reflexão é, desta forma, demarcar critérios para estabelecer, precisamente, o que o indivíduo conhecia ou representou no momento desta conduta.

Logo, com amparo em qual espécie de pressupostos é possível afirmar que o indivíduo atuou com conhecimento – e para alguns – com vontade em relação a prática do ilícito?

Tradicionalmente, se costumava buscar a resposta a estas perguntas no que são as teorias ontologicistas do dolo, vinculadas ao causalismo ou ao finalismo. De modo mais recente, aparece também uma tendência a admitir como válida – justamente a partir das críticas à impossibilidade de demonstração do fenômeno volitivo no âmbito psíquico do sujeito – a condição de simples atribuição do dolo, em uma perspectiva puramente normativa, especialmente nas propostas funcionalistas (Busato, 2015, p. 7).

Mais detalhadamente, de um lado está a teoria do delito de fundo ontológico que, sumariamente, fixa suas bases na determinação ontológica de suas categorias fundamentais e identifica o dolo por meio da asserção de dados de natureza

eminentemente psicológica. Aqueles que a sustentam confiam na possibilidade de se encontrar meios que tornem possível a constatação da realidade psíquica alheia e pretérita vinculada à prática da conduta criminosa.

Nesse jaez, o dolo seria um fenômeno real, algo que existe no mundo ontológico e que só se pode descrever. O dolo, aqui, se situaria na cabeça do autor. Ou seja, é uma realidade ontológica e existe como dado psicológico que compete ao jurista identificar (Busato, 2015, p. 401).

Há um problema colossal e intransponível nessa teoria. A asserção de que o dolo é algo que existe como fenômeno psíquico carece de comprovação empírica. A determinação do dolo, a partir dessa perspectiva, recorreria à mente do agente para conhecer a sua representação acerca da hipótese fática e conhecer, precisamente, o seu plano.

Para afirmar a validade desta perspectiva, à sua plena legitimidade deve-se acrescentar a possibilidade de averiguar aqueles dados psicológicos aos quais se vincula uma correta determinação do dolo. De não ser possível tal averiguação, a perspectiva se encontra em tal encruzilhada que leva a duvidar seriamente de sua validade (Ragués I Vallès, 1999, p. 212).

A demonstração do dolo como realidade psicológica revela-se totalmente impossível, e isso não deriva unicamente de uma impossibilidade física de acesso à intenção subjetiva, mas também e principalmente, em face de que a verdade real no processo penal não existe. Mas a impossibilidade deriva não só da falta de instrumentos jurídicos aptos a realizar tal tarefa, mas, por sua própria característica: os fenômenos psíquicos resultam inacessíveis (Busato, 2015, p. 401/402).

Esses problemas de prova relativos à concepção ontológica do dolo fizeram com que parcela dos especialistas modificassem seu pensamento, levando-os a entender que o dolo não é uma realidade psicológica, mas sim fruto de um processo de atribuição. O dolo não é algo que existe no mundo dos fatos, que seja passível de apreensão, é sim o resultado de uma análise fática detalhada que faz com que a responsabilidade penal seja imputada conforme essa avaliação.

Esse entendimento é de fácil compreensão. Pergunte-se, por exemplo, como o juiz pode constatar a intenção de lesionar quando ocorre uma ofensa à integridade corporal de outrem? Noutro ângulo, pergunte-se como o julgador seria capaz de constatar esta intenção no bojo do processo, compondo o dado “intenção de lesionar”? Para tanto, o magistrado pode averiguar o histórico do relacionamento entre

autor e vítima, as circunstâncias fáticas em que a prática criminosa foi realizada, além de ouvir os relatos das testemunhas que presenciaram a situação. Ninguém pode, todavia, observar uma intenção de lesionar, que somente se pode imputar.

A partir desta aceção normativa abandona-se a visão de que o dolo é algo constatável, descritível, visualizável, ou seja, uma realidade psíquico-mental acessível a terceiros, para compreendê-lo como um caractere que é imputado, atribuído, valorado pelo Direito.

Com isso, nota-se que o dolo não é mais que atribuir ou imputar a alguém o conhecimento e a vontade da realização do fato delitivo. É que os segmentos de realidade que são manejados já não podem qualificar-se como realidade empírica, senão como realidade valorada, dado o papel determinante das perspectivas axiológicas em sua configuração e comprovação. Ou seja, se não é possível afirmar mais que a possibilidade de existência real do dolo, o dolo será sempre, ao menos em parte, produto de uma valoração (Busato, 2015, p. 403).

A abordagem valorativa desenvolvida pela teoria normativa também detém falhas, as quais são alvo de críticas. Talvez a mais importante delas seja o fato de que negar a realidade do dolo importa a criação do risco de arbitrariedade nas decisões, dado que se elastece a chance de que haja discrepância entre a realidade psicológica interna referente à intenção do sujeito e a atribuição que se faz a ela.

Em qualquer tipo de valoração (seja puramente normativa ou produto de propostas psicológico-normativas ou interacionistas) é necessário partir da realidade psíquica a que se referem os elementos subjetivos. Qualquer construção jurídica à margem de ou fingindo a realidade é grave fonte de arbitrariedades e deixa a porta aberta à maior insegurança, científica ou jurídica (Díez Ripollés, 1990, p. 13).

Há, portanto, nesta aceção normativa uma espécie de crise de legitimidade (Ragúes I Vallès, 1999, p. 302) que faz urgir uma consequência importante para uma adequada atribuição do dolo, qual seja a necessidade do estabelecimento de critérios que produzam justificações corretas ao caso.

2 UM DIÁLOGO ENTRE TEORIA E PRÁXIS FORENSE: ATRIBUIÇÃO DO DOLO SEGUNDO A TESE DOS INDICADORES EXTERNOS DE HASSEMER

Distintas formas de oferecer uma solução à indagação acerca de como é possível afirmar a existência do dolo num juízo de condenação foram apresentadas, porém, nenhuma delas foi capaz de propiciar uma resposta satisfatória. A opção

ontológica – consubstanciada na asserção de que o dolo é uma entidade que existe como fenômeno psíquico-mental – nunca foi passível de demonstração para comprovar a sua validade e a opção normativa – materializada na afirmação de que o dolo é um caractere objeto de pura atribuição – por sua própria essência, sempre careceu de legitimidade.

A imputação do dolo é uma atividade que gera efeitos deletérios graves ao indivíduo. Por esta razão, deve ser engendrada com base em critérios concretos que sejam aptos a entabular uma afirmação segura quanto à existência do dolo no caso concreto, sob pena de violação a garantias fundamentais, especialmente ao princípio da culpabilidade, que transparece como pilar de um estado democrático de direito.

Se a pretensão em voga é delimitar uma fronteira entre o dolo e a imprudência ela, evidentemente, não pode ser alcançada por meio da valoração do que o indivíduo faz a respeito da possibilidade de ocorrência do resultado, notadamente porque tais dados são inalcançáveis.

Neste cariz, é necessário admitir que o dolo é pura atribuição, eis que não há como saber o que sujeito pensa ou pensou quando da prática criminosa, dado tratar-se de uma instância interna não observável. Com isso, o que se pode fazer é, justamente, tentar amealhar o maior número de variáveis circunstanciais possíveis com o fim de imputar o dolo ao agente. É fundamental que indicadores probatórios objetivos sejam delineados na fundamentação da decisão que atribui a carga de dolo à conduta do indivíduo. Esta é a proposta de Hassemer com a chamada teoria dos indicadores externos, que associa a demonstração objetivamente alcançável de elementos de determinação da subjetividade.

Noutras palavras, o dolo não pode ser descrito dado que escapa ao campo de contemplação do observador⁴, razão pela qual este deve recorrer ao método indireto para a sua aferição que, em suma, refere-se à valoração de elementos objetivos que sejam observáveis, exaustivos e, além disso, revelem-se imprescindíveis à conotação do elemento subjetivo que está sob análise.

Os elementos subjetivos do delito são realidades psíquicas previamente dadas e suscetíveis de descobrimento a partir de um processo de averiguação (Díez Ripollés, 1990, p. 32).

⁴ Nas exatas palavras de Roxin: “El dolo como hecho interno “se sustrae a la vista del observador” y, por tanto, solo puede deducirse de circunstancias externas. Como decisión por la lesión del bien jurídico...el dolo solo se infiere mediante indicadores” (Roxin, 2018, p. 1584).

Portanto, a imputação da responsabilidade dolosa ao agente depende da valoração de elementos objetivos. E estes não são nada mais, nada menos do que os indicadores externos que se traduzem, basicamente, na análise e investigação de todas as circunstâncias que giram ao redor do atuar do agente.

O exame desses indicadores deve viabilizar, essencialmente, a demonstração do perigo da situação concreta em face do bem jurídico, a representação do agente relativamente a esse perigo e a sua deliberação em relação a esta ação perigosa, para o fim de justificar a atribuição do dolo no processo penal.

3 A RELEITURA DO DOLO ATRAVÉS DA TEORIA SIGNIFICATIVA E DA FILOSOFIA DA LINGUAGEM

É relevante salientar que o grande obstáculo na determinação de um sentido concreto de atribuição do dolo reside, essencialmente, na ordenação das categorias do delito, sobretudo na proposta de Welzel que, ao elencar a finalidade como caractere distintivo da ação, conduziu muitos estudiosos a admitirem, de forma absoluta, que o dolo se trata de elemento exclusivo da tipicidade e, portanto, vinculado a pré-determinações ontológicas.

O dolo, definitivamente não “é” um fato, mas uma atribuição, ou seja, a exata atribuição de uma decisão contrária ao bem jurídico, na qual se expressam simultaneamente conhecimento e vontade. Isso põe em evidência o erro, em especial das concepções finalistas, mas também de todas as que nela estão inspiradas, ao sustentarem um dolo substancial que é a nota distintiva da ação, quando, na verdade, a ação não “é” uma realidade ontológica, mas simplesmente a representação de um sentido de atitude dolosa que permite uma adscrição (Busato, 2015, p. 12).

É oportuno empreender uma revisão das pré-determinações ontológicas do tipo com vistas a abandonar esta interpretação do dolo como categoria psicológica. A projeção desta nova perspectiva, que supera o tipo subjetivo como condicionante ontológico, requer a retirada do dolo do substrato da organização do sistema de imputação, contrariamente ao que fez a teoria finalista e as funcionalistas sistêmica e moderada.

Nesse trilhar, uma interessante proposta que vêm sendo, aos poucos, admitida como forma de ressignificação do dolo é aquela que admite como ponto de referência estrutural a teoria de Tomás S. Vives Antón e a filosofia da linguagem como teoria de

base para a remodelação dos fundamentos do sistema de imputação penal, sobretudo dos elementos subjetivos que o compõe.

Vives propõe uma reformulação do sistema de imputação. Com isto, apresenta um novo modelo de ação, não mais ancorado numa categoria clássica do delito, que se constitui pela tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade. Distancia-se dos imperativos lógico categóricos para dar enfoque a lógica argumentativa que se ancora no valor de justiça como ponto nuclear.

A proposta do prof. Vives é de reorganizar o sistema de imputação a partir de dois pilares: a norma e a ação, as quais, conjugadas, convertem a teoria do delito em um conjunto de pretensões normativas em face do sentido de um tipo de ação. Ele propõe uma teoria do delito que distribui as pretensões normativas entre o tipo de ação – expresso em uma pretensão conceitual de relevância e uma pretensão de ofensividade –, a antijuridicidade formal – expressa em uma pretensão de ilicitude que inclui instâncias de imputação da antinormatividade –, uma culpabilidade como pretensão de reprovação e uma punibilidade como pretensão de necessidade de pena, evidenciando, assim, que o dolo não é mais do que uma atribuição (Busato, 2015, p. 13).

Nesta perspectiva, a constatação do ‘tipo de ação’ demanda uma pretensão de relevância – no sentido da indicação de que uma ação humana é relevante para o Direito Penal – verificável através de: i) uma pretensão conceitual de relevância – consubstanciada na tipicidade – e ii) uma pretensão de ofensividade – que se traduz na antijuridicidade material -. Ainda, a bem da caracterização do injusto, requer a presença da antijuridicidade formal – a qual corresponde a uma pretensão de ilicitude representada pelo reconhecimento da falta de ajuste do comportamento significativo quando confrontada com o ordenamento jurídico.

O dolo, nesta moldura, situa-se na pretensão de ilicitude, designado como a intenção de praticar o fato antijurídico. Ao passo em que os elementos do tipo e a própria ação se localizam na pretensão de relevância.

Até aqui transparece claramente que, segundo esta acepção, o dolo é pura atribuição. Ocorre que uma compreensão adequada do tema não deve se limitar a isto. É profundamente relevante questionar qual o fundamento que justifica a atribuição do dolo e sob quais critérios se revela legítimo reconhecer a atribuição de um comportamento doloso em face de alguém.

A construção em que se assenta a teoria dos indicadores externos de Hassemer revela-nos que, a despeito tratar-se de um fenômeno interno ao agente, o dolo pode ser comprovado através de elementos objetivos. Assim, o dolo representa exatamente aquilo que dele se pode demonstrar.

Somente diante da expressão externa, compatível com a *ratio* incriminadora subjetiva dolosa, é possível afirmar a existência do dolo. Vale dizer: o dolo “é” sua própria demonstração, sua expressão significativa. E dessa construção de Hassemer parece derivar algo muito importante: a ideia de transmissão de um significado (Busato, 2015, p. 406).

De acordo com a proposta de Vives o melhor critério para justificar a atribuição é admitir que a ação representa um significado e o dolo, por sua vez, corresponde ao compromisso com esse significado. Ele pressupõe intenção e, por isto, pode ser definido como o compromisso do agente com a lesão do bem jurídico.

Assim, enquanto a ação, omissiva ou comissiva, pode ser definida através da análise do ‘tipo de ação’, momento em que critérios de sentido são identificados, o dolo, por seu turno, é uma instância de imputação da antinormatividade afeta ao plano substantivo e não conceitual da atribuição de conduta ao indivíduo.

Deste modo, para a concepção significativa da ação a “intenção subjetiva” corresponde à atribuição concreta de intenções ao sujeito e não define, por si mesma, a ação, mas sim a imputação. Ou seja, a identificação da intenção subjetiva cumpre a tarefa de possibilitar a atribuição ao agente de um compromisso com a ação ofensiva realizada, mas não faz parte da própria ação, no que refere à sua definição. Definitivamente, a definição da existência de uma ação conceitualmente relevante para o Direito penal precede a análise de se essa ação relevante efetivamente infringe a norma. Nesse sentido, Vives não deixa dúvidas, ao afirmar que “a determinação da intenção entra frequentemente em jogo depois que a ação se acha definida e serve ao interesse substantivo de ajuizá-la” (Busato, 2015, p. 410).

Pois bem. Já se tem em mente o fato de que, sob esta visão, o dolo é qualificado como o compromisso do agente com a produção do resultado. Mas uma indagação remanesce: quando se pode afirmar, validamente, que o indivíduo assumiu esse compromisso com a decisão contra o bem jurídico?

Verificar o dolo, segundo as lições de Vives, depende da constatação de que a ação realizada pelo agente denota um compromisso de atuar. Para tanto, faz-se imprescindível elencar as regras sociais que definem a ação que interessa ao Direito

penal e, com o suporte nelas, examinar as técnicas que o autor domina, ou seja, as suas competências. Então, a partir desse processo puramente axiológico que consiste na averiguação de manifestações externas é que se pode aferir a bagagem de conhecimento do sujeito – as suas previsões, aquilo que ele não podia prever ou calcular e as técnicas que dominava – e, com isso, determinar quais intenções dele foram objeto de expressão em sua ação.

Esta ideia, muito coerente por sinal, faz com que se deserte a visão de que é possível descrever o dolo. E, em substituição a ela, centre-se na pretensão de empreender a adscrição do dolo por meio da análise do grau de gravidade que reflete da contrariedade entre a ação praticada e a norma.

Essa moldura que já foi delineada permite-nos entender diversas questões acerca do dolo. É possível compreender que ele não é um processo descritivo do rico manancial da intencionalidade, isto é, da indagação de um inacessível processo mental. O dolo não é uma entidade ontológica, mas sim a afirmação jurídica do desvalor encerrado numa decisão contrária ao bem jurídico.

O dolo é a atribuição de uma condição jurídica que deriva da identificação de um significado (Busato, 2015, p. 15). A sua caracterização advém do reconhecimento do compromisso de atuar contra o bem jurídico e este processo de atribuição só é possível através da apreciação dos elementos externos indicados por Hassemer.

Há, no entanto, uma indagação ainda não respondida: qual é o processo que almeja a afirmação do dolo?

Sem dúvidas, este é um dos pontos fulcrais relativos ao dolo. E, segundo a proposta estudada, o instrumento pelo qual se pode afirmar a presença deste elemento subjetivo é o processo de comunicação de sentido.

Este processo de identificação do sentido (ou significado) dos elementos constitutivos da conduta criminal é viabilizado a partir do emprego da filosofia de Wittgenstein e das formulações de Habermas sobre o processo de comunicação.

A captação do significado deste processo de comunicação é realizada através da hermenêutica que, sumariamente, se estabelece a partir de três dimensões, que traduzem o sentido extraído desse processo comunicativo: (i) como expressão da intenção do falante; (ii) como expressão para o estabelecimento de uma relação interpessoal entre falante e ouvinte e (iii) como expressão de algo no mundo.

A identificação de um sentido, ou seja, do significado de uma forma de atuação, de um gesto ou de um movimento realizado ou de uma mensagem transmitida só é

passível de concretização através de uma análise das regras compartilhadas, do mundo de inter-relação que é captado através da observação do mundo subjetivo, do mundo objetivo e do mundo social.

Isso fica demonstrado claramente quando Vives expõe a proposta de Habermas, referente à ação comunicativa de um sentido, dizendo que ela se constitui, não só em virtude de planos de ação mais complexos que (o agente) tenha efetivamente tido, mas também em virtude de interpretações que um terceiro faz e sob as quais (o agente) poderia ter realizado sua ação. Estas interpretações são obviamente os elementos que se tem em conta para a atribuição do qualificativo “doloso” a uma determinada conduta. Assim é com a intencionalidade, que não se constitui subjetivamente, mas através de convenções, assim como as palavras, ou seja, a intencionalidade é resultado de um processo de atribuição que corresponde à mensagem que a ação do sujeito produz (Busato, 2015, p. 16).

Valoram-se as regras que estão por trás da comunicação do sentido para que possa atribuir o dolo. O processo de atribuição do dolo representa, sob esta ótica, a verificação das circunstâncias em que a ação é realizada (aqui, refere-se não apenas ao ambiente físico, mas também o *modus operandi*, a situação temporal, a natureza de eventuais objetos empregados pelo sujeito – armas, ferramentas etc. -, a compleição física da vítima e do agente, o local dos disparos ou golpes, entre outros elementos).

No âmbito da semântica, somente cabe relacionar o tipo (lei) com a ação realizada, firmando um significado, uma ação significativa. A etapa seguinte, de análise de pretensão de antinormatividade inclui, necessariamente, a dimensão processual. O dolo é sua prova e a prova é compreensão, interpretação do sentido, do significado do atuar doloso. A categoria do dolo passa a ser uma categoria argumentativa, pragmática. Ou seja, ao menos no que refere ao dolo, é preciso passar a ter em conta uma “pragmática jurídico-penal” (Busato, 2015, p. 17).

Em suma, o processo de comunicação deve se assentar em regras compartilhadas que são determinadas a partir da inserção de todos no discurso. A validade deste processo é que determina o sentido, o significado das coisas. Com isso, torna-se evidente que a escolha pela linguagem como instrumento de legitimação da atribuição de um sentido doloso a um comportamento, inquestionavelmente, retrata uma interpretação do direito penal que respeita os direitos e garantias fundamentais do ser humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Imputar a alguém a prática de um delito e, mais além, condená-la criminalmente por este fato é, sem dúvida, algo muito grave, dado gerar consequências extremamente deletérias, sobretudo a sua estigmatização. Ocorre que apesar da seriedade dessa situação, é recorrente a observação de que na prática muitas sentenças, a despeito de imputarem um comportamento doloso ao indivíduo, são falhas ao fundamentar o porquê ou a partir de quais elementos puderam aferir esse elemento subjetivo no atuar do agente. É incontestável o fato de que essa deficiência nos fundamentos das decisões condenatórias fere frontalmente os direitos fundamentais do indivíduo.

Ao longo dos anos inúmeras teorias foram desenvolvidas com o escopo de estruturar a teoria do delito e oferecer compreensão acerca de seus institutos. O problema é que a maioria delas se ancorou na construção de uma dogmática com paradigma científico, distanciando aquilo que está no papel do que efetivamente se desenvolve na prática. Essa desconexão não permite inserir aquilo que se constrói como garantia na práxis forense.

Faz-se necessário, portanto, revisar conceitos centrados na clássica categoria do delito, principalmente os seus elementos subjetivos, onde se destaca o dolo – que nada mais é do que a coluna vertebral do princípio da culpabilidade e do próprio sistema de imputação -. É preciso ressignificá-lo, abandonando a visão de que ele é uma pretensão de verdade intangível ou um processo de atribuição que padece de legitimação.

Essa ressignificação do dolo requer que se afaste de imperativos lógicos categóricos, de pretensões de verdade e de universalidade para que, então, se aproxime de uma lógica argumentativa, instrumentalizada por sentidos e embasada no valor de justiça. Só assim, talvez, será possível superar o maior drama do Direito Penal que é conectar a teoria a práxis forense.

A proposta que visa atender esse propósito é a teoria de Vives Antón que, apesar de não pressupor a demolição da construção dogmática clássica, propõe uma evolução do conceito de delito por meio de pretensões valorativas moldadas a partir de um modelo de compreensão do significado.

Sob esse viés, o dolo deixa de ser entendido como uma categoria ontológica, caracterizado por uma realidade psicológica, para ser compreendido como pura atribuição. Ele não existe no mundo físico real, é fruto de atribuição. E o fundamento



de sua legitimidade, ou seja, a validade deste processo de atribuição é revelada a partir de critérios, de elementos externos, conforme descritos por Hassemer, que permitem a adscrição da intenção dolosa que move o agente no seu atuar. Essa análise permite que a realidade subjetiva seja capturada através da apreciação de elementos objetivos.

O dolo não é um fato, assim não pode ser descrito, mas apenas atribuído por meio de um adequado procedimento de identificação qualificado por indicadores externos, no qual se busca extrair a presença dos elementos conhecimento e vontade da decisão do agente que se conformou em contrariedade ao bem jurídico tutelado.

A acepção de Vives reluz uma nova forma de interpretar o dolo, pois além de reorganizar a teoria do delito de acordo com distintas pretensões normativas, o separa do tipo de ação e o reconhece como um compromisso do indivíduo para com a produção de um resultado lesivo ao bem jurídico.

Esse compromisso de atuação do agente é identificado através de um processo de comunicação de sentido da filosofia da linguagem que, a partir da pragmática, revela uma dimensão comunicativa que associa o dolo à sua prova.

Claramente essas proposições rompem os grilhões que atavam a teoria do delito e, com isso, permitem uma verdadeira conexão entre teoria e a praxe forense. Apresenta-se, a partir disso, um importante e revolucionário contributo paradigmático para a construção de um sistema criminal justo e humanitário.



REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito penal: parte geral**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BUSATO, Paulo Cesar. **Dolo e significado**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2015/12/08/dolo-e-significado/#:~:text=Segundo%20parece%2C%20a%20op%C3%A7%C3%A3o%20ontol%C3%B3gica,com%20a%20falta%20de%20legitimidade>>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BUSATO, Paulo César. **Direito penal: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BUSATO, Paulo César. **Direito penal e Ação Significativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARBONELL MATTEU, Juan Carlos. **Sobre tipicidad e imputación: reflexiones básicas em torno a la imputación del dolo y la imprudencia**. Estudios penales en recuerdo del Prof. Ruiz Antón. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **Los elementos subjetivos del delito**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1990.

GALVÃO, Fernando. **Direito penal: parte geral**. 11. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HASSEMER, Winfried. **“Los elementos característicos del dolo”**. En ADCP, trad. de María del Mar Díaz Pita, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1990.

HASSEMER, Winfried. **Fundamentos del Derecho penal**. Trad. de Francisco Muñoz Conde e Luis Arroyo Zapatero, Barcelona: Bosch, 1984.

HASSEMER, Winfried. **Introdução aos Fundamentos do Direito Penal**. Trad. de Pablo Rodrigo Alflen da Silva, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2005.

RAGUÉS I VALLÈS, Ramón. **El dolo y su prueba en el proceso penal**. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1999.

ROXIN, Claus. Sobre la delimitación del dolo y la imprudencia, especialmente en los delitos de homicidio. In: LOPEZ, José Maria Suarez et al. (coord.). **Estudios jurídicos penales y criminológicos: en homenaje a Lorenzo Morillas Cueva**. Madrid: Dykinson, 2018, p. 1579-1598. v. 2.

VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. **Fundamentos del Sistema Penal**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.



O MEIO AMBIENTE LABORAL DO TRABALHADOR DOMÉSTICO E OS DESAFIOS PARA A FISCALIZAÇÃO E O COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO

THE WORKING ENVIRONMENT OF DOMESTIC WORKERS AND THE
CHALLENGES FOR MONITORING AND COMBATING SLAVE-LIKE LABOR

Margy Agatha Silva Pimentel¹

Valmir César Pozzetti²

Resumo: O objetivo desta pesquisa foi o de analisar o meio ambiente do trabalho doméstico no Brasil, com ênfase na sua vulnerabilidade estrutural e na invisibilidade do trabalho análogo à escravidão, especialmente em contextos marcados por desigualdades de raça, gênero e classe. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi do método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa utilizou-se de referências bibliográficas, legislação, jurisprudência e documentos dispostos na rede mundial de computadores; quanto aos fins a pesquisa é de cunho qualitativo. Conclui-se que, apesar dos avanços legislativos, o trabalho doméstico ainda sofre com deficiências na proteção jurídica efetiva, revelando-se necessário o fortalecimento das políticas públicas fiscalizatórias e a adoção de medidas que garantam o respeito aos direitos fundamentais desses trabalhadores.

Palavras-chave: combate ao trabalho escravo; Fiscalização do trabalho doméstico; Meio ambiente laboral; Trabalho análogo à escravidão, Trabalho doméstico.

Abstract: The objective of this research was to analyze the domestic work environment in Brazil, with an emphasis on its structural vulnerability and the invisibility of slave-like labor, especially in contexts marked by racial, gender, and class inequalities. The methodology used in this research was deductive; the means used were bibliographical references, legislation, case law, and documents available on the World Wide Web; the ends used were qualitative. The conclusion is that, despite legislative advances, domestic work still suffers from deficiencies in effective legal protection, revealing the need to strengthen public oversight policies and adopt measures to guarantee respect for the fundamental rights of these workers.

Keywords: combating slave labor; domestic work oversight; work environment; slave-like labor; domestic work.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente do trabalho doméstico apresenta-se como um campo marcado por desigualdades históricas, fruto da herança escravocrata e da informalidade estrutural que permeiam essa modalidade laboral. Ainda que inserido

¹ Bacharelada em direito pela Universidade Federal do Amazonas.

² Pós Doutor em Direito; doutor em Biodireito, mestre em direito ambiental e urbanístico; professor da UFAM e Professor da UEA.

no cotidiano de milhões de brasileiros, o trabalho doméstico permanece, muitas vezes, invisível aos mecanismos formais de proteção jurídica, o que contribui para a perpetuação de condições degradantes e de extrema vulnerabilidade. Assim, o espaço doméstico, por ser privado e isolado, dificulta a fiscalização e favorece a ocorrência de violações de direitos fundamentais, incluindo situações análogas à escravidão.

Este estudo tem como objetivo analisar criticamente o meio ambiente laboral doméstico, buscando compreender de que modo a sua estrutura favorece a invisibilidade das relações de trabalho degradantes e quais são os desafios institucionais e normativos para a promoção de um trabalho digno nesse setor.

A problemática central da pesquisa está na seguinte indagação: como garantir a efetividade dos direitos fundamentais dos trabalhadores domésticos diante da limitação estatal imposta pela inviolabilidade do domicílio?

Desse modo, a presente pesquisa é justificada pela necessidade de ressignificar o olhar jurídico sobre o labor doméstico, reconhecendo sua centralidade social e as especificidades que o tornam propenso à violação de direitos. Este estudo busca, ainda, contribuir para o fortalecimento de políticas públicas e estratégias de fiscalização adaptadas à realidade do ambiente residencial.

Por fim, a metodologia adotada consiste em pesquisa qualitativa de natureza exploratória, com análise documental e bibliográfica, voltada à compreensão crítica da legislação vigente, das convenções internacionais e das práticas sociais que moldam o trabalho doméstico no Brasil contemporâneo.

1. CONCEITO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E DEFINIÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO

O meio ambiente divide-se em meio ambiente natural e meio ambiente artificial. Neste sentido, o meio ambiente de trabalho doméstico é um meio ambiente artificial, uma vez que foi alterado pelo ser humano para satisfazer as suas necessidades.

Nesta linha de raciocínio, Pozzetti e Schettini (2015, p. 290) destacam que:

O meio ambiente de trabalho é considerado o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, devendo ser equilibrado; em outras palavras, deve ser salubre e livre de agentes que comprometam a integridade físico-psíquica dos trabalhadores. Para melhor entendimento do tema, importante traçar considerações gerais

sobre sua definição legal, sobre essa espécie de meio ambiente e sua natureza jurídica.

Desta forma, pelo que se pode depreender, o meio ambiente do trabalhador doméstico é um meio ambiente modificado pela ação do ser humano. Mas este deve garantir dignidade ao trabalhador doméstico.

1.1 Princípios garantidores da dignidade no labor doméstico

Os princípios nada mais são que a fonte do direito; todo ramo de direito possui princípios garantidores que evidenciam a existência daquela espécie de direito.

Nesta linha de raciocínio, Pozzetti, Pozzetti e Pozzetti (2020, p. 178) esclarecem que “Os Princípios são mecanismos normativos que subsidiam a construção de uma norma jurídica. Nenhuma Lei terá força jurídica, caso descumpra os Princípios Jurídicos, uma vez que quem constrói os princípios é a própria sociedade de determinada região/país em virtude da sua cultura e costumes”

Já para Gomes e Pozzetti (2018, p.84) “a palavra princípio designa início, começo, origem, ponto de partida. Assim, princípio, como fundamento de Direito, têm como utilidade permitir a aferição de validade das leis, auxiliar na interpretação das normas e integrar lacunas”.

Nos liames do direito trabalhista, a delimitação conceitual do meio ambiente laboral, bem como a caracterização jurídica do labor doméstico, exige uma análise que parta de uma estrutura principiológica sólida, capaz de fundamentar a proteção integral do trabalhador no espaço em que se insere. Partindo deste ponto, entende-se que o labor doméstico, historicamente marcado por relações de subordinação e informalidade, requer especial atenção do ordenamento jurídico à luz dos princípios que estruturam o Direito do Trabalho e asseguram a dignidade do trabalhador.

Portanto, a aplicação dos princípios constitucionais e infraconstitucionais revela-se essencial para o enfrentamento da invisibilidade social e jurídica que, não raramente, culmina em situações degradantes, por vezes análogas à escravidão. Desse modo, segundo Delgado (2024, p. 231) nota-se que “estudar e compreender o Direito do Trabalho, contemporaneamente, é estudar e compreender, antes de tudo, o sentido da matriz constitucional de 1988, em particular o rol de seus princípios constitucionais do trabalho”.

Assim, para fiel análise da temática, é necessário deslindar três princípios básicos, sendo eles: a) princípio constitucional da dignidade da pessoa humana; b)

princípio da proteção do trabalhador; e c) princípio da condição mais benéfica ao trabalhador.

Em primeiro plano, destaca-se o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. A respeito desse princípio, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2024, p. 41), traça um conceito de dignidade da pessoa humana, como sendo:

Um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade.

Assim, de acordo com o ministro, o princípio da dignidade da pessoa humana possui status de fundamento da Constituição Federal e irradia efeitos sobre todo o sistema jurídico. Funcionando, portanto, como vetor interpretativo para a proteção integral da pessoa do trabalhador.

Partindo deste ponto, verifica-se a importância do princípio da proteção do trabalhador, o qual tem por objetivo garantir a equidade na relação de trabalho, reconhecendo a condição de vulnerabilidade do empregado e assegurando-lhe proteção contra abusos em situações desfavoráveis. Seguindo esta linha de raciocínio, Delgado (2024, p. 239) destaca que:

O Direito do Trabalho estrutura em seu interior, com suas regras, institutos, princípios e presunções próprias, uma teia de proteção à parte vulnerável e hipossuficiente na relação empregatícia — o obreiro —, visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho.

Portanto, compreende-se que o princípio da proteção do trabalhador é a grande base do Direito do Trabalho – sendo este uma irradiação do princípio da dignidade humana no âmbito laboral e também o responsável por inspirar toda a configuração deste ramo do direito. Desse modo, ainda na concepção de Delgado (2024, p. 239):

Esta (é), a propósito, a compreensão do grande jurista uruguaio Américo Plá Rodríguez, que considera se manifestar o princípio protetivo em três dimensões

distintas: o princípio *in dubio pro operario*, o princípio da norma mais favorável e o princípio da condição mais benéfica.

Verifica-se, portanto, que o princípio da proteção do trabalhador se subdivide em três dimensões principiológicas: o princípio *in dubio pro operário*, o princípio da norma mais favorável e o princípio da condição mais benéfica. Contudo, para a atual discussão, é necessário apenas compreender o conceito e, principalmente, a diferença entre o princípio da norma mais favorável e o princípio da condição mais benéfica.

O princípio da norma mais favorável orienta que, diante de um conflito entre normas trabalhistas concorrentes, deve-se aplicar aquela que oferecer a melhor condição global ao trabalhador. Segundo Luciano Martinez (2020, p. 156), “o princípio da aplicação da fonte mais favorável baseia-se no mandamento nuclear protetivo segundo o qual, diante de uma pluralidade de fontes com vigência simultânea, há de se preferir aquela que seja mais favorável ao trabalhador”.

Assim, Delgado (2024, p. 240-241) destaca que a aplicação do princípio da norma mais favorável deve ser feita em três situações distintas:

O presente princípio dispõe que o operador do Direito do Trabalho deve optar pela regra mais favorável ao obreiro em três situações ou dimensões distintas: no instante de elaboração da regra (princípio orientador da ação legislativa, portanto) ou no contexto de confronto entre regras concorrentes (princípio orientador do processo de hierarquização de normas trabalhistas) ou, por fim, no contexto de interpretação das regras jurídicas (princípio orientador do processo de revelação do sentido da regra trabalhista).

Por logo, compreende-se que este princípio é orientador da interpretação da norma, de modo a garantir, em caso de dúvidas ou conflitos na aplicação de normas legais, que o operador do direito pondere a posição do empregado e decida conforme o que for mais vantajoso para a parte mais vulnerável. Assim, no entendimento de Delgado, o princípio da norma mais benéfica ao trabalhador pode ser inserido em duas fases: a) fase pré-jurídica, auxiliando na produção das normas; b) fase jurídica, interferindo na hierarquia das normas e na sua interpretação.

Em contrapartida, o princípio da condição mais benéfica ao trabalhador, previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88 e incorporado à CLT no art. 468, tem por finalidade assegurar ao trabalhador a manutenção das condições mais vantajosas já adquiridas ao longo do contrato de trabalho, independentemente da superveniência de normas mais recentes que disponham de forma diversa ou menos favorável.

Este princípio tem como função proteger as condições contratuais que se incorporaram ao patrimônio jurídico do empregado, desde que sejam mais benéficas do que as previstas em normas posteriores ou em instrumentos coletivos supervenientes. Assim, Delgado (2024, p. 243) destaca que “este princípio importa na garantia de preservação, ao longo do contrato, da cláusula contratual mais vantajosa ao trabalhador, que se reveste do caráter de direito adquirido”.

Desse modo, a diferença entre o princípio da condição mais benéfica e o princípio da norma mais favorável reside, essencialmente, no objeto de proteção e no momento de sua aplicação. Isto porque, enquanto o princípio da condição mais benéfica busca resguardar vantagens específicas e individualmente adquiridas pelo trabalhador no curso do contrato de trabalho, atuando de forma retroativa, ao impedir que normas posteriores, ainda que legais ou coletivas, revoguem direitos mais vantajosos já consolidados; o princípio da norma mais favorável opera de maneira prospectiva, sendo aplicado no momento da escolha entre normas concorrentes, assegurando que prevaleça aquela que, em seu conjunto, ofereça maior proteção ao trabalhador. Logo, mesmo que ambos os princípios decorram da lógica protetiva do Direito do Trabalho, a sua atuação ocorre em momentos e dimensões distintas da relação jurídica laboral.

Em suma, a aplicação concreta desses princípios no ambiente do trabalho doméstico revela-se crucial não apenas para a promoção da justiça social, mas como ferramenta jurídica de combate à invisibilização e à perpetuação de práticas abusivas, em especial aquelas que se aproximam ou configuram o trabalho análogo ao escravo. Logo, o reconhecimento da centralidade da dignidade, da proteção e da condição mais benéfica resgata o caráter humano da relação de trabalho, retirando o labor doméstico da zona de marginalização jurídica e social a que foi historicamente relegado.

1.2 Meio ambiente doméstico: vulnerabilidade, invisibilidade e fiscalização governamental

O conceito de meio ambiente está consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que dispõe que:

Art. 225, CF - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (grifos nossos)

Apesar do dispositivo supramencionado tratar de “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, entende-se que este conceito não se restringe à proteção da natureza, abrangendo todos os espaços em que o ser humano se insere e que influenciam sua saúde física, mental e social. É nesse sentido que entende Padilha (2002, p. 17), no tocante à amplitude do conceito de meio ambiente esclarece que:

É forçoso reconhecer que o Direito Ambiental envolve temas de profunda abrangência sobre toda a organização da sociedade, exigindo seus reflexos a revisão e o redirecionamento de conceitos, dentro da multiplicidade das relações sociais, tendo em vista que acrescenta uma perspectiva qualitativa sobre a visão ultrapassada que traduz a qualidade de vida digna à conquista de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por logo, nota-se a necessidade de entender o Direito Ambiental de forma mais ampla no tocante da aplicação conceitual do “meio ambiente”, visto que este evoluiu sua interpretação para além de aspectos físicos e ecológicos, devendo ser analisado de forma conjunta com os demais ramos do direito.

Assim, no âmbito do Direito do Trabalho, também é possível aplicar o conceito do “meio ambiente”. Contudo, fala-se em “meio ambiente do trabalho”, expressão que se refere às condições em que o trabalho é prestado, incluindo os fatores físicos, psicológicos e organizacionais que impactam diretamente a dignidade, integridade e bem-estar do trabalhador. Seguindo esta linha de raciocínio, Padilha (2002, p. 19) destaca que “Entendemos que a proteção constitucional ao meio ambiente traduz-se, também, como defesa da humanização do trabalho, não só limitado à preocupação com as concepções econômicas que envolvem a atividade laboral, mas resgatando a finalidade do trabalho como espaço de construção de bem-estar, de identidade e de dignidade daquele que labora”.

O meio ambiente do trabalho, portanto, não se limita ao espaço físico, mas compreende a totalidade das relações e elementos que cercam o trabalhador em sua atividade. Desse modo, um bom (meio) ambiente de trabalho ultrapassa os aspectos financeiros, uma vez que garante ao trabalhador o enriquecimento e dignidade inerentes ao ofício.

Dentro do meio ambiente de trabalho, a preocupação com a preservação da saúde, segurança e bem-estar do trabalhador encontra respaldo legislativo na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), especialmente após as atualizações

promovidas pela Lei nº 6.514/1977. Isto porque essa lei é compreendida como um marco fundamental na introdução de dispositivos específicos voltados à saúde e segurança do trabalho, alterando os artigos 154 a 201 da CLT, que passaram a compor a Seção de Segurança e Medicina do Trabalho.

A partir dessa alteração legislativa, instituiu-se de forma inequívoca a obrigação do empregador de proporcionar um (meio) ambiente de trabalho seguro e saudável, conforme destaca a CLT:

Art. 157. Cabe às empresas:

I – cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho;
II – instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais.

Todavia, o dever patronal não se limita à prevenção de acidentes físicos, mas se estende à proteção da integridade psíquica e emocional do trabalhador, revelando uma compreensão ampliada do conceito de saúde laboral. Esse entendimento se mostra ainda mais relevante no contexto do trabalho doméstico, cuja informalidade histórica e dificuldade de fiscalização demandam a aplicação ampliada e atenta desses dispositivos protetivos.

Neste contexto, o trabalho doméstico apresenta uma configuração particular de vulnerabilidade, pois é desenvolvido dentro do lar do empregador, espaço tradicionalmente privado, o que cria obstáculos práticos e jurídicos à fiscalização, à visibilidade social e à garantia plena dos direitos laborais.

Ao contrário de outros ambientes laborais, onde existe uma estrutura organizacional e a presença de múltiplos trabalhadores, o ambiente doméstico é marcado pela solidão funcional. Isto porque, geralmente, o trabalhador doméstico trabalha sozinho, sem a presença de colegas de trabalho, sem supervisão institucional e mesmo sem mecanismos de suporte emocional ou profissional. Logo, essa realidade solitária intensifica a possibilidade dos mais diversos abusos, sendo desde jornadas excessivas e exigência de tarefas não previstas em seus contratos (quando existentes) até casos de assédio moral e sexual dentro do ambiente doméstico.

A invisibilidade social do trabalhador doméstico, que é historicamente associado a figuras femininas e racializadas, reforça a naturalização de sua exclusão dos espaços de proteção social e jurídica. Isto acontece, pois “o trabalho doméstico no Brasil encontra suas raízes no modelo capitalista de produção, utilizado no período

colonial com o propósito de subsidiar a exploração das terras descobertas” (Cruz, 2020, p. 322). Essa linha de pensamento típica do colonizador tinha como base uma premissa de que os povos escravizados eram fisicamente programados para a execução de trabalhos braçais, seja no trabalho agrícola ou no exercício dos afazeres domésticos – considerados inferiores pelos senhores e senhoras de escravos.

Portanto, os primórdios do trabalho doméstico no Brasil já eram maculados pela invisibilidade. Sendo “assim, o trabalho escravo no período colonial interfere de forma poderosa em vários aspectos atuais da história do negro no Brasil, como também, nos fundamentos do trabalho doméstico, que integra questões de gênero, raça e classe” (Cruz, 2020, p. 324).

Mesmo após a Emenda Constitucional nº 72/2013 e a promulgação da Lei Complementar nº 150/2015, que buscaram equiparar os direitos da categoria aos demais trabalhadores, persistem lacunas na implementação e fiscalização efetiva desses direitos. Isto acontece, pois a atuação governamental na fiscalização do trabalho doméstico é limitada, principalmente devido à inviolabilidade do domicílio, garantida pelo artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal.

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

(...) omissis

XI - **a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador**, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; (gn)

Essa proteção constitucional, embora essencial para salvaguardar a privacidade do lar, funciona como um escudo que impede a atuação mais incisiva do Estado em prol da proteção do trabalhador doméstico. Além disso, o reduzido número de denúncias, muitas vezes motivado pelo medo de retaliações ou pela ignorância dos direitos básicos, dificulta ainda mais a atuação de órgãos como o Ministério Público do Trabalho e a Auditoria Fiscal do Trabalho.

Assim, a ausência de mecanismos públicos eficientes para monitoramento e educação patronal sobre os direitos e deveres na relação de emprego doméstico aprofunda a sensação de impunidade e a perpetuação de práticas abusivas, mesmo diante da existência de um arcabouço legal protetivo.

É nesse contexto de extrema precarização que segue o trabalho doméstico, pois, apesar de ser essencial à reprodução social e ao funcionamento cotidiano de milhares de lares brasileiros, tem sua atuação maculada por um estigma de inferioridade. Muito disso em razão de sua origem escravocrata, além da associação dessa modalidade de trabalho a tarefas femininas e subalternizadas, de modo que o labor doméstico acaba por ser categorizado em um lugar social de baixa valorização econômica e simbólica. Em consequência disto, essa desvalorização se manifesta, por exemplo, na remuneração historicamente inferior, na resistência de parte dos empregadores ao registro formal do vínculo, na negação de direitos básicos como férias, décimo terceiro e FGTS, e na falta de reconhecimento da dignidade da função exercida.

Em suma, todo este panorama resulta em um “minus estrutural” que recai sobre o trabalhador doméstico, consolidando uma hierarquia de valor entre as atividades laborais e refletindo os preconceitos de gênero, raça e classe. É possível concluir, portanto, que o meio ambiente doméstico constitui um espaço de tensão constante entre direitos fundamentais e a prática social ainda pautada por desigualdades profundas.

1.3 A Convenção 189 e a Recomendação nº 201 da OIT sobre Trabalho Decente

Conforme visto anteriormente, o trabalhador doméstico enfrenta diversos fatores ambientais que o colocam em uma posição de vulnerabilidade frente aos demais trabalhadores. Desse modo, para enfrentar esse contexto de vulnerabilidade do empregado doméstico, o Poder Legislativo propõe a Lei Complementar nº 150 de 2015 (LC 150/15), consolidando os direitos dos empregados domésticos no Brasil.

Assim, como resultado de uma longa trajetória de lutas por igualdade jurídica, essa norma regulamenta o contrato de trabalho doméstico, garantindo à categoria um conjunto mais amplo de direitos trabalhistas, até então limitados ou ausentes. Através deste dispositivo legal, estabelece-se os parâmetros para que o trabalho doméstico seja tido em viés de igualdade com as demais formas de trabalho, previamente reguladas pela CLT ou lei específica (como é o caso dos trabalhadores rurais).

Destaca-se, portanto, o artigo 44 da LC nº 150/2015, que altera a Lei nº 10.593/2002 e estabelece critérios para a realização da fiscalização do trabalho doméstico:

A Lei no 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:

Art. 11-A. A verificação, pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, do cumprimento das normas que regem o trabalho do empregado doméstico, no âmbito do domicílio do empregador, dependerá de agendamento e de entendimento prévios entre a fiscalização e o empregador.

§ 1º A fiscalização deverá ter natureza prioritariamente orientadora.

§ 2º Será observado o critério de dupla visita para lavratura de auto de infração, salvo quando for constatada infração por falta de anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

§ 3º Durante a inspeção do trabalho referida no caput, o Auditor-Fiscal do Trabalho far-se-á acompanhar pelo empregador ou por alguém de sua família por este designado. (Brasil, 2015) (grifos nossos)

Desse modo, é possível verificar que esse dispositivo legal expressamente confirma a competência do Estado brasileiro para atuar na fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista no âmbito das relações domésticas, por intermédio do Auditor-Fiscal do Trabalho.

No entanto, embora a norma reconheça tal atribuição, ela também evidencia uma lacuna prática, uma vulnerabilidade decorrente do desenvolvimento das atividades do labor doméstico. Isto porque o exercício efetivo da fiscalização encontra um limite constitucional na inviolabilidade do domicílio.

Assim, conforme previsão no art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal, que determina que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (Brasil, 1988).

Portanto, ainda que exista previsão legal para o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização, a viabilidade concreta da atuação fiscalizatória é restringida pela necessidade de autorização do morador (ou ordem judicial) para adentrar o local de trabalho, que, nesse caso, é também a residência do empregador.

Nesta linha de raciocínio, Loureiro e Pereira (2023, p. 166) destacam que “A execução das tarefas em ambiente especialmente privado, íntimo, faz com que em um primeiro momento se possa vislumbrar o local da prestação de serviço, a casa, como uma barreira quase intransponível à Inspeção do Trabalho na sua missão de assegurar, em todo território nacional, a proteção dos trabalhadores e trabalhadoras no exercício da atividade laboral”

Esse paradoxo jurídico revela um conflito estrutural entre dois direitos fundamentais: de um lado, a proteção à intimidade e à vida privada do empregador;

de outro, o direito ao trabalho digno e à proteção estatal efetiva do empregado doméstico.

Logo, esse entrave implica na dificuldade de apuração de violações de direitos, pois a inspeção depende, em geral, de denúncia formal e consentimento do empregador para ingresso no domicílio, nos termos do art. 106 da Instrução Normativa nº 02 de 2021 do MPT:

Em caso de necessidade de fiscalização do local de trabalho, o Auditor-Fiscal do Trabalho, após apresentar sua Carteira de Identidade Fiscal e em observância ao mandamento constitucional da inviolabilidade do domicílio, dependerá de consentimento expresso e escrito do empregador para ingressar na residência onde ocorra a prestação de serviços por empregado doméstico.

Contudo, uma vez que a fiscalização das relações de trabalho doméstico ainda constitui medida indispensável à efetividade dos direitos fundamentais dos trabalhadores, especialmente diante da condição de vulnerabilidade estrutural que caracteriza essa categoria, o fato de o labor ser exercido dentro de um ambiente constitucionalmente protegido não desconstitui a necessidade de fiscalização para garantir que os direitos desses trabalhadores sejam efetivados.

Caso contrário, seria como instituir que o direito de privacidade do empregador deve sobrepor o direito de dignidade do empregado doméstico. Nesse cenário, a Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 172/2017, afirma, de maneira categórica, que os trabalhadores domésticos devem ter os mesmos direitos fundamentais reconhecidos a todos os demais trabalhadores.

Portanto, ao determinar que os Estados-membros “tomem medidas para assegurar o cumprimento da legislação nacional” no setor doméstico, a Convenção nº 189 confirma a necessidade de fiscalização como elemento central da política de trabalho decente. Contudo, reconhecendo a complexidade do ambiente doméstico, a própria Organização Internacional do Trabalho, ao aprovar a Recomendação nº 201, complementou a Convenção com orientações práticas voltadas à realidade da categoria.

Desse modo, a Recomendação nº 201 destaca a importância da adoção de estratégias específicas de fiscalização, tal como:

24. Na medida em que seja compatível com a legislação e a prática nacionais relativas ao respeito à privacidade, **os membros poderão considerar as condições sob as quais os inspetores do trabalho ou outros funcionários encarregados de zelar pelo cumprimento das disposições aplicáveis ao trabalho doméstico deveriam ser autorizados a ter acesso aos locais em que se realiza o trabalho.** (grifos nossos)

Essa orientação, dentre outras, reconhece que, diante da restrição imposta pela inviolabilidade domiciliar, que exige autorização judicial ou consentimento do empregador para o ingresso de auditores fiscais no local de trabalho, é fundamental estruturar uma rede de proteção que vá além da visita física ao domicílio. Trata-se, assim, da necessidade de ressignificar a fiscalização como um conjunto articulado de ações preventivas, educativas e, quando possível, repressivas, mas sempre voltadas à promoção do trabalho digno e à garantia da dignidade humana no contexto doméstico.

Desse modo, a inviolabilidade do domicílio, embora essencial à preservação da vida privada, não deve criar uma barreira para a atuação da Auditoria-Fiscal do Trabalho, que já se vê limitada em sua capacidade de inspecionar o ambiente de trabalho doméstico.

1.4 Decreto Legislativo nº 172/2017 e Trabalho doméstico digno

Como advento da promulgação do Decreto Legislativo nº 172/2017, instituiu-se um marco importante no processo de valorização e proteção do trabalho doméstico no Brasil. Essa conquista só foi possível, pois, por meio desse diploma normativo, o Congresso Nacional aprovou os textos da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), reforçando o compromisso do Estado brasileiro com os princípios fundamentais do trabalho digno e estendendo à categoria doméstica os mesmos parâmetros de proteção aplicáveis aos demais trabalhadores. Neste sentido, dispõe o Decreto Legislativo nº 172/2017:

Art. 1º. Ficam aprovados os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 201), da Organização Internacional do Trabalho.

Nesse sentido, a Convenção nº 189 é o primeiro instrumento internacional que reconhece explicitamente a importância do trabalho doméstico e a necessidade de

assegurar a essa categoria os mesmos direitos fundamentais reconhecidos a todos os demais trabalhadores, conforme estabelece:

Art. 3.2 Todo Membro deverá [...] respeitar, promover e tornar realidade os princípios e direitos fundamentais no trabalho, a saber:

- (a) a liberdade de associação e a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva;
- (b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- (c) a erradicação efetiva do trabalho infantil; e
- (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Em análise interpretativa deste dispositivo, verifica-se que ele confere certo grau de centralidade à dignidade da pessoa humana e ao princípio da proteção do trabalhador, afastando qualquer interpretação que relegue o trabalho doméstico a uma condição secundária. Como amplamente discutido anteriormente, o reconhecimento desses direitos fundamentais impõe ao Estado a adoção de políticas públicas voltadas à integração formal da categoria ao sistema de proteção laboral, enfrentando práticas históricas de informalidade e discriminação.

Além disso, o Art. 6 da Convenção nº 189 reforça que as condições de trabalho dos empregados domésticos devem ser equiparadas às dos demais trabalhadores, destacando-se que “Todo Membro deverá adotar medidas para assegurar que trabalhadores domésticos, como os trabalhadores em geral, usufruam de condições equitativas de emprego e condições de trabalho decente, assim como, se residem no domicílio onde trabalham, assegurar condições de vida decentes que respeitem sua privacidade.”

Assim, depreende-se que este dispositivo é particularmente relevante no contexto brasileiro, uma vez que uma parcela significativa dos trabalhadores domésticos reside no local de trabalho, frequentemente expostos a condições precárias, com jornadas extensas e sem o respeito à privacidade pessoal. Portanto, a exigência de condições de vida decentes, com especial atenção ao respeito à intimidade do trabalhador, rompe com o imaginário social que naturaliza o controle total do empregador sobre a vida do trabalhador no espaço doméstico.

Outro elemento essencial previsto na Convenção é o direito a um ambiente de trabalho livre de violência e assédio, garantido pelo Art. 5, o qual dispõe que “Todo Membro deverá adotar medidas para assegurar que os trabalhadores domésticos gozem de uma proteção efetiva contra todas as formas de abuso, assédio e violência” (OIT, 2011).

Assim, verifica-se que essa disposição é crucial diante da vulnerabilidade estrutural das trabalhadoras domésticas, historicamente expostas a agressões físicas, morais e psicológicas em razão do isolamento do ambiente de trabalho e da ausência de canais efetivos de denúncia. Nesse contexto, o art. 5º da Convenção nº 189 impõe aos Estados a obrigação de atuar preventivamente e repressivamente, criando mecanismos específicos de proteção, inclusive com enfoque de gênero e raça, dada a composição majoritariamente feminina e negra na categoria dos empregados domésticos no Brasil.

Por fim, destaca-se o Art. 13.1 da Convenção, que consagra expressamente que “Todo trabalhador doméstico tem direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável” (OIT, 2011). Nesse ponto, retorna-se ao estudo sobre o conceito de meio ambiente do trabalho, uma vez que esse direito não pode ser interpretado apenas sob a ótica da proteção física, já que o ambiente de trabalho envolve também os aspectos da saúde mental e emocional. Assim, o respeito aos ritmos de descanso, a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais, bem como a rejeição de práticas degradantes ou humilhantes, constituem aspectos importantes para a manutenção do meio ambiente de trabalho saudável.

Por fim, conclui-se que a aprovação do Decreto Legislativo nº 172/2017 vincula o Estado brasileiro à implementação concreta desses direitos e impõe que as instituições públicas, em especial o Ministério do Trabalho, a Auditoria-Fiscal e o Poder Judiciário, atuem de forma ativa na promoção do trabalho doméstico digno, conforme os parâmetros estabelecidos pela Convenção nº 189 e reforçados pela Recomendação nº 201, ambos da OIT.

2. MEDICINA E SEGURANÇA DO TRABALHO NO LABOR DOMÉSTICO

A Medicina e Segurança do Trabalho no âmbito do trabalho doméstico se traduz na necessidade de se identificar a prevenção dos riscos da atividade, tais como quedas, cortes físicos, choques elétricos, exposição a agentes químicos e biológicos, etc. Neste sentido, por ser um ambiente doméstico, o empregador deve fornecer ao trabalhador um ambiente seguro e saudável, bem como realizar exames médicos admissional, periódico e demissional e seguir as regras de segurança, evitando riscos previsíveis.

2.1 Fiscalização e as Regras de proteção à saúde do trabalhador doméstico

A fiscalização do trabalho doméstico, embora limitada pela inviolabilidade do domicílio, representa uma das ferramentas mais importantes de efetivação dos direitos fundamentais das empregadas e empregados domésticos. No contexto da atividade fiscalizatória, a figura central é o Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT), sendo ele um agente público cuja atuação está regulamentada por normas nacionais e internacionais, com o objetivo de assegurar a proteção da dignidade no ambiente laboral.

No Brasil, conforme previsto na Convenção 81 da OIT, ratificada pelo país, a função dos auditores-fiscais do trabalho inclui o zelo pela proteção das condições de trabalho, higiene, segurança e bem-estar dos trabalhadores. Isto pode ser visto por meio da análise da Convenção 81, que estabelece:

art. 3.1 O sistema de inspeção de trabalho será encarregado:

- a) de assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem-estar, ao emprego das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados de assegurar a aplicação das ditas disposições;
- b) de fornecer informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais;
- c) de levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existente.

Desse modo, no ordenamento jurídico interno, o papel da Auditoria-Fiscal do Trabalho é reforçado pelo entendimento de que a atividade fiscalizatória se enquadra no exercício do poder de polícia administrativa. Assim, segundo Marinela (2020, p. 301), pode-se conceituar o poder de polícia como "Uma atividade da Administração Pública que se expressa por meio de seus atos normativos ou concretos, com fundamento na supremacia geral e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas".

Por consequência lógica, pode-se depreender que os Auditores-Fiscais do Trabalho atuam de forma orientadora e repressiva, conforme necessidade do caso concreto, o que também se aplica ao ambiente doméstico, embora com limitações impostas pela inviolabilidade do domicílio. A esse respeito, a Instrução Normativa nº 2/2021 traz diretrizes procedimentais específicas para a atuação da fiscalização em

domicílios. Desse modo, o art. 103 da instrução normativa estabelece que “a verificação do cumprimento das normas de proteção ao trabalho doméstico será realizada por Auditor-Fiscal do Trabalho, preferencialmente mediante procedimento de fiscalização indireta”.

A fiscalização indireta é uma das modalidades previstas para a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho, com a seguinte definição:

Art. 8º Fiscalização indireta é aquela resultante de ordem de serviço cuja auditoria envolva análise documental e análise de dados que constam dos sistemas disponíveis à inspeção do trabalho.

§ 2º A fiscalização indireta decorre da constatação de indício de descumprimento de obrigação trabalhista, utilizando-se de denúncias, informações sobre irregularidades trabalhistas, pedidos de fiscalização, ou de ferramentas informatizadas, para coleta, cruzamento e análise de dados, arquivos ou outros documentos.

§ 3º A fiscalização indireta pode ser:

I - presencial: aquela que exige o comparecimento do empregador ou seu preposto à unidade descentralizada da inspeção do trabalho; ou

II - eletrônica: aquela realizada pelos meios eletrônicos disponíveis à inspeção do trabalho e que dispensa o comparecimento do empregador ou seu preposto à unidade descentralizada da inspeção do trabalho.

Esses dispositivos revelam a lógica que permeia a atuação do Auditor-Fiscal do Trabalho no ambiente doméstico: um modelo fiscalizatório dialógico, pedagógico e proporcional, mas que também pode assumir caráter repressivo em casos de flagrante descumprimento das normas.

Ademais, dentre as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho, encontra-se a de fiscalizar as regras concernentes à higiene e saúde do trabalhador doméstico. Conforme já abordado anteriormente, a Convenção nº 189 da OIT, que trata do trabalho decente para os trabalhadores domésticos, garante o direito à saúde e segurança no trabalho, devendo estes serem entendidos como um dos pilares da proteção estatal, conforme estabelece esta Convenção:

13.1 Todo trabalhador doméstico tem direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável. Todo Membro, em conformidade com a legislação e a prática nacionais, deverá adotar medidas eficazes, com devida atenção às características específicas do trabalho doméstico, a fim de assegurar a segurança e saúde no trabalho dos trabalhadores domésticos.

Complementarmente, a Recomendação nº 201 da OIT enfatiza a necessidade de que os Estados-membros implementem mecanismos específicos e eficazes para fiscalizar o setor doméstico. Nesse contexto, isso inclui a “formação de inspetores” e

a “criação de canais acessíveis de denúncia” para trabalhadores que atuam em espaços residenciais.

Contudo, o reconhecimento do direito ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável é reiterado como direito fundamental da categoria, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 72/2013, que estendeu aos trabalhadores domésticos direitos previstos no art. 7º da Constituição Federal, incluindo:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Portanto, ainda que a inviolabilidade do domicílio imponha limites à fiscalização direta, a atuação da Auditoria-Fiscal do Trabalho permanece legítima, e deve ser adaptada às peculiaridades do setor, como pela utilização dos mecanismos para a fiscalização indireta.

2.2 Escravidão Velada: física, moral, intelectual e afetiva do trabalhador

O trabalho doméstico no Brasil carrega em sua estrutura uma herança direta do sistema escravocrata implantado no período colonial. Desde os primórdios da colonização portuguesa, o trabalho servil foi associado a uma atividade desqualificada, executada por negros escravizados em condições de extrema subordinação e marginalidade social.

A esse respeito, Cruz (2020, p. 323) entende que:

“O pensamento compartilhado pelos colonizadores sobre as características do trabalho braçal, a quem ele deve estar destinado e, ainda, o seu papel dominante, intelectual, sobre os colonizados, se caracteriza pela crença de que os escravizados negros eram mais passivos e, por isso, mais civilizados que os índios aqui encontrados.”

Assim, o fato da realização do trabalho doméstico no Brasil contemporâneo ser exercido majoritariamente por pessoas racializadas evidencia uma forma velada e multifacetada de escravização, que vai muito além da coerção física, mas estrutura as dimensões do racismo que são perpetuadas até hoje.

No contexto do labor doméstico, é possível visualizar que as violências perpetradas contra os trabalhadores domésticos em condições análogas à escravidão assumem contornos que ultrapassam a violência física e incidem de forma direta sobre

a esfera moral, intelectual e afetiva da pessoa trabalhadora. A esse respeito, Chaves e Koury (2017, p. 230-231) delinham as expressões da escravidão no panorama contemporâneo:

A escravidão contemporânea será atestada sempre que o trabalhador for submetido a jornadas de trabalho acima das estipuladas em lei, sem qualquer percepção de adicional por tempo excedente, ou a trabalhar à exaustão; quando ficar exposto a doenças endêmicas ou moléstias e contágios, bem como sofrer maus-tratos físicos e punição severa; quando não puder gozar de descanso semanal remunerado, horas vagas e lazer; quando não lhe for disponibilizada assistência médica e hospitalar; quando tiver seus documentos pessoais apreendidos ou retidos ou, até mesmo, quando houver o próprio cerceamento do direito de ir e vir; quando não lhe for permitido usufruir de condições dignas de higiene, moradia, saneamento, houver ausência de água potável e de alimentação apropriada, ou mesmo quando estiver sujeito à desnutrição. Ressalta-se que as situações acima descritas não são concorrentes entre si, bastando para a caracterização do crime a ocorrência de qualquer uma delas.

Portanto, conclui-se que, além da exploração da força de trabalho, esses elementos revelam a privação de direitos elementares, como o descanso, a saúde, a alimentação e a convivência social.

Em muitos casos, essas formas veladas de escravidão são exercidas sob o rotulo da normalidade, oferecendo justificativas culturais como a de que a empregada doméstica é “quase da família”. Essa narrativa de proximidade familiar entre o empregador e seu empregado acaba tendo um efeito adverso do afeto, obscurecendo os limites da relação entre empregador e empregado e, portanto, dificultando a percepção das violações dos direitos trabalhistas e humanos

No aspecto afetivo, as consequências são brutais. Isto porque, em muitos casos, os empregadores utilizam da desculpa de que o empregado é “quase da família” para se evadir das obrigações trabalhistas, como a ausência de folgas, férias, direito ao lazer ou qualquer mínimo previsto de vida além do trabalho. Ou seja, a exploração se manifesta também pelo controle da subjetividade do trabalhador, uma vez que a sua liberdade emocional, sua autonomia e até seus laços familiares e sociais são minados.

Nesse contexto, o cerceamento intelectual surge como uma forma grave e deliberada de dominação. O caso de Madalena Gordiano ilustra esse aspecto com clareza: mantida por quase 40 anos sem acesso à educação formal, sem autonomia financeira, sem vínculo social, Madalena foi explorada desde a infância em um ambiente de total controle psicológico e patrimonial.

Assim, essas formas de escravidão contemporâneas revelam uma realidade que reproduz o sistema colonial sob novas vestes, resguardado pelo racismo estrutural, patriarcado e desigualdade de classe, perpetuando a exclusão das mulheres negras, especialmente as trabalhadoras domésticas. Portanto, como afirmado por Silva (2024, p. 15), “a transição de escravas para empregadas domésticas não representou uma libertação completa, mas sim uma reconfiguração das relações de poder e opressão”.

Portanto, a escravidão contemporânea no trabalho doméstico brasileiro é múltipla e interseccional, atingindo o corpo, a mente, os afetos e os direitos dos trabalhadores domésticos em situação de extrema vulnerabilidade. A superação desse fenômeno exige não apenas a repressão penal, mas também o reconhecimento institucional de todas as dimensões de opressão envolvidas e o fortalecimento de políticas públicas integradas que garantam liberdade plena, em todos os aspectos, para essas trabalhadoras.

2.3 Crime de situação análoga a de escravo e de tortura

A criminalização do trabalho em condições análogas à escravidão no Brasil encontra-se formalmente tipificada no artigo 149 do Código Penal (CP), que descreve as diversas formas pelas quais uma pessoa pode ser reduzida a uma condição de escravidão moderna.

Assim, este dispositivo legal dispõe:

“Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.” (Brasil, 1940)

Portanto, compreende-se que o empregador que reduz o seu empregado a uma condição análoga à escravidão está infringindo não somente a integridade física do seu empregado, mas também o seu direito constitucional de liberdade de locomoção. Assim sendo, é importante ressaltar que, de acordo com Constituição Federal brasileira e o Pacto de San Jose da Costa Rica, não há hipótese que permita a privação da liberdade em razão de dívidas contraídas pelo indivíduo.

A respeito da prisão civil, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 5º, LXVII, que “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo

inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel". Contudo, atualmente, é entendido que só é possível a prisão civil por inadimplemento de obrigação alimentícia, sendo excluída possibilidade de privação da liberdade nos casos de depositário infiel. Nesse sentido, a página oficial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao tratar sobre a aplicação do Pacto de San José da Costa Rica em seus julgados, dispôs que:

O STF concluiu que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel não foi revogada pela CADH, mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria, incluídos o artigo 1.287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei 911/1969.

Assim, se já é pacífico que dívidas contraídas por um indivíduo não autorizam sequer sua prisão civil, torna-se evidente que submetê-lo à condição de escravo é medida absolutamente vedada. Desse modo, o Código Penal assevera por meio do art. 149, caput e parágrafos, os termos que podem ser considerados na análise da existência do crime:

Art. 149 (...) omissis

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Tais disposições evidenciam o rigor com que o ordenamento jurídico brasileiro trata o crime de redução à condição análoga à de escravo. Isto porque, o artigo 149 do Código Penal, ao detalhar as condutas típicas busca proteger a dignidade da pessoa humana e coibir práticas que remontam a um passado escravocrata inadmissível no Estado Democrático de Direito.

Consequentemente, a previsão de aumento de pena quando o crime atinge vítimas em situação de maior vulnerabilidade, como crianças, adolescentes ou pessoas alvo de discriminação, reforça a gravidade desse tipo penal e sinaliza a intolerância do legislador frente a qualquer forma de exploração degradante. Trata-se,

portanto, de uma infração de extrema seriedade, que não apenas viola direitos individuais fundamentais, mas atenta contra os pilares civilizatórios da sociedade.

Ademais, tamanha abrangência do tipo penal permite seu enquadramento em contextos que vão além do uso explícito de violência física, mas que envolvem submissão moral, cerceamento de liberdade, exploração exaustiva, ausência de remuneração adequada, e violação de direitos básicos.

No âmbito do trabalho doméstico e, especialmente, no tocante à fiscalização de infrações de direitos trabalhistas, esse artigo tem sido essencial para responsabilizar juridicamente empregadores que submetem seus empregados a condições desumanas, como acontece nos inúmeros casos documentados de mulheres que, além de não receberem salário, vivem em regime de confinamento, isolamento social, sobrecarga de tarefas e ausência de vínculos formais. Enfrentando situações de longa permanência, exploração patrimonial, manipulação emocional e negação de educação ou contato com familiares integram o quadro que configura, inequivocamente, redução à condição análoga à de escravo.

Um exemplo emblemático dessa realidade é o caso de uma mulher de 51 anos resgatada em agosto de 2024, após passar 40 anos em condições análogas à escravidão em Santa Rosa de Viterbo, interior de São Paulo. Assim, em reportagem pelo correio eletrônico Agência Brasil, extrai-se o seguinte excerto:

“Segundo informações do MPT, a trabalhadora havia sido adotada por um casal de empregadores em um orfanato da cidade quando tinha 11 anos de idade. Quando chegou à casa, foi obrigada a exercer atividades domésticas recebendo, em contrapartida, um “dinheirinho” para comprar balas. Os nomes dos empregadores e da trabalhadora não foram informados pelas autoridades.”

Além do abuso relatado, vivia isolada, sem contato com familiares e sem acesso à educação formal. Esse caso ilustra de forma contundente como práticas abusivas podem se perpetuar por décadas, mascaradas sob falsos vínculos afetivos, e reforça a importância da aplicação rigorosa do artigo 149 do Código Penal para coibir e punir tais violações dos direitos humanos.

A esse respeito e conforme abordado anteriormente, a jurisprudência e a atuação da Inspeção do Trabalho têm demonstrado que o espaço doméstico não é isento de controle legal, e que a privacidade do domicílio não pode servir de escudo para a prática de crimes contra a dignidade da pessoa humana. Portanto, a violação

das normas de segurança, saúde e dignidade do trabalhador em ambiente residencial, quando levada aos extremos descritos no art. 149, justifica plenamente a intervenção estatal penal.

Além disso, em muitos casos de trabalho doméstico análogo à escravidão, é também possível o enquadramento penal pela prática de tortura, prevista na Lei nº 9.455/1997. Desse modo, o artigo 1º, inciso II e §1º da referida lei dispõem:

Art. 1º Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

A aplicação desse dispositivo no contexto do trabalho doméstico se dá quando há, além das condições degradantes já previstas no art. 149 do CP, a intenção deliberada de punir, humilhar, castigar ou submeter a vítima a sofrimento contínuo, inclusive por discriminação racial ou social, o que é frequentemente constatado nos relatos de trabalhadoras negras, pobres e isoladas no espaço privado da residência de famílias abastadas.

Em decorrência da prática do crime de tortura, a vítima/trabalhador é submetida(o) a um sofrimento mental constante, a coação psicológica, a vigilância abusiva, a humilhação cotidiana e a despersonalização do sujeito, em contextos em que a vítima está sob autoridade direta e contínua do agressor, preenchem os requisitos da para a aplicação do tipo penal.

Portanto, a conjugação dos artigos 149 do Código Penal e 1º da Lei nº 9.455/1997 permite enquadrar o empregador doméstico não apenas como autor de exploração trabalhista, mas também como agente de grave violação dos direitos humanos, caso estejam presentes os elementos objetivos e subjetivos exigidos pelas normas penais.

2.4 Prescrição dos crimes e dos direitos trabalhistas, no labor doméstico

A continuidade de violações no âmbito do trabalho doméstico, notadamente nos casos configurados como redução à condição análoga à de escravo e tortura, impõe a necessidade de rediscutir os limites da prescrição tanto na esfera penal quanto na trabalhista.

Inicialmente, conceitua-se a prescrição, nos conformes do artigo 189 do Código Civil, como sendo “a perda da pretensão de garantir um direito por meio de uma ação judicial devido ao transcurso do prazo previsto pela lei para pleitear o direito” (Oliveira, 2023, p. 49). Portanto, esse instituto jurídico é o elemento que garante ou impossibilita que o indivíduo pleiteie um direito, isto porque estipula-se um prazo para que se ajuíze uma ação. Assim, uma vez ultrapassado este prazo, torna-se impossível pleitear o direito.

Na visão de Rodrigues (2007, p. 321), esse entendimento sobre a prescrição é estabelecido com base no

“anseio da sociedade em não permitir que demandas fiquem indefinidamente em aberto; no interesse social em estabelecer um clima de segurança e harmonia, pondo termo a situações litigiosas e evitando que, passados anos e anos, venham a ser propostas ações, reclamando direitos cuja prova de constituição se perdeu no tempo.”

Contudo, no cenário legislativo brasileiro, ainda que o ordenamento jurídico preveja regras de prescrição para crimes e créditos trabalhistas, há situações excepcionais em que esses prazos devem ceder diante da gravidade dos atos e da proteção aos direitos fundamentais.

Conforme abordado no tópico anterior, a prática de manter um trabalhador doméstico em condições degradantes, com sofrimento físico ou mental, sem liberdade, salário, descanso ou acesso à educação, configura simultaneamente os crimes do art. 149 do Código Penal (redução à condição análoga à de escravo) e do art. 1º, II, da Lei nº 9.455/1997 (tortura). Nesse cenário, ambos os dispositivos protegem bens jurídicos de alta relevância constitucional, sendo eles a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a saúde física e psíquica e a integridade moral do trabalhador.

No plano penal, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido que, quando há a configuração do trabalho escravo contemporâneo, há lesão permanente aos direitos fundamentais, o que pode suspender ou mesmo afastar a prescrição enquanto

perdurar a situação criminosa. Como aponta o art. 149 do Código Penal, sua aplicação se dá sempre que a conduta importar em violação continuada da dignidade do trabalhador, e por isso, sua apuração pode ocorrer anos após os fatos, se estes forem cessados recentemente ou se forem contemporâneos ao resgate da vítima.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO. **ART. 149 DO CP. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. IMPRESCRITIBILIDADE.** DOSIMETRIA. SENTENÇA MANTIDA. 1. De acordo com a Súmula 444 do STJ, "É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base." 2. **A prática do delito de redução à condição análoga à de escravo (CP, art. 149) é imprescritível porque lesivo às normas internacionais de jus cogens.** Precedentes. 3. O fato de os trabalhadores terem os direitos trabalhistas tolhidos é ínsito ao crime de redução à condição análoga à de escravo, não servindo de fundamento legítimo para majorar a pena-base. 4. A forma como os trabalhadores são contratados ou quem os contrata em nada influencia na consumação do crime, que pode ou não ocorrer em momento posterior a esse fato, não servindo de justificativa legítima para majorar a pena-base. 5. Apelação a que se nega provimento. (TRF-1 - (ACR): 00042350720174013603, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCUS VINICIUS REIS BASTOS, Data de Julgamento: 03/09/2024, DÉCIMA TURMA, Data de Publicação: PJe 03/09/2024 PAG PJe 03/09/2024 PAG) (grifos nossos)

No tocante aos direitos trabalhistas, a situação é igualmente excepcional.

Primeiramente, verifica-se que a regra geral de prescrição é estabelecida no art. 7º, XXIX, da Constituição Federal, o qual dispõe que a "ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho" (Brasil, 1988).

No entanto, em contextos de flagrante cerceamento da liberdade e da autonomia da vítima, esses prazos prescricionais podem não ser aplicados. Assim ocorre nos casos de trabalho escravo, onde há impedimento fático e psíquico do exercício da ação. É nesse sentido que segue a jurisprudência:

TRABALHADOR EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. NÃO INCIDÊNCIA. Sendo incontroverso o reconhecimento do trabalho da parte autora em condições análogas à de escravo, tendo a ré firmado Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho em virtude de tal ocorrência, indevida a incidência do prazo prescricional contido no art. 7º, XXIX, da CF. **Em casos tais, não se pode falar propriamente de inércia do titular do direito, diante da inequívoca restrição de direitos fundamentais a que estava submetido o autor durante todo o período em que foi reconhecida a prestação de serviço. Logo, inadmissível a fluência do prazo prescricional anteriormente ao resgate do trabalhador.** Sentença reformada. (TRT-9 - ROT: 00003574820235090567, Relator.: VALDECIR



EDSON FOSSATTI, Data de Julgamento: 28/08/2024, 4ª Turma) (grifos nossos)

Ou seja, enquanto persistir a situação que mantém o trabalhador doméstico submetido a condições que o impeçam de reivindicar seus direitos, é juridicamente admissível o reconhecimento da imprescritibilidade ou, ao menos, da suspensão da prescrição até o momento do resgate ou do fim da situação de coação.

Desse modo, denota-se especial importância para esse desdobramento jurídico, em razão do contexto de vulnerabilidade do trabalhador doméstico, que, muitas vezes, não tem consciência de sua condição jurídica, sem vínculos formais e submetidas a dependência emocional ou econômica de seus empregadores. Nesses casos, a contagem prescricional deve considerar o momento da libertação ou da tomada de consciência do direito violado, em consonância com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Portanto, tanto sob a ótica penal quanto trabalhista, a configuração do trabalho doméstico análogo à escravidão afasta a aplicação ordinária dos prazos prescricionais, exigindo do Judiciário uma interpretação constitucional e humanista, que coloque a dignidade da pessoa humana e a reparação integral da vítima acima da rigidez formal dos prazos processuais.

CONCLUSÃO

A problemática que instigou esta pesquisa foi a de verificar qual é a efetividade da proteção jurídica do trabalhador doméstico, uma vez que o meio ambiente de trabalho doméstico sofre limitações por ser uma atividade realizada na residência do empregador, meio ambiente este protegido pela inviolabilidade de acesso ao agente fiscalizador. Neste sentido, a pesquisa buscou analisar a configuração do espaço doméstico, aliado a fatores sociais e institucionais, para verificar de que forma estes aspectos contribuem para a persistência de práticas laborais degradantes e, em muitos casos, análogas à escravidão. Os objetivos propostos foram plenamente alcançados, à medida em que se analisou as posições doutrinárias, bem como os fundamentos jurídicos da dificuldade de se fiscalizar o meio ambiente doméstico, espaço este, que é sagrado para o empregador.

Conclui-se que, apesar de avanços legislativos como a Emenda Constitucional nº 72/2013, a Lei Complementar nº 150/2015, bem como a ratificação da Convenção nº 189 da OIT, o trabalho doméstico ainda é marcado por vulnerabilidade estrutural,



discriminação interseccional e ausência de fiscalização eficaz. Para superar esse cenário, é imprescindível que o Estado desenvolva políticas públicas integradas, que combinem ações educativas, preventivas e repressivas, de modo a garantir a dignidade, segurança e visibilidade dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas no Brasil.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Mulher é resgatada após 40 anos de trabalho análogo à escravidão.** Agência Brasil, 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/mulher-e-resgatada-apos-40-anos-de-trabalho-analogo-escravidao#:~:text=Mulher%20%C3%A9%20resgatada%20ap%C3%B3s%2040%20anos%20de%20trabalho%20an%C3%A1logo%20%C3%A0%20escravid%C3%A3o,-Opera%C3%A7%C3%A3o%20do%20MPT&text=Uma%20trabalhadora%20dom%C3%A9stica%20de%2051,Viterbo%20interior%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>>. Acesso em 29 de mai. 2025.

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Casa Civil; Presidência da República, Rio de Janeiro: 1940.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Casa Civil; Presidência da República, Rio de Janeiro: 1943.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Congresso Nacional; Brasília: 1988.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 172, de 15 de dezembro de 2017. Aprova os textos da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201 da OIT. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 18 dez. 2017. Brasília, Congresso Nacional: 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 3 abr. 2013.

BRASIL. Instrução Normativa nº 2, de 5 de maio de 2021. Estabelece procedimentos da Auditoria-Fiscal do Trabalho. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 6 maio 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. Regula o trabalho doméstico. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 2 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977. Altera o Capítulo V do Título II da CLT, relativo à segurança e medicina do trabalho. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 23 dez. 1977.

BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 8 abr. 1997.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **A aplicação do Pacto de San José da Costa Rica em julgados do STJ.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2019]. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2019/A-aplicacao-do-Pacto-de-San-Jose-da-Costa-Rica-em-julgados-do-STJ.aspx>>. Acesso em 29 de mai. de 2025.



BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (10. Turma). **Apelação nº 00042350720174013603**. Relator Desembargador Federal Marcus Vinicius Reis Bastos, Data de Julgamento: 03/09/2024, Data de Publicação: PJe 03/09/2024 PAG PJe 03/09/2024 PAG.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (4. Turma). **Recurso Ordinário Trabalhista nº 00003574820235090567**. Relator Valdecir Edson Fossatti, Data de julgamento: 28/08/2024.

CHAVES, Krystima Karem Oliveira; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A efetividade da política de reinserção social do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo sob a perspectiva da teoria do desenvolvimento humano. In: REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão e KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Desenvolvimento, trabalho e políticas públicas**. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

CRUZ, Noemia Alice Nery Lobão. As Marcas do Trabalho Doméstico. In: **Processos psicossociais de exclusão social**. Blucher Open Access, 2020. p. 321-340.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 21. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2024.

GOMES, Wagner Robério e POZZETTI, Valmir César. **O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E O PACOTE DO VENENO: O PROJETO DE LEI Nº 6.299/2002 E AS ESTRATÉGIAS PARA ENFRAQUECER A FISCALIZAÇÃO DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL**. Rev. de Direito Agrário e Agroambiental | e-ISSN: 2526-0081| Porto Alegre; v. 4; n. 2; p. 71–90|Jul/Dez. 2018. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/210565443.pdf>>, consultada em 30 nov. 2020

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 81 sobre Inspeção do Trabalho**, 1947. Genebra: OIT, 1947.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 189 sobre Trabalho Decente para Trabalhadores Domésticos**. Genebra: OIT, 2011.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação nº 201 sobre Trabalho Doméstico Decente**. Genebra: OIT, 2011.

OLIVEIRA, Marília Costa Aldecí de. **Trabalho Doméstico Análogo ao Escravo e Afeto: Análise de Decisões Judiciais do TRT 13 e do TST**. 2023.

PADILHA, Norma Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: Ltr, 2002.



PEREIRA, Hilana Carvalho; LOUREIRO, Dercylete Lisboa. A Inviolabilidade de Domicílio e a Fiscalização do Trabalho Doméstico. **Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho**, 2023.

POZZETTI, Valmir César; POZZETTI, Laura POZZETTI, Daniel Gabaldi. A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO ÂMBITO DA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. **Revista Campo Jurídico**. v.8 n.2, p.175-189, Julho-Dezembro, 2020. Disponível em: <<https://ojs.journalsdg.org/jlss/article/view/37/16>>, consultado em 20 ag. 2025.

POZZETTI, Valmir César e SCHETTINI, Mariana Cruz. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR PELOS DANOS NO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.12 n.24 p.287-318 Julho/Dezembro de 2015. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/69fc/5702fc4780036305791863646ed586aaa789.pdf>>, consultada em 02 ago. 2025.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, Beroneide Timóteo da. **As manifestações do trabalho doméstico análogo ao trabalho escravo no Brasil contemporâneo**. 2024.



AS CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO DO IPTU VERDE NA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E ECONÔMICA DAS EMPRESAS

THE CONSEQUENCES OF ADOPTING GREEN IPTU ON THE ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC SUSTAINABILITY OF COMPANIES

Yuri Menezes Tanaka¹

Valmir César Pozzetti²

Resumo: objetivo desta pesquisa foi o de analisar a legislação municipal relativa ao IPTU, com foco na Sustentabilidade Ambiental, bem como verificar a possibilidade de aplicar os incentivos fiscais para fortalecimento e estímulo à sustentabilidade ambiental e econômica das empresas, especialmente no contexto urbano da cidade de Manaus. A metodologia utilizada foi a do método dedutivo e, quanto aos meios, utilizou-se de pesquisa bibliográfica com uso da doutrina, jurisprudência e legislação; quanto à finalidade, a pesquisa é de cunho qualitativo. Conclui-se que a efetividade do IPTU Verde depende não apenas da legislação vigente, mas também do comprometimento do setor empresarial e da atuação articulada entre os agentes públicos e privados, reafirmando a importância de políticas públicas inovadoras como vetor de transformação rumo à sustentabilidade corporativa.

Palavras-chave: contabilidade ambiental estratégica; Desenvolvimento empresarial econômico; incentivos estra-fiscais; IPTU Verde, sustentabilidade ambiental.

Abstract: The objective of this research was to analyze municipal legislation related to the IPTU (Property Tax), with a focus on Environmental Sustainability, as well as to assess the feasibility of applying tax incentives to strengthen and stimulate the environmental and economic sustainability of companies, especially in the urban context of the city of Manaus. The methodology used was the deductive method, and the means used included bibliographical research using doctrine, jurisprudence, and legislation; the research purpose was qualitative. It is concluded that the effectiveness of the Green IPTU depends not only on current legislation but also on the commitment of the business sector and the coordinated action of public and private agents, reaffirming the importance of innovative public policies as a vector for transformation toward corporate sustainability.

Keywords: strategic environmental accounting; Economic business development; strategic tax incentives; Green IPTU, environmental sustainability.

¹ Bacharelando em Ciências Contábeis pela UEA – Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: <ymt.cic21@uea.edu.br>.

² Pós Doutor em Direito pela Univ. Salerno/Itália e pelo Centro Universitário Dom Helder Câmara/MG; Doutor em biodireito e Mestre em Direito Ambiental e urbanístico, ambos pela Univ. De Limoges/França. Professor da graduação e programas de Mestrado e Doutorado da UEA e UFAM. E-mail: v_pozzetti@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A crise ambiental que assola o planeta terra tem provocado mudanças climáticas com prejuízos incalculáveis a todos os povos e, em especial, aos países pobres que sofrem sem ter condições de se defenderem das reações do meio ambiente. Neste sentido, faz-se urgente a mudança de comportamento e a forma de produzir, consumir e a relação com o meio ambiente e com todos os seres animados e inanimados que convivem no planeta terra; um vez que cada um deles cumpre uma função ambiental.

Assim, diante do aumento da conscientização ambiental, as empresas passaram a ser cada vez mais cobradas, não apenas por órgãos reguladores, mas também por consumidores e pela sociedade em geral, para que adotem práticas que minimizem seus impactos ambientais. Contudo, essa transição para modelos de negócio sustentáveis ainda enfrenta desafios, principalmente quando não se percebe, de forma clara, como essas práticas podem gerar benefícios econômicos concretos. Nesse contexto, surge a importância de políticas públicas que, ao utilizar o sistema tributário como instrumento de estímulo, incentivem a adoção de práticas sustentáveis. Uma dessas ferramentas é o IPTU Verde, programa que concede descontos no Imposto Predial e Territorial Urbano para imóveis que comprovem a implementação de ações sustentáveis, como reaproveitamento de água, uso de energias renováveis, telhados verdes, gestão adequada de resíduos e preservação de áreas verdes.

A partir dessa premissa, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma os benefícios extrafiscais do IPTU Verde podem contribuir para a redução dos custos empresariais, aumentar a produtividade das empresas e, simultaneamente, colaborar para a sustentabilidade ambiental? Este questionamento se revela pertinente, sobretudo quando se observa que a crise ambiental já não é uma previsão distante, mas uma realidade concreta que impacta diretamente as dinâmicas econômicas, sociais e ambientais, especialmente em cidades como Manaus.

A justificativa deste trabalho se fundamenta na necessidade urgente de propor soluções que estejam alinhadas às exigências ambientais contemporâneas, mas que também sejam economicamente viáveis para o setor empresarial. Além disso, este estudo visa evidenciar como as ciências contábeis, especialmente na perspectiva da contabilidade ambiental, podem atuar como ferramentas estratégicas na mensuração, controle e divulgação dos impactos econômicos e socioambientais resultantes da

adoção de práticas sustentáveis, fortalecendo a tomada de decisão empresarial e a imagem institucional no mercado.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia adotada fundamenta-se no método dedutivo, que parte de conceitos gerais sobre tributação, políticas públicas e sustentabilidade para analisar, de forma específica, o funcionamento e os impactos do IPTU Verde nas empresas. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, utilizando como fontes legislações, doutrinas, estudos acadêmicos e documentos oficiais, sobretudo aqueles disponibilizados por prefeituras que já implementam este tipo de benefício, como Manaus, Curitiba, Campinas e Salvador.

1. CONCEITO DE TRIBUTO E FATO GERADOR DO IPTU

Para entender como funciona o IPTU Verde, primeiro é preciso compreender o que é o tributo e como ele se aplica, especialmente no contexto da cidade de Manaus, onde este estudo está sendo desenvolvido.

De forma simples, tributo é toda quantia que uma pessoa ou empresa precisa pagar ao governo, desde que esteja em uma situação que a lei considera como obrigatória. Essa definição é encontrada no Código Tributário Nacional - Lei nº 5.172/12966:

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Dessa forma, quando alguém possui, por exemplo, um imóvel, a própria existência desse bem, dentro dos critérios que a lei estabelece, faz surgir uma obrigação de pagar um imposto. Isso não tem nada a ver com punição ou multa. É uma responsabilidade legal que surge apenas por estar numa condição definida pela legislação. No caso específico do IPTU, quem possui, tem o domínio útil ou a posse de um imóvel na zona urbana de qualquer município, precisa pagar esse imposto, que é de competência da prefeitura. Isso está previsto na Constituição Federal:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - propriedade predial e territorial urbana; (gn)
(...) omissis

No município de Manaus, essa regra está detalhada na Lei nº 1.628/2011:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU tem como **hipótese de incidência a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel**, localizado na zona urbana do Município. (gn)

Art. 2º Na hipótese de o imóvel situar-se apenas parcialmente no território do Município, o imposto incide proporcionalmente sobre a área nele situada.

Art. 3º **Considera-se ocorrido o fato gerador em 1º de janeiro de cada exercício.** (gn)

Desta forma, todo dia 1º de janeiro, surge a obrigação de pagar o IPTU sobre todos os imóveis urbanos, no município de Manaus, estejam eles construídos ou não. Para calcular quanto cada imóvel deve pagar, a prefeitura usa o chamado valor venal do imóvel, que leva em conta fatores como: localização, tamanho e características da construção, seguindo critérios definidos na Planta Genérica de Valores.

Compreender esse funcionamento não é apenas uma questão técnica; pois é essencial entender que o IPTU pode ser usado como instrumento de incentivo à sustentabilidade, como ocorre no IPTU Verde. Isso porque qualquer benefício, isenção ou desconto só pode existir se estiver claramente previsto na lei e respeitar as regras que garantem justiça e equilíbrio na arrecadação dos impostos.

Neste sentido, Pozzetti, Lima e Leite (2019, p. 10) esclarecem que “para manter-se o Estado precisa de receitas para subsidiar as suas despesas e, dentre as diversas receitas, uma delas é a atividade tributária, que é imposta ao particular de forma impositiva. Neste sentido, os tributos possuem funções principais: a de arrecadar e a de impor comportamentos aos contribuintes”.

No caso do município de Manaus, discutir o IPTU Verde é refletir sobre como o município pode, por meio dos tributos, estimular práticas que ajudem a cidade a crescer de forma mais sustentável, alinhando desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

1.1 Competência tributária dos municípios

A competência tributária é uma das formas mais visíveis da autonomia que os municípios têm dentro da estrutura federativa brasileira. É por meio dela que as prefeituras podem instituir e cobrar os seus próprios tributos, o que garante não só os recursos financeiros, mas também condições para implementar políticas públicas que atendam às necessidades locais. Essa prerrogativa está prevista no artigo 156 da

Constituição Federal de 1988, que autoriza os municípios, entre outros pontos, a instituírem o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Em municípios como o de Manaus, essa autonomia é ainda mais importante, pois permite que o Poder Público local desenvolva ações voltadas à realidade urbana e ambiental da região. Não se trata apenas de arrecadar: os tributos também podem ser usados como ferramentas para estimular comportamentos positivos por parte da população e das empresas. Esse é o caso do IPTU Verde, uma política que oferece descontos no imposto para imóveis que adotam medidas sustentáveis, como reuso de água, uso de energia solar ou preservação de áreas verdes. Sobre essa função dos tributos, Ramos (2022, p. 66-67) destaca que “A competência tributária dos municípios, delineada pela Constituição Federal, permite a criação de instrumentos fiscais como o IPTU Verde, que não apenas cumprem função arrecadatória, mas também incentivam práticas sustentáveis e a justiça fiscal ambiental”.

Esse entendimento mostra que os municípios não estão limitados ao papel de serem somente arrecadadores. Ao aplicar a chamada função extrafiscal dos tributos, eles passam a atuar como agentes diretos da transformação social e ambiental. Essa abordagem, inclusive, está em sintonia com os princípios do desenvolvimento urbano sustentável, algo cada vez mais urgente em cidades com grande pressão urbana e ambiental, como é o caso de Manaus. Neste sentido, Machado (2021, p. 107) destaca que “a utilização da competência tributária municipal para estimular condutas ambientais positivas revela-se uma estratégia legítima e eficaz, integrando o ordenamento jurídico-tributário à agenda de sustentabilidade e planejamento urbano”.

1.2 Possibilidade de incentivos fiscais para o IPTU Verde

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 156, inciso I, estabelece que cabe aos municípios instituir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e, ainda destaca que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber;

III - **instituir e arrecadar os tributos de sua competência**, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (gns)

Isso significa que, dentro da sua autonomia, os municípios têm espaço legal para criar políticas públicas que associem descontos no IPTU a práticas sustentáveis, utilizando o imposto como ferramenta de incentivo e não apenas de arrecadação.

Esse uso do tributo para estimular comportamentos positivos, e não apenas gerar receita, é o que se chama de função extrafiscal. Ela é respaldada por princípios constitucionais importantes, como o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225) e a função socioambiental da propriedade urbana (art. 182). Na prática, isso significa que a prefeitura pode usar o IPTU para estimular o uso racional dos recursos, a preservação de áreas verdes e a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

No município de Manaus, essa possibilidade ganhou destaque com a apresentação do Projeto de Lei nº 128/2025, que propõe a criação do Programa “IPTU Verde”. A proposta prevê descontos no valor do imposto para proprietários de imóveis que adotarem medidas sustentáveis, como instalação de placas solares, captação de água da chuva ou destinação correta dos resíduos. É uma forma de o município usar sua competência tributária para fortalecer ações ambientais, criando um ciclo em que a população é estimulada a colaborar com a sustentabilidade urbana, conforme estabelece o PL nº 128/2025:

artigo 1º. Fica criado o Programa IPTU Verde no município de Manaus, com o objetivo de conceder benefício tributário aos contribuintes que adotarem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

O PL nº 128/2025 prevê que os contribuintes deverão apresentar um requerimento formal, com comprovação documental das ações realizadas. Além disso, haverá vistoria técnica da Prefeitura, garantindo que o benefício será concedido com segurança jurídica e controle adequado. As medidas previstas no artigo 2º incluem:

- Captação e reuso da água da chuva, aproveitando o clima da região e ajudando a evitar alagamentos;
- Instalação de energia solar, aproveitando a alta incidência solar de Manaus;
- Implantação de telhados verdes, que ajudam no conforto térmico e na redução de ilhas de calor;
- Separação correta dos resíduos recicláveis, contribuindo para a gestão do lixo urbano;
- Preservação de áreas permeáveis e arborização, essenciais para a drenagem da água e equilíbrio climático local.

Todas essas práticas devem ser comprovadas pelo contribuinte e seguir as exigências técnicas da Prefeitura, conforme define o PL nº 128/2025:

Art. 3º. O contribuinte interessado em obter o benefício deverá protocolar requerimento junto à Prefeitura Municipal de Manaus, instruído com documentação comprobatória, conforme regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo.

O desconto pode chegar a até 15% no valor do IPTU, dependendo do número e da relevância das medidas adotadas, conforme descrito no PL nº 128/2025:

Art. 4º O benefício tributário a ser concedido poderá ser de até 15% (quinze por cento) sobre o valor do IPTU, a depender do número e da relevância das ações sustentáveis adotadas.

Esse tipo de política tem um grande potencial transformador. Além de aliviar o custo para quem investe em soluções sustentáveis, ela educa a população, cria um padrão positivo de comportamento urbano e reforça o papel da prefeitura como promotora de mudanças concretas. No caso de Manaus, onde os desafios ambientais convivem com a necessidade de crescimento urbano, iniciativas como essa mostram que é possível integrar tributação e sustentabilidade com benefícios reais para todos os envolvidos.

2. HIPÓTESES POSSÍVEIS PARA DESCONTOS NO IPTU VERDE

Para que um programa de incentivo fiscal como o IPTU Verde seja efetivo, é fundamental que o município estabeleça critérios técnicos objetivos e proporcionais. Esses critérios funcionam como parâmetros para reconhecer e premiar quem adota ações sustentáveis no seu imóvel. Ou seja, não basta ter boas intenções: o contribuinte precisa demonstrar que efetivamente adotou práticas que tragam benefícios ambientais concretos.

Do ponto de vista legal, essas hipóteses precisam estar claramente previstas em lei, em respeito ao princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição Federal). Qualquer concessão de desconto ou benefício fiscal exige uma norma específica que regulamente como ele funciona, quem pode receber e quais os critérios de aplicação. Além disso, é importante que haja proporcionalidade, ou seja, quanto mais relevantes forem as práticas ambientais adotadas, maior deve ser o benefício

concedido — sempre respeitando os princípios da isonomia e da capacidade contributiva.

Esse tipo de lógica está alinhado à chamada função extrafiscal do tributo, que permite ao município usar os impostos como ferramenta para induzir comportamentos positivos. Neste sentido, Machado (2020, p. 91) destaca que “A tributação ambiental constitui importante ferramenta para a implementação de políticas públicas ambientais, especialmente quando aplicada por meio de incentivos fiscais que induzem condutas sustentáveis sem comprometer a arrecadação”.

Em Manaus, o Projeto de Lei nº 128/2025 propõe justamente isso. Ele institui o Programa IPTU Verde, que concede descontos no valor do IPTU para proprietários que adotem práticas ambientalmente responsáveis. O art. 2º do projeto traz uma lista de ações sustentáveis que, se implementadas e comprovadas, dão direito ao benefício. O desconto pode chegar a até 15%, de forma escalonada, conforme o impacto das ações realizadas, prevista no artigo 2º do PL nº 128/2025 (Captação e reuso de água da chuva - que ajuda a enfrentar os problemas de alagamento urbano e reduz o consumo de água potável; Instalação de sistemas de energia solar - que aproveitam a alta incidência solar da região para gerar energia limpa; Telhados verdes - que contribuem para o conforto térmico, redução do calor urbano e aumento das áreas vegetadas; Separação e destinação correta dos resíduos recicláveis - fortalecendo a coleta seletiva e a economia circular; preservação de áreas arborizadas e permeáveis - fundamentais para absorção da água da chuva e redução de ilhas de calor).

Para obter o desconto, o contribuinte precisa protocolar um pedido formal junto à Prefeitura, apresentando documentos que comprovem a execução das ações. A prefeitura, por sua vez, realizará vistoria técnica para verificar se as práticas foram realmente implementadas (conforme artigos 3º e 4º). A lógica do programa é simples: quanto maior o esforço ambiental do contribuinte, maior o desconto concedido. Essa ideia de mérito ambiental também aparece em estudos recentes. Como afirmam Freitas e Nascimento (2021, p. 113) “Instrumentos econômicos como o IPTU Verde possuem potencial para internalizar externalidades ambientais positivas, tornando o ambiente urbano mais sustentável sem comprometer a neutralidade da carga tributária

No contexto amazônico, essa proposta é ainda mais relevante. Muitas comunidades no interior do Amazonas ainda dependem de termelétricas movidas a

diesel, que são caras, poluentes e de logística complexa. Incentivar o uso de energia sola, tanto em imóveis urbanos quanto em sistemas descentralizados — pode representar uma resposta estratégica à dependência energética, além de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Seguindo esta linha de raciocínio, Andrade e Silva (2022, p. 67) destacam que “A substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis, em especial na região amazônica, potencializa ganhos ambientais, econômicos e sociais, ao mesmo tempo em que reduz a vulnerabilidade energética e as emissões de carbono associadas ao transporte e uso de derivados de petróleo”.

Além do impacto ambiental direto, essas ações também contribuem para melhorar a imagem institucional das empresas que adotam práticas sustentáveis, atendendo aos critérios ESG e atraindo investidores comprometidos com metas de descarbonização e responsabilidade social.

2.1 Redução do consumo de água e de energia

Entre as medidas previstas no Projeto de Lei nº 128/2025 para obtenção de desconto no IPTU, destacam-se aquelas que promovem o uso consciente da água e da energia. Essas ações são especialmente viáveis em Manaus, cidade que apresenta alta incidência de chuvas e intensa exposição solar. A adoção dessas tecnologias não só reduz os impactos ambientais, como também gera economia para o contribuinte.

O artigo 2º do PL nº 128/2025 enumera práticas que permitem a concessão do benefício fiscal, tais como: I – instalação de sistema de captação e reuso da água da chuva; IV – instalação de sistemas de energia solar fotovoltaica; VI – utilização de iluminação com lâmpadas LED em toda a edificação.

Vê-se portanto que a conduta a ser realizada está muito clara e não é de difícil execução. Basta que se tenha boa vontade e responsabilidade sócio-ambiental. E já no tocante à captação e reuso da água de chuva, Manaus possui uma das maiores médias de chuvas do país. Aproveitar essa água para fins não potáveis, como limpeza, irrigação e descargas sanitárias, ajuda a reduzir a demanda por água tratada e contribui para evitar alagamentos, comuns na cidade durante o inverno amazônico. Neste sentido Lima e Castro (2021, p. 47) destacam que “a reutilização da água das chuvas em áreas urbanas não só reduz a demanda hídrica como também atua como mecanismo complementar de controle de enchentes”.

2.2 Energia solar fotovoltaica no contexto amazônico

A adoção de painéis solares é outra medida incentivada. A energia solar é limpa, renovável e abundante na região Norte, e sua utilização pode diminuir os custos com eletricidade, além de reduzir as emissões de carbono. Neste sentido, Freitas e Nascimento (2021, p. 110) destacam que “A produção descentralizada de energia solar, quando vinculada a incentivos fiscais municipais, revela-se uma alternativa de baixo impacto ambiental e elevada eficiência tributária”.

Essa prática é ainda mais estratégica quando se considera que muitas localidades do Amazonas ainda dependem de termelétricas movidas a diesel, altamente poluentes e de operação cara. O incentivo à energia solar em áreas urbanas representa um passo importante para a transição energética na Amazônia.

O projeto também prevê desconto para quem utiliza iluminação LED em todo o imóvel. Essa é uma solução de fácil acesso, com economia de energia que pode chegar a 80%, além de maior durabilidade e menor geração de calor. Para muitas famílias e pequenos comércios de Manaus, essa medida representa um ganho financeiro direto na conta de luz.

2.3 Procedimento e proporcionalidade do desconto

Segundo o artigo 3º do PL nº 128/2025, os interessados devem apresentar um requerimento acompanhado de documentos que comprovem a adoção das medidas prevista na lei. Ato contínuo, a Prefeitura realizará uma vistoria técnica para verificar a veracidade das informações:

Art. 3º O benefício tributário a ser concedido poderá ser de até 15% sobre o valor do IPTU, a depender do número e da relevância das ações sustentáveis adotadas.

Essa política respeita os princípios da proporcionalidade e da legalidade. Quanto maior o esforço ambiental do contribuinte, maior será o desconto obtido. Assim, o IPTU Verde passa a ser não apenas um instrumento de arrecadação, mas uma ferramenta educativa que estimula a consciência ambiental e premia boas práticas.

2.4 Reciclagem, compostagem de resíduos e uso de energias renováveis

Dentre as práticas contempladas pelo Projeto de Lei nº 128/2025, destacam-se iniciativas ligadas à gestão dos resíduos sólidos e à adoção de fontes alternativas de energia. Essas ações são importantes não apenas do ponto de vista ambiental, mas também como forma de integrar a população à construção de uma cidade mais sustentável, conectada à realidade local.

De acordo com o artigo 2º do projeto de lei, têm direito ao benefício do IPTU Verde os imóveis que adotarem:

Art. 2º (omissis)

V – Programa de gestão de resíduos sólidos, incluindo a reciclagem e compostagem”

VII – Outras iniciativas ambientais reconhecidas pelo órgão ambiental competente do município.

Essas medidas se baseiam na chamada função extrafiscal dos tributos, pela qual o Estado utiliza incentivos econômicos para estimular comportamentos sustentáveis, indo além da simples arrecadação de receitas.

A separação correta dos resíduos sólidos e sua destinação à reciclagem é uma ação cotidiana que tem grande impacto ambiental. Em cidades como Manaus, onde ainda há desafios com a coleta seletiva e a capacidade dos aterros, essa prática ajuda a reduzir o volume de lixo, a emissão de poluentes e a ampliar a atuação de cooperativas de catadores. Neste sentido, Ribeiro e Moreira (2021, p. 89) esclarecem que “A adoção de incentivos fiscais à separação e destinação adequada de resíduos consolida o papel do contribuinte como agente de transformação socioambiental. Ao premiar financeiramente quem se compromete com essa responsabilidade, o Município cria um ciclo virtuoso entre o dever ambiental e a recompensa tributária, valorizando atitudes sustentáveis realizadas na prática.

Já a compostagem doméstica ou coletiva transforma resíduos orgânicos em adubo, reduzindo significativamente a quantidade de lixo enviada aos aterros sanitários. Essa prática é especialmente útil em bairros residenciais com quintais, hortas e jardins, comuns em diversas áreas de Manaus. Segundo dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (2023), cerca de 50% dos resíduos gerados nas casas brasileiras são orgânicos. Ao incentivar a compostagem, o município reduz custos com coleta e transporte de lixo, diminui a emissão de metano e promove um modelo de economia circular acessível à população.

Outro ponto importante do PL nº 128/2025 está no reconhecimento de outras tecnologias sustentáveis, como sistemas de energia eólica, biomassa ou híbridos, desde que avaliados e aprovados pelo órgão ambiental do município. Essa flexibilidade é essencial para permitir que a lei acompanhe os avanços técnicos e se adapte às particularidades locais. Neste sentido, Teixeira e Araújo (2020, p. 65) destacam que “A estruturação de sistemas municipais de incentivos fiscais ambientais deve prever instrumentos dinâmicos, sensíveis às inovações tecnológicas.

Vê-se, portanto, que esta abertura favorece empreendimentos mais modernos e incentiva o surgimento de soluções sustentáveis também no setor privado, especialmente em áreas empresariais ou industriais que buscam reduzir sua pegada ecológica.

2.5 Procedimento para obtenção do benefício

Para receber o desconto no IPTU, o contribuinte deverá apresentar um pedido formal à Secretaria Municipal de Finanças, acompanhado de documentos que comprovem as ações realizadas. Isso pode incluir: Laudos técnicos; Certificações ambientais; Relatórios fotográficos e comprovantes de serviços. O PL nº 128/2025 também estabelece um desconto escalonado, conforme o número de ações sustentáveis comprovadas: “I - 5% para uma medida; - 10% para duas; - 15% para três; - 20% para quatro ou mais medidas.

Este sistema respeita o princípio da proporcionalidade, premiando com mais intensidade quem realiza mais ações. Assim, o IPTU Verde não apenas estimula práticas sustentáveis, mas cria um modelo de compromisso progressivo com o meio ambiente, alinhado à realidade climática e social de Manaus.

2.6 Preservação da biodiversidade: áreas verdes, sumidouros de águas pluviais e telhados verdes

A construção de cidades sustentáveis exige mais do que planejamento urbano convencional: é necessário integrar soluções ambientais que respondam às particularidades locais. Em Manaus, onde os efeitos da urbanização acelerada se combinam a uma intensa vulnerabilidade climática, iniciativas como áreas verdes, sumidouros e telhados verdes se revelam fundamentais para reequilibrar o espaço urbano e garantir qualidade de vida.

Neste sentido, Pozzetti e Monteverde (2017, p. 198) destacam que “As questões ambientais que o planeta atravessa são qualitativa e quantitativamente diferentes das pretéritas: as mudanças trazidas pela modernidade, principalmente pelo consumo desenfreado de bens e serviços, transforma o meio ambiente e, assim, ameaça a vida no planeta terra”.

O Projeto de Lei nº 128/2025 reconhece esse desafio e propõe incentivos fiscais para imóveis que adotem práticas ecológicas que contribuem diretamente para a preservação da biodiversidade e a mitigação dos impactos ambientais. Segundo o art. 2º do PL nº 128/2025, têm direito ao desconto do IPTU os contribuintes que implementarem: II – Implantação de áreas verdes e jardins verticais; III – Sistemas de retenção e infiltração de águas pluviais; VIII – Telhados verdes.

No tocante às áreas verdes urbanas, incluindo jardins verticais e arborização, oferecem abrigo para a fauna local, ampliam a vegetação nativa e funcionam como corredores ecológicos. Essas estruturas contribuem para a melhoria do microclima, ajudando a reduzir as ilhas de calor, melhorar a qualidade do ar e promover o bem-estar da população. Em regiões densamente construídas de Manaus, onde a vegetação original deu lugar ao concreto, a restauração de espaços verdes é urgente para reconectar a cidade à floresta. Além dos ganhos ambientais, essas medidas agregam valor aos imóveis e criam paisagens urbanas mais saudáveis e esteticamente agradáveis, o que também beneficia o comércio e o turismo local.

No que diz respeito a Sumidouros e gestão das águas pluviais, como a cidade de Manaus apresenta uma média anual de município que apresenta a maior quantidade de chuvas, Manaus frequentemente enfrenta alagamentos e problemas de drenagem urbana. A proposta do PL 128/2025 inclui a instalação de sumidouros, cisternas e trincheiras de infiltração como soluções práticas e de baixo custo para reter a água da chuva e reduzir o escoamento superficial. Essa infraestrutura verde permite que a água retorne ao solo de forma controlada, reduzindo a sobrecarga nos sistemas de esgoto e diminuindo os riscos de enchentes, sobretudo em bairros com alta densidade populacional e infraestrutura precária.

Já no tocante aos telhados verdes, estes se destacam como solução multifuncional: melhoram o conforto térmico, ajudam na água da chuva, promovem a inclusão social.

Segundo a UN-Habitat (2023, p. 51), “cerca de 40% das residências em áreas urbanas amazônicas não têm isolamento térmico adequado. A substituição de

coberturas convencionais por telhados verdes pode reduzir em até 10°C a temperatura interna, diminuindo a necessidade de ventiladores e ar-condicionado e aliviando o orçamento doméstico com energia elétrica”. E continua a UN-Habitat (2023, p. 51), destacando que as “Intervenções ecológicas em habitações precárias devem ser priorizadas, pois oferecem retorno direto à saúde pública, à eficiência energética e à inclusão social”.

Além do impacto ambiental e social, os telhados verdes também possuem valor estético e agregam modernidade às edificações. Como apontam Freitas e Dias (2021): “Os telhados verdes representam uma forma de requalificação do espaço urbano, conciliando funções ambientais, sociais e tributárias.

3. INSTRUMENTO JURÍDICO E JUSTIÇA CLIMÁTICA

Do ponto de vista legal, a concessão desses incentivos, a concessão dos mesmos está amparada pelos arts. 156, I, e 30, I e III da Constituição Federal, que autorizam os municípios a legislar sobre tributos e ordenamento territorial. O PL 128/2025, ao promover práticas como essas, reafirma a função extrafiscal do IPTU: além de arrecadar, ele serve para induzir comportamentos sustentáveis e corrigir desigualdades ambientais históricas.

Ao premiar o contribuinte que adota essas medidas, o Município de Manaus fortalece sua atuação na governança urbana e contribui para uma cidade mais justa, verde e preparada para enfrentar os desafios climáticos.

As hipóteses de concessão do benefício fiscal previstas no Programa IPTU Verde, conforme estabelecido no Projeto de Lei nº 128/2025, sinalizam um avanço concreto na utilização da política tributária como instrumento de estímulo à sustentabilidade urbana, especialmente em contextos complexos como o de Manaus.

Ao analisar os incisos do art. 2º do referido projeto, observa-se uma tentativa consistente de alinhar a competência legislativa municipal (CF/88, arts. 30, I e III, e 156, I) aos princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade (art. 182) e da proteção ambiental (art. 225), promovendo uma sinergia entre direito tributário e governança ecológica.

No item 2.1, demonstrou-se que ações como a captação da água da chuva, o uso de painéis solares e a substituição por lâmpadas LED não apenas melhoram a eficiência dos imóveis, como também são aplicáveis à realidade climática de Manaus, onde o sol e a chuva são recursos abundantes, mas ainda pouco integrados à

infraestrutura urbana. Essas medidas contribuem para a economia doméstica e reduzem a pressão sobre os serviços públicos de água e energia.

Já o item 2.2 ressaltou a relevância de práticas cotidianas, como a reciclagem e a compostagem, que fortalecem a corresponsabilidade do contribuinte na gestão ambiental da cidade. O incentivo a essas ações demonstra que pequenas atitudes individuais podem gerar grandes efeitos coletivos, sobretudo quando impulsionadas por políticas fiscais bem estruturadas e sensíveis ao contexto social.

Por fim, o item 2.3 abordou as soluções baseadas na natureza, como áreas verdes e telhados vegetados, que trazem respostas eficazes aos problemas urbanos locais. Em especial, os telhados verdes se revelam uma estratégia de justiça climática em regiões vulneráveis da capital amazonense, ao reduzir o calor excessivo nas moradias populares e proporcionar bem-estar térmico com baixo custo de implementação.

Assim, as hipóteses previstas no PL 128/2025 representam mais do que benefícios tributários isolados. Elas expressam um novo modelo de política pública urbana, baseado na premiação da conduta ambiental responsável, na indução de hábitos sustentáveis e na valorização da cidadania ecológica. Ao adotar critérios proporcionais, transparentes e tecnicamente viáveis, o município não apenas reconhece o esforço do contribuinte, mas também fortalece seu papel como agente de transformação socioambiental. Trata-se, portanto, de um passo importante rumo a um sistema tributário mais justo, inclusivo e alinhado aos desafios do século XXI.

4. VISIBILIDADE EMPRESARIAL DAS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS

As transformações contemporâneas nos modos de produção, consumo e organização do espaço urbano evidenciam a necessidade de integração entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. No contexto empresarial, essa mudança de paradigma revela-se na crescente valorização de práticas sustentáveis, capazes de associar responsabilidade ecológica à competitividade de mercado. Entende-se que, ao adotarem medidas efetivas de proteção ambiental, as empresas não apenas cumprem seu papel social, mas também constroem um diferencial estratégico diante de investidores, consumidores e órgãos reguladores.

Essa dinâmica assume relevância ainda maior na cidade de Manaus, sede do Polo Industrial de Manaus (PIM), um dos maiores e mais diversos complexos industriais do Brasil. Atuando em uma região de elevada sensibilidade ecológica, as

empresas do PIM operam sob constante escrutínio público e ambiental, sendo frequentemente desafiadas a implementar padrões produtivos que estejam em consonância com os princípios da sustentabilidade e da governança socioambiental.

Nesse ambiente competitivo, as práticas sustentáveis tornam-se simultaneamente exigência e oportunidade: agregam valor à marca, reduzem riscos legais e ambientais e possibilitam o acesso a incentivos fiscais e financeiros, como os previstos no Programa IPTU Verde.

O Projeto de Lei nº 128/2025, ao propor descontos no IPTU para imóveis urbanos que implementem medidas sustentáveis, reforça essa sinergia entre responsabilidade ambiental e benefício econômico. Trata-se de um mecanismo de extrafiscalidade tributária que promove mudanças de comportamento por meio do estímulo financeiro, orientando a lógica empresarial para uma postura proativa frente aos desafios climáticos, urbanos e sociais.

4.1 Práticas sustentáveis e contabilidade ambiental

A adoção de práticas sustentáveis pelas empresas exige um sistema de mensuração capaz de captar e comunicar os impactos ambientais de suas atividades. É nesse cenário que surge a contabilidade ambiental como instrumento técnico de registro, análise e divulgação das interações entre a organização e o meio ambiente.

Mais do que uma vertente contábil acessória, trata-se de um ramo que amplia a dimensão tradicional da contabilidade ao integrar variáveis ecológicas e sociais aos processos decisórios e relatórios financeiros. Dentro desta linha de raciocínio, Pozzetti e Carvalho (2019, p. 485) esclarecem que:

As questões ambientais, a partir da década de 1970 passaram a preocupar a comunidade científica e todos os ramos do conhecimento. Em 1971 surgiu a primeira ideia a respeito de ecodesenvolvimento. Assim como em 1987, foi abordado e realizado pela primeira vez, no Relatório Brundtland, o conceito de “desenvolvimento sustentável”, destacando que é preciso crescer em qualidade, não em quantidade. **Dessa forma, todas as áreas do conhecimento foram convocadas a dar a sua contribuição para diminuir o consumo descontrolado e encontrar estratégias para frear as agressões ao meio ambiente.**

Nesse sentido, as **Ciências Contábeis, como Ciência, também estão sendo chamadas a dar a sua parcela de contribuição** e os profissionais dessa área começam a buscar mecanismos para fazerem parte desse processo que exigirá esforços de todos. (gns)

Desta forma, a contabilidade criou uma outra área de conhecimento que passou a se preocupar e a valorizar as ações ambientais, como forma de sobrevivência futura das empresas, no território brasileiro. A partir desta perspectiva, observa-se que a contabilidade ambiental não apenas contribui para o monitoramento das práticas corporativas, mas também evidencia os custos ocultos da degradação ambiental e os benefícios econômicos decorrentes de ações sustentáveis.

No contexto do Polo Industrial de Manaus (PIM), a aplicação da contabilidade ambiental se mostra especialmente relevante. Grandes grupos industriais têm adotado práticas como balanços socioambientais, inventários de emissões de carbono, auditorias ambientais e relatórios integrados para demonstrar seu alinhamento às diretrizes de ESG (Environmental, Social and Governance).

Tais ferramentas não apenas contribuem para a legitimidade das operações locais, como também viabilizam o acesso a créditos verdes, incentivos fiscais e certificações internacionais. Neste sentido, Ribeiro e Lima (2020, p. 43) destacam que “O contribuinte interessado em obter o benefício deverá protocolar requerimento junto à Prefeitura Municipal de Manaus, instruído com documentação comprobatória, conforme regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo”.

Portanto, ao lado dos instrumentos jurídicos e fiscais, a contabilidade ambiental constitui um elo fundamental entre a adoção de práticas sustentáveis e sua materialização em valor empresarial, ao permitir que a responsabilidade ecológica seja convertida em indicadores, métricas e reconhecimento institucional.

4.2 Desconto econômico no valor do IPTU e visibilidade da empresa como ambientalmente responsável

A concessão de descontos no valor do IPTU a empresas que adotam práticas sustentáveis, conforme disposto no Projeto de Lei nº 128/2025, não se limita a um incentivo financeiro. Trata-se, sobretudo, de um instrumento de valorização institucional, que confere legitimidade e destaque às organizações alinhadas com os princípios da responsabilidade socioambiental.

A economia gerada por meio do abatimento tributário pode ser reinvestida em tecnológicas limpas, capacitação interna ou ações de aprimoramento da eficiência operacional, fortalecendo o vínculo entre sustentabilidade e competitividade.

Mais do que o alívio fiscal imediato, o benefício projeta uma vantagem simbólica estratégica: o reconhecimento público da empresa como agente de transformação

ambiental. Em um cenário no qual a imagem ecológica tornou-se critério decisório para consumidores, investidores e governos, essa visibilidade institucional passa a funcionar como ativo econômico intangível, com repercussões reais no posicionamento de mercado. Nesta linha de raciocínio, Fernandes e Oliveira (2022, p. 81) explicam que “A sustentabilidade, quando comunicada com base em dados auditáveis e reconhecidos por instrumentos legais, converte-se em valor de mercado e diferencial competitivo legítimo”.

Nesse sentido, a adesão ao IPTU Verde pode ser convertida em estratégia de marketing ambiental e branding corporativo, reforçando o comprometimento da empresa com a transição ecológica. A divulgação transparente e fundamentada das práticas adotadas contribui para atrair certificações ambientais, parcerias estratégicas e acesso facilitado a fundos e financiamentos voltados à sustentabilidade. E, para Rodrigues e Camargo (2021, p. 103) as “Empresas situadas em regiões de relevância ambiental, como a Amazônia, assumem protagonismo simbólico nas narrativas globais de sustentabilidade, o que aumenta sua responsabilidade, mas também seu potencial de valorização reputacional”.

No contexto manauara, essa lógica adquire uma dimensão ainda mais expressiva. Manaus, localizada no coração da floresta amazônica, ocupa um lugar simbólico e geopolítico nas agendas climáticas globais. Por isso, empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) que adotam práticas sustentáveis e formalizam sua participação em programas como o IPTU Verde tendem a ganhar visibilidade em arenas nacionais e internacionais; como explica Castro (2023, p. 65) ao explicar que “A reputação verde tornou-se um bem econômico valioso no século XXI, especialmente em setores fiscalizados por normas de ESG, que exigem evidências concretas de compromisso ambiental”.

Nesse panorama, o IPTU Verde passa a operar como uma espécie de selo público de sustentabilidade urbana, sinalizando que a empresa colabora com o planejamento ambiental do município. No caso de Manaus, esse selo tem ainda o poder de reafirmar um compromisso regional de desenvolvimento responsável, aproximando o setor produtivo das diretrizes federais e das agendas internacionais voltadas à preservação da Amazônia.

4.3 Confortabilidade e aumento da produção

A criação de ambientes de trabalho mais saudáveis, com conforto térmico e acústico adequado, tem impacto direto sobre o desempenho humano e a produtividade nas empresas. Em Manaus, onde predominam temperaturas elevadas, alta umidade relativa do ar e intensa exposição solar durante quase todo o ano, a estrutura física dos imóveis empresariais exerce papel determinante nas condições laborais.

Medidas como telhados verdes, arborização, materiais com isolamento térmico e iluminação LED — todas previstas no art. 2º do Projeto de Lei nº 128/2025 — não se limitam à esfera ambiental: representam investimentos estratégicos em bem-estar, saúde ocupacional e eficiência produtiva.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ambientes internos com calor excessivo podem reduzir em até 20% a capacidade produtiva em atividades leves, e mais de 50% em tarefas externas intensas, sobretudo em países tropicais (??). No contexto amazônico, onde muitas edificações industriais ainda utilizam telhas metálicas com baixo isolamento, a ausência de conforto térmico resulta em custos indiretos, como afastamentos por doenças ocupacionais, queda de desempenho e aumento da rotatividade.

A instalação de telhados vegetados pode reduzir a temperatura interna em até 10°C, além de melhorar a qualidade do ar e o isolamento acústico. Estudos conduzidos no sudeste brasileiro demonstram que essa solução tem impacto direto na qualidade ambiental dos edifícios, conforme destaque do jornal (2025) *El País*: “O teto verde se mostra uma solução acessível para mitigar o calor extremo nas comunidades, ao mesmo tempo em que contribui para a biodiversidade e o controle de enchentes”.

De forma complementar, a implementação de iluminação LED, também prevista no Projeto de Lei nº 128/2025, promove redução no consumo de energia, melhoria da iluminação, menor fadiga ocular e aumento da concentração dos colaboradores. Essa solução é simples e financeiramente viável, especialmente para pequenas e médias empresas do Polo Industrial de Manaus. Nesta linha de raciocínio, Freitas e Dias (2021, p. 92) esclarecem que “A modernização das estruturas físicas das empresas, quando orientada por princípios ambientais, tende a repercutir em ganhos operacionais substanciais, especialmente quando vinculada a incentivos tributários como o IPTU Verde”.

Portanto, no contexto manauara, o Programa IPTU Verde extrapola seu caráter fiscal. Ele se posiciona como instrumento de transformação dos ambientes produtivos, promovendo condições laborais mais saudáveis, sustentáveis e alinhadas às exigências do século XXI. Ao conciliar desempenho ambiental com conforto ocupacional, o projeto contribui para uma economia mais justa, inovadora e adaptada às especificidades da Amazônia.

Dessa forma, parece-nos claro que o Programa IPTU Verde, ao vincular incentivos fiscais a práticas sustentáveis, promove um modelo de desenvolvimento urbano e empresarial capaz de equilibrar retorno financeiro, responsabilidade social e compromisso ecológico. A visibilidade conquistada pelas empresas que aderem a esse modelo deixa de ser apenas uma consequência, tornando-se um ativo intangível de valor estratégico, que coloca o meio ambiente no centro das decisões corporativas contemporâneas.

A adoção de práticas sustentáveis no ambiente empresarial não resulta apenas em ganhos ambientais e reputacionais, mas também pode gerar vantagens econômicas concretas, mensuráveis e recorrentes. O Programa IPTU Verde, ao incentivar medidas como reaproveitamento de água, uso de energia limpa e gestão responsável de resíduos, contribui diretamente para a redução de custos operacionais, a melhoria da eficiência produtiva e a otimização da gestão de recursos.

Este capítulo se propõe a analisar os impactos econômicos positivos decorrentes da adesão a práticas sustentáveis, tanto de forma direta — como a diminuição do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano — quanto de maneira indireta, a partir da economia gerada com energia, água, manutenção predial e acesso a outros benefícios fiscais, como eventuais reduções de ICMS na aquisição de equipamentos sustentáveis.

A análise estará ancorada na realidade da cidade de Manaus, com destaque para o Polo Industrial de Manaus (PIM), onde a aplicação de medidas sustentáveis não apenas atende à crescente demanda por conformidade ambiental, mas também se traduz em diferencial competitivo, especialmente em um cenário global que valoriza iniciativas com responsabilidade socioambiental.

CONCLUSÃO

A problemática que instigou esta pesquisa foi a de se verificar de que forma os benefícios fiscais do IPTU Verde poderiam contribuir para a redução dos custos



empresariais, o aumento da produtividade e a sustentabilidade ambiental. A indagação insere-se em um contexto de urgência climática, no qual o protagonismo das empresas e do poder público na mitigação dos impactos ambientais torna-se cada vez mais necessário.

Os objetivos da pesquisa foram cumpridos à medida em que analisou-se a legislação, projeto de lei, posição doutrinária e casos comparativos, de sucesso, com o IPTU Verde.

Conclui-se, portanto, que o IPTU Verde constitui um instrumento estratégico de política pública, ao reunir incentivo fiscal, inovação urbana e sustentabilidade empresarial. Sua implementação em Manaus pode fortalecer a economia verde, promover justiça fiscal ambiental e melhorar a imagem institucional das empresas, tanto no cenário nacional quanto internacional. Isso é particularmente relevante diante do valor simbólico e ecológico da floresta amazônica. A proposta, por fim, revela-se como uma medida de alto potencial transformador, tanto para o ordenamento territorial urbano quanto para a governança ambiental corporativa.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Relatório sobre práticas de compostagem no Brasil**. Brasília: ANA, 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10591310/artigo-3-da-lei-n-5172-de-25-de-outubro-de-1966>>. Acesso em: 07 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Acesso em: 2 maio 2025.

CASTRO, Bruno A. **Reputação verde e marketing ambiental na era da sustentabilidade empresarial**. São Paulo: Atlas, 2023.

EL PAÍS. **Telhados verdes ajudam comunidades a enfrentar calor extremo e trazem múltiplos benefícios urbanos**. São Paulo, 2025. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com>>.

FERNANDES, Tamires G.; OLIVEIRA, Luiz H. Marketing ambiental e reputação institucional no setor industrial. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

FREITAS, Heloísa Andrade; NASCIMENTO, Bruno Rodrigues do. Política fiscal ambiental nos municípios brasileiros: reflexões sobre o IPTU Verde. **Revista de Direito Tributário Ambiental**, v. 2, n. 1, p. 102–120, 2021.

FREITAS, Daniel R.; DIAS, Luciana M. **Infraestrutura verde e desempenho organizacional: novas perspectivas para políticas públicas urbanas**. Curitiba: Juruá, 2021.

FREITAS, Vítor; DIAS, Luana. Infraestruturas verdes e justiça ambiental nas políticas fiscais urbanas. **Revista de Direito Ambiental e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 85–98, 2021.

LIMA, Tainá de Souza; CASTRO, Luiz Henrique da Costa. Soluções baseadas na natureza: estratégias urbanas para o uso da água de chuva. **Revista de Cidades Sustentáveis**, v. 9, n. 2, p. 41–55, 2021.

MACHADO, Flávia de Souza. O uso da tributação ambiental pelos municípios como instrumento de política pública local. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, v. 4, n. 2, p. 105–121, 2021.

MANAUS (Município). **Lei nº 1.628, de 30 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente. Acesso em: 07 maio 2025.

MANAUS (Município). **Projeto de Lei nº 128/2025**. Institui o Programa IPTU Verde no Município de Manaus. Autoria: Ver. Diego Afonso. Manaus: Câmara Municipal, 2025.



MACHADO, Carlos Eduardo de Barros. **Instrumentos fiscais de proteção ambiental: IPTU Verde e tributação ecológica no contexto urbano**. São Paulo: Fórum Ambiental, 2020.

NASCIMENTO, I. C. V. L. et al. Uso dos jogos eletrônicos no ensino e aprendizagem aplicada em uma escola pública de Bragança Paulista. **Revista Científica E-Locução**, v. 1, n. 14, 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Temperaturas extremas no ambiente de trabalho e seus impactos na produtividade global**. Genebra: OIT, 2023.

PINHEIRO, Ester. EL PAÍS. **Sensação térmica de mais de 60 graus: por que faz mais calor nas favelas do Rio**. El País Brasil, 8 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.redesdamare.org.br/br/noticia/196/sensacao-termica-de-mais-de-60-graus-por-que-faz-mais-calor-nas-favelas-do-rio>>, consultada em 08 ago. 2025.

POZZETTI, Valmir César e MONTEVERDE, Jorge Fernando Sampaio. GERENCIAMENTO AMBIENTAL E DESCARTE DO LIXO HOSPITALAR. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14, n.28; p.195-220; Janeiro/Abril de 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Valmir%20Pozzetti/Downloads/pedrobarros,-+Artigo+08-2.pdf>; consultada em 02 set. 2025.

POZZETTI, Valmir César; LIMA, José Edmilson de; e LEITE, André Fregapani. A extrafiscalidade e a preservação Ambiental dos Espaços urbanos. **Revista Admnsitração de Emprtesas em Revista**. Vol. 2, n. 16, 2019. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/4054/371372370>>, consultada em 08 set. 2025

POZZETTI, Valmir César e CARVALHO, Victor Matheus Silva. A contabilidade ambiental como uma ferramenta eficaz à sustentabilidade. **Revista Derecho y Cambio Social**. N.º 56, ABR-JUN 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Valmir%20Pozzetti/Downloads/29-5.pdf>; consultada em 02 set. 2025.

RAMOS, Marcelo Maciel. Tributação verde e o papel dos municípios na sustentabilidade urbana. **Revista de Direito Tributário Atual – RDTA**, n. 48, p. 65–88, jan./jun. 2022.

RIBEIRO, Simone M.; MOREIRA, Eduardo V. Tributação ambiental e sustentabilidade urbana. **Revista de Direito Fiscal e Ambiental**, v. 6, n. 1, p. 85–98, 2021.

RODRIGUES, Carolina M.; CAMARGO, Alex S. **Gestão ambiental estratégica e posicionamento de marca: desafios e oportunidades na Amazônia Legal**. Manaus: Edua, 2021.

RODRIGUES, E. D. F.; BARBOSA, J. E. do C.; LOPES, J. L.; DOS SANTOS, P. D. A importância da contabilidade ambiental para as organizações. **Revista Científica E-Locução**, v. 1, n. 18, p. 25, 2020.



TEIXEIRA, Amanda L.; ARAÚJO, Jorge F. Função socioambiental da propriedade urbana e incentivos fiscais sustentáveis. **Revista Brasileira de Direito Público Municipal**, v. 14, n. 2, p. 59–74, 2020. Disponível em: <<https://elpais.com/america-futura/2025-04-08/sensacao-termica-de-mais-de-60-graus-por-que-faz-mais-calor-nas-favelas-do-rio.html>>.

UN-HABITAT. **Relatório sobre habitação sustentável na América Latina**: desafios e propostas. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2023.



**JUSTIÇA, SAÚDE MENTAL E DIREITOS HUMANOS: A RESPOSTA
INSTITUCIONAL AO CASO XIMENES LOPES VS. BRASIL DA CORTE IDH**
JUSTICE, MENTAL HEALTH AND HUMAN RIGHTS: THE INSTITUTIONAL
RESPONSE TO THE CASE OF XIMENES LOPES VS. BRAZIL OF THE IACHR
COURT

Luiz Fernando Tomasi Keppen¹

Resumo: O presente artigo analisa a trajetória do movimento antimanicomial no Brasil e no mundo, com ênfase no impacto do caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como marco na consolidação da reforma psiquiátrica brasileira. A partir de uma abordagem histórico-normativa, o texto discute a evolução das práticas de atenção à saúde mental, a promulgação da Lei nº 10.216/2001 e a institucionalização da Política Antimanicomial no âmbito do Poder Judiciário, especialmente por meio da Resolução CNJ nº 487/2023. Destaca-se o papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) na implementação de políticas públicas voltadas à desinstitucionalização e à promoção dos direitos das pessoas com sofrimento mental. O artigo evidencia a importância da articulação interinstitucional, da formação continuada e da escuta qualificada para a efetivação de um novo paradigma de justiça e cuidado em liberdade.

Palavras-chave: saúde mental; política antimanicomial; direitos humanos; reforma psiquiátrica; Poder Judiciário.

Abstract: This article analyzes the trajectory of the anti-asylum movement in Brazil and worldwide, with an emphasis on the impact of the Damião Ximenes Lopes v. Brazil case, tried by the Inter-American Court of Human Rights, as a landmark in the consolidation of Brazilian psychiatric reform. Using a historical-normative approach, the text discusses the evolution of mental health care practices, the enactment of Law No. 10.216/2001, and the institutionalization of the Anti-Asylum Policy within the Judiciary, particularly through CNJ Resolution No. 487/2023. The article highlights the role of the National Council of Justice (CNJ) and the Court of Justice of the State of Paraná (TJPR) in implementing public policies aimed at deinstitutionalization and promoting the rights of people with mental illness. The article highlights the importance of inter-institutional coordination, ongoing training, and qualified listening for the implementation of a new paradigm of justice and care in freedom.

Keywords: mental health; anti-asylum policy; human rights; psychiatric reform; judiciary.

¹ Luiz Fernando Tomasi Keppen é doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE) e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atuou como Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (2020–2021), Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (2023-2024) e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (2015-2016). ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8362041972057947>.



O MOVIMENTO ANTIMANICOMIAL

O movimento antimanicomial internacional surge como uma resposta crítica às práticas de exclusão, violência e desumanização historicamente associadas às instituições psiquiátricas. Suas raízes podem ser traçadas a partir de diferentes contextos sociológicos, políticos e epistemológicos, especialmente na Europa e América do Norte, onde se desenvolveram experiências de desinstitucionalização e reformas psiquiátricas com forte impacto global.

As experiências da Itália, França e Estados Unidos da América tiveram ampla repercussão e constituem as bases desse movimento mundial. Já a China sempre deve ser estudada em função de sua importância no cenário internacional.

Na Itália, o movimento ganhou expressão singular a partir da década de 1960, com a atuação do psiquiatra Franco Basaglia², cuja trajetória intelectual e política foi decisiva para a formulação de uma crítica ao modelo manicomial então vigente.

Nascido em uma família rica de Veneza, depois de concluir o ensino clássico, foi admitido no curso de medicina da Universidade de Pádua, tendo convivido com antifascistas e a resistência, fato que o conduziu a ser preso por seis meses, o que marcou profundamente sua história³.

Basaglia, depois de formado, dedicou-se à psiquiatria e à filosofia, influenciado por autores como Erving Goffman, Michel Foucault e Frantz Fanon⁴, e em sua vida acadêmica e profissional questionava os padrões terapêuticos então vigentes, denunciando manicômios como "instituições totais", que anulavam a subjetividade dos internados e reproduziam relações de poder autoritárias sob o pretexto do cuidado.

Obviamente que os espaços, tanto acadêmicos quanto profissionais não se abriram facilmente, o que o motivou a candidatar-se, em 1961, a uma vaga no hospital psiquiátrico de Gorizia, no nordeste da Itália, na tentativa de praticar o que acreditava ser a melhor abordagem médica.

Ao chegar ao hospital encontrou condições extremamente precárias e desumanas, onde os pacientes eram mantidos em confinamento, muitas vezes em

² SERAPIONI, Mauro. Franco Basaglia: biografia de um revolucionário. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 13-33, jan./mar. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/xyFt7t59w8czHWWXY3TSgLVC/>>. Acesso em: 28 maio 2025.

³ Idem.

⁴ ZAMBENEDETTI, Gustavo. A crítica de Franco Basaglia à psiquiatria tradicional: entre a filosofia e a política. Revista Polis e Psique, Porto Alegre, v. 9, n. 4, p. 94-112, 2019. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2019000400005>. Acesso em: 28 maio 2025.

celas fechadas, sem qualquer tipo de tratamento terapêutico adequado, e a estrutura do hospital era semelhante a de uma prisão, com grades nas janelas e portas trancadas. Além disso, os pacientes eram frequentemente submetidos a tratamentos agressivos e desumanos, como eletrochoques e contenções físicas, sem qualquer consideração pelo seu bem-estar ou dignidade, o que deixou Basaglia profundamente chocado e o motivou a iniciar uma série de reformas para transformar o hospital em um lugar mais humano e terapêutico, acreditando que os pacientes deveriam ser tratados com dignidade e respeito, e que o ambiente hospitalar deveria promover a recuperação e a reintegração social, em vez de apenas isolar e controlar os indivíduos⁵.

Sua experiência no manicômio de Gorizia, a partir de 1961, onde implementou a primeira comunidade terapêutica humanizada em um hospital psiquiátrico italiano, foi o ponto de partida para a construção da chamada Psiquiatria Democrática.

Essa abordagem propunha a substituição do hospital psiquiátrico por serviços comunitários, descentralizados e integrados à vida social, com ênfase na autonomia dos sujeitos e na participação ativa dos usuários no processo terapêutico, sendo reconhecida como uma tentativa de transformação institucional profunda⁶, tal qual Mauro Serapioni assinala:

Para Basaglia, a comunidade terapêutica era apenas uma maneira mais sofisticada de impor o controle sobre os pacientes. A fim de realmente mudar as coisas, a comunidade terapêutica precisava desenvolver uma única função útil: ajudar a realçar as contradições do sistema, causando rebeliões e revolta das pessoas oprimidas⁷.

A culminância desse movimento foi a promulgação da Lei 180/1978, conhecida como Lei Basaglia, que determinou o fechamento progressivo dos manicômios na Itália. Essa legislação representou um marco histórico na reforma psiquiátrica mundial,

⁵ MORZYCKA-MARKOWSKA, Maria; DROZDOWICZ, Ewa; NASIEROWSKI, Tadeusz. Deinstitutionalization in Italian psychiatry – the course and consequences. *Psychiatr. Pol.*, v. 49, n. 2, p. 391-401, 2015. DOI: [10.12740/PP/28615] <<http://dx.doi.org/10.12740/PP/28615>>. Acesso em: 28 maio 2025.

⁶ MOLLICA, Richard F. From Antonio Gramsci to Franco Basaglia: the theory and practice of the Italian psychiatric reform. *International Journal of Mental Health*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, v. 14, n. 1-2, p. 22-41, 1985. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41344373>>. Acesso em: 28 maio 2025.

⁷ SERAPIONI, Mauro. Franco Basaglia: biografia de um revolucionário. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 13-33, jan./mar. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/xyFt7t59w8czHWXY3TSgLVLC/>>. Acesso em: 28 maio 2023.

sendo a primeira a institucionalizar a desinstitucionalização como política pública de Estado.

Em paralelo, outro psiquiatra, Frantz Fanon, filósofo e revolucionário nascido em 1925, na Martinica, então parte do império colonial francês é amplamente reconhecido por suas contribuições ao movimento antimanicomial, ao pensamento anticolonial e à psicologia comunitária.

Fanon estudou medicina e psiquiatria na Universidade de Lyon, na França, e posteriormente trabalhou como chefe do departamento de psiquiatria do Hospital Blida-Joinville na Argélia, onde começou a observar os efeitos da violência colonial na psique humana. Durante seu trabalho como médico e psiquiatra, Fanon apoiou a Guerra de Independência da Argélia contra a França e foi membro da Frente de Libertação Nacional (FLN). Ele formulou um modelo de psicologia comunitária, acreditando que muitos pacientes de saúde mental teriam um prognóstico melhor se fossem integrados à sua família e comunidade, em vez de serem tratados com cuidados institucionalizados⁸.

Sua obra, especialmente *Os Condenados da Terra e Pele Negra*, *Máscaras Brancas*, influenciou profundamente os debates sobre saúde mental, racismo e opressão institucional⁹, sendo posteriormente incorporada por Basaglia e outros reformadores como base teórica para a crítica ao manicômio enquanto espaço de exclusão e violência simbólica.

O movimento antimanicomial nos Estados Unidos, embora não seja comumente denominado dessa forma, teve início com o processo de desinstitucionalização que se intensificou a partir da década de 1950. Esse processo foi impulsionado por uma série de fatores, incluindo o desenvolvimento de medicamentos antipsicóticos, críticas ao modelo asilar e mudanças nas políticas públicas de saúde mental. A promulgação do Community Mental Health Act, em 1963¹⁰, pelo presidente John F. Kennedy, marcou um ponto de inflexão ao propor a substituição dos hospitais psiquiátricos por centros comunitários de saúde mental¹¹.

⁸ PETERSON, Charles. Frantz Fanon: Biography, Writings, & Facts. Encyclopaedia Britannica, 2025. Disponível em: <<https://www.britannica.com/biography/Frantz-Fanon>>. Acesso em: 31 maio 2025

⁹ MANUSHI, Manini. Works of Frantz Fanon. The Bristorian, 2025. Disponível em: <<https://www.thebristorian.com/works-of-frantz-fanon>>. Acesso em: 31 maio 2025.

¹⁰ ESTADOS UNIDOS. Community Mental Health Act of 1963. Public Law 88-164, 31 out. 1963. Disponível em: <<https://www.archives.gov/milestone-documents/community-mental-health-act>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

¹¹ FOULKES, Lucy. Losing Our Minds: The Challenge of Defining Mental Illness. London: The Bodley Head, 2021.

Autores como Erving Goffman e Thomas Szasz sempre são lembrados por desempenharem papel central na crítica ao modelo manicomial. Goffman, em sua obra clássica *Asylums*, descreveu os hospitais psiquiátricos como “instituições totais”, nas quais os indivíduos perdem sua identidade e autonomia¹². Já Szasz questionou a própria existência da doença mental como entidade médica, argumentando que ela seria uma construção social usada para controlar comportamentos desviantes¹³.

Como destacado por Raymond M. Weinstein, professor de sociologia da Universidade da Carolina do Sul:

One of the first major criticisms of the total institution model was leveled by Levinson and Gallagher (1964, pp. 18-23). They contend that Goffman's analogy that mental hospitals are similar to prisons, concentration camps, and monasteries is overdrawn and spurious.¹⁴

Apesar dos avanços legislativos e das intenções reformistas, a política de saúde mental nos Estados Unidos enfrenta desafios estruturais persistentes. A desinstitucionalização, iniciada na década de 1960, não foi acompanhada por uma rede comunitária de cuidados suficientemente robusta, o que resultou em um aumento expressivo da população com transtornos mentais em situação de rua ou encarcerada. Além disso, o sistema sofre com subfinanciamento crônico, desigualdades raciais e regionais no acesso aos serviços, e uma crescente demanda agravada pelos efeitos da pandemia de COVID-19. Esses fatores têm levado à chamada “prisionalização da loucura”, em que o sistema penal assume, de forma inadequada, o papel de cuidado em saúde mental, evidenciando a urgência de uma reforma estrutural e intersetorial do modelo vigente¹⁵.

¹² Ver: Presídios como instituições totais: uma leitura em Erving Goffman. Consultor Jurídico, 28 out. 1999. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/1999-out-28/leitura_erving_goffman>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹³ Ver mais em: Thomas Szasz: Desvendando o Mito da Doença Mental, Alfarrábios da Alma. Disponível em: <<https://alfarrabiosdaalma.com/thomas-szasz>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁴ WEINSTEIN, Raymond M. Goffman's *Asylums* and the social situation of mental patients. *Journal of Mind and Behavior*, v. 11, n. 4, 1982. Disponível em: <https://isom.ca/wp-content/uploads/2020/01/JOM_1982_11_4_04_Goffmans_Asylumsand_the_Social_Situation_of_Mental-.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

¹⁵ MENTAL HEALTH AMERICA. *The State of Mental Health in America 2024*. Alexandria, VA: MHA, 2024. Disponível em: <https://mhanational.org/issues/state-mental-health-america>. Acesso em: 29 jun. 2025. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Saúde mental nos Estados Unidos: desafios e perspectivas*. Washington, D.C.: OPAS, 2023. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/topicos/saude-mental>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

A experiência dos Estados Unidos serve como alerta sobre os riscos de reformas incompletas e da ausência de políticas públicas eficazes de suporte comunitário.

Por sua vez, a Lei de Saúde Mental da República Popular da China, aprovada em 26 de outubro de 2012 e implementada em maio de 2013, foi a primeira legislação nacional abrangente voltada à regulação do tratamento de transtornos mentais no país. A lei estabelece que o tratamento deve, preferencialmente, ser voluntário, e que a internação involuntária só pode ocorrer quando o paciente representar risco real de dano a si mesmo ou a terceiros. O diagnóstico deve ser feito exclusivamente por psiquiatras qualificados, e os pacientes têm o direito de solicitar uma segunda opinião médica¹⁶.

A legislação também proíbe explicitamente o uso da psiquiatria para fins políticos ou discriminatórios, e determina que os hospitais devem respeitar a dignidade dos pacientes e garantir a sua segurança. A lei exige ainda que os governos locais desenvolvam serviços comunitários de saúde mental e promovam a educação pública sobre o tema.

Apesar de seu caráter progressista, a implementação da lei, como é de se esperar, tem enfrentado desafios, como a escassez de profissionais qualificados e a persistência de práticas coercitivas em algumas regiões¹⁷.

A EVOLUÇÃO MANICOMIAL NO BRASIL

A política manicomial no Brasil passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas, impulsionadas por movimentos sociais, mudanças legislativas e diretrizes de organismos internacionais.

Historicamente, o modelo de atenção à saúde mental no país foi marcado pela exclusão social e institucionalização de pessoas com transtornos mentais em hospitais psiquiátricos, frequentemente em condições degradantes e desumanas, tal qual passaram boa parte dos demais países do mundo.

¹⁶ NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA. Mental Health Law of the People's Republic of China. Beijing: NPC, 2012. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/news/2012-10/24/content_1740268.htm>. Acesso em: 1 jun. 2025.

¹⁷ Ver mais em EL PAÍS. China enfrenta desafios na implementação de sua Lei de Saúde Mental. El País Brasil, 7 abr. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/07/internacional/1491576609_454149.html>. Acesso em: 1 jun. 2025.

A partir da década de 1970, iniciou-se um processo de questionamento do modelo asilar, influenciado, como visto, em grande medida pelas experiências da psiquiatria democrática italiana. Liderados por profissionais de saúde, como médicos, sanitaristas e militares, deu-se início ao movimento denominado “Reforma Sanitária” que serviu de base para as discussões da VIII Conferência Nacional de Saúde, acontecida em Brasília, em 1986, da Conferência Nacional de Saúde Mental, no Rio de Janeiro, e o Encontro Nacional dos Trabalhadores da Saúde Mental de Bauru, ambos em 1987, considerados marcos históricos da luta antimanicomial¹⁸ e também serviram de base para o surgimento do Sistema Único de Saúde do Brasil¹⁹.

A promulgação da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001²⁰, conhecida como Lei Paulo Delgado, representou um divisor de águas ao estabelecer diretrizes para a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, priorizando o tratamento em serviços comunitários e a desinstitucionalização.

O Artigo 2º dessa Lei estabelece os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e a forma como devem ser informadas sobre esses direitos. O artigo destaca que, durante os atendimentos em saúde mental, a pessoa e seus familiares ou responsáveis devem ser formalmente cientificados dos direitos enumerados no parágrafo único do artigo. Esses direitos incluem o acesso ao melhor tratamento disponível, ser tratado com humanidade e respeito, proteção contra abusos e exploração, garantia de sigilo nas informações prestadas, direito à presença médica para esclarecer a necessidade de hospitalização involuntária, livre acesso aos meios de comunicação, receber informações sobre sua doença e tratamento, ser tratado em ambiente terapêutico pelos meios menos invasivos possíveis, e ser tratado preferencialmente em serviços comunitários de saúde mental. Esses direitos visam assegurar um tratamento digno e eficaz, promovendo a recuperação e reinserção social dos pacientes.²¹

¹⁸ AMARANTE, Paulo. Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 29 jun. 2025.

²⁰ BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 abr. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm>. Acesso em: 2 jun. 2025.

²¹ Idem.

Referida legislação buscou consolidar a denominada reforma psiquiátrica brasileira, que propõe a substituição progressiva dos hospitais psiquiátricos por uma Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), definida pela Portaria GM/MS nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011 e incorporada na Portaria de Consolidação nº 03, de 28 de setembro de 2017²². Essa portaria, aliás, recomenda a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde o SUS. Já os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), foram estabelecidos pela Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002²³, do Ministério da Saúde são serviços ambulatoriais de atenção diária que funcionam segundo a lógica do território e são responsáveis pelo atendimento de pacientes com transtornos mentais severos e persistentes aos moldes de uma residência terapêutica.

Contudo, a consolidação dessa política não se deu de forma linear. Ao longo dos anos, houve avanços significativos, como a ampliação da rede de apoio psicossocial, mas também retrocessos²⁴, especialmente em momentos de instabilidade política e mudanças nas diretrizes do Ministério da Saúde. Exemplo do que se está a falar é o Projeto de Lei 1637/2019²⁵, que dispõe sobre a imposição de medida de segurança ao inimputável, reforça um modelo que promove a segregação e a estigmatização das pessoas com transtornos mentais, indo contra políticas e princípios antimanicomiais que buscam oferecer o cuidado em liberdade e a atenção psicossocial realizados por equipes de saúde especializadas, a quem compete decidir o que é melhor para o paciente.

²² BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 3, de 28 de setembro de 2017. Consolida as normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 out. 2017. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/-prc0003_03_10_2017ARQUIVO.html>. Acesso em: 2 jun. 2025.

²³ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002. Estabelece as modalidades de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e suas normas de funcionamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 fev. 2002. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html>. Acesso em: 2 jun. 2025.

²⁴ TAVARES, Viviane. Avanços e retrocessos na luta antimanicomial. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz, 2023. Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/avancos-e-retrocessos-na-luta-antimanicomial>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

²⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.637, de 2019. Dispõe sobre a imposição de medida de segurança ao inimputável. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167006>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

No campo jurídico, um lamentável fato foi motor da grande revolução antimanicomial no Brasil, trata-se da morte em 1999 de Damião Ximenes Lopes no Ceará.

O CASO XIMENES LOPES

Damião Ximenes Lopes nasceu em 25 de junho de 1969 e, ainda jovem, desenvolveu uma deficiência mental de origem orgânica, associada a alterações no funcionamento cerebral. Ele apresentava episódios esporádicos de agitação e dificuldades cognitivas, sendo diagnosticado com transtorno mental que exigia acompanhamento psiquiátrico.²⁶

Aos 30 anos, foi internado pela terceira vez na Casa de Repouso Guararapes, em Sobral (CE), no dia 1º de outubro de 1999, por decisão de sua mãe, Albertina Viana Lopes, devido a sintomas como insônia, perda de apetite e nervosismo. Irene, sua irmã, já havia presenciado sinais de maus-tratos em internações anteriores, como feridas nos tornozelos e joelhos, atribuídas pela equipe da clínica a supostas tentativas de fuga.

A Casa de Repouso Guararapes era uma instituição privada, conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS), mas operava com sérias deficiências estruturais e funcionais. Damião chegou ao local em boas condições físicas, sem sinais de agressividade. No entanto, na manhã de 4 de outubro de 1999, apenas três dias após sua internação, a mãe de Damião, Albertina Viana Lopes, encontrou o filho em condições degradantes de saúde.

Ao chegar à instituição por volta das 9h, ela o viu com hematomas, sangrando, sujo, com as mãos amarradas para trás, em estado de agonia e pedindo socorro.

Segundo seu relato, Damião estava irreconhecível: apresentava sinais claros de ter sofrido violência física e negligência, como escoriações, equimoses e ausência de cuidados básicos. Diante desse quadro ele foi medicado pelo diretor clínico da instituição, Francisco Ivo de Vasconcelos, sem que fosse realizado qualquer exame

²⁶ O relato do caso foi pesquisado em múltiplas fontes, entre essas: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sumário Executivo – Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Sum%C3%A1rio-Executivo-Caso-Ximenes-Lopes-vs-Brasil-21.06.30.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2025. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Ficha Técnica – Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=319>. Acesso em: 04 jun. 2025.

físico adequado, o que levou Damião a falecer por volta das 11h30 do mesmo dia, sem receber atendimento emergencial apropriado.

Esse momento foi decisivo para que a família, especialmente sua irmã Irene Ximenes Lopes Miranda, denunciasse o caso às autoridades nacionais e posteriormente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dando início a processo internacional que culminaria na primeira condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1999²⁷.

A petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), denunciava a morte do irmão, foi registrada sob o número 12.237, e alegava violações aos artigos 4º (direito à vida), 5º (integridade pessoal), 11 (proteção da honra e dignidade) e 25 (proteção judicial), todos em conexão com o artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.²⁸

A petição relatava sinais visíveis de tortura a despeito da autópsia oficial ter constado a causa da morte como “indeterminada”.²⁹

O Estado brasileiro, notificado em 14 de dezembro de 1999, permaneceu inerte e não respondeu dentro do prazo de 90 dias concedido pela Comissão. Essa omissão foi reiterada em outras fases do processo, demonstrando negligência na apuração dos fatos e na prestação de informações à CIDH.

Diante da ausência de resposta e da gravidade das alegações, a Comissão decidiu admitir a petição em 9 de outubro de 2002 e, após tentativas frustradas de solução amistosa, submeteu o caso, em 1º de outubro de 2004, à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A submissão reiterava as violações denunciadas e enfatizava a necessidade de responsabilização do Estado brasileiro por não prevenir os maus-tratos, não investigar adequadamente a morte de Damião e não garantir justiça à sua família.³⁰

²⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2025.

²⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório Nº 38/02 – Admissibilidade – Petição 12.237 – Damião Ximenes Lopes vs. Brasil. Washington, D.C.: OEA, 2002. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/brasil12237.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

²⁹ Idem.

³⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso: Damião Ximenes Lopes. Caso 12.237. Washington, D.C.: OEA, 2004. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/Caso12237port.doc>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

O processo na Corte foi marcado por uma série de audiências públicas e apresentação de provas documentais, testemunhais e periciais, desta vez com participação do governo brasileiro.

Abro parêntesis para juntar excerto do lapidar voto do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, ao apreciar a prova produzida, notável por sua sensibilidade ao sofrimento da família da vítima, destacando ele parte do depoimento de Irene:

"(...) Como irmã mais velha, eu cuidava de certa forma dele, (...) o acompanhava, o levava para minha casa, o visitava. (...) A minha relação com ele era a melhor possível, mais do que irmã, um pouco mãe também. (...) Eu o vi já no caixão, pronto para o sepultamento. (...) Pude observar várias marcas de tortura. (...) Ele havia sido espancado. (...) [Tudo isto] me deixou chocada, me deixou aterrorizada, eu tive muitas e muitas noites de pesadelos (...). Fiquei aterrorizada (...). Eu sentia dor no peito, mas não era dor que lacerava o coração, mas a minha alma. (...) [O ocorrido] ainda hoje tem efeito, (...) são seis anos de desespero por justiça. (...) Entrei em uma grande luta por justiça (...). Eu tive três anos de depressão, (...) viajei muito em busca de justiça (...)"³¹

Durante o trâmite deste dramático caso, o Estado brasileiro reconheceu parcialmente sua responsabilidade pelas violações dos artigos 4 (direito à vida) e 5 (integridade pessoal) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mas contestou as alegações relativas aos artigos 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), alegando que havia promovido investigações e ações administrativas após a morte de Damião.

A Corte, no entanto, considerou que as medidas adotadas foram tardias e insuficientes. O processo penal contra os responsáveis diretos pela morte de Damião ainda estava pendente, sem sentença de primeira instância, mesmo após mais de seis anos dos fatos.

A Corte concluiu que o Brasil violou os direitos de Damião Ximenes Lopes à vida, à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial. A sentença, proferida em 4 de julho de 2006, determinou uma série de medidas reparatórias, entre elas o pagamento de indenizações por danos materiais e morais à família da vítima; a divulgação ampla da sentença em meios oficiais; a realização de programas de capacitação para profissionais de saúde mental; reformas estruturais no sistema de atenção psiquiátrica, com ênfase em serviços comunitários e extra-hospitalares; a

³¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2006. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2025.

investigação e responsabilização penal dos envolvidos nos maus-tratos e na morte de Damião³².

A decisão representou um marco na jurisprudência interamericana, sendo o primeiro caso em que a Corte IDH condenou um Estado por violações de direitos humanos cometidas contra uma pessoa com deficiência mental em instituição psiquiátrica.

O CNJ, O TJPR E A POLÍTICA ANTIMANICOMIAL NO PARANÁ

A condenação no caso Ximenes Lopes repercutiu dentro e fora do Brasil e o Min. Luiz Fux, então presidente do STF e do CNJ, com notável sensibilidade, percebendo a necessidade de evolução da política manicomial, institui um Grupo de Trabalho, coordenado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ) para esta finalidade.³³

A coordenação inicial do GT ficou a cargo do juiz paulista Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, com supervisão do conselheiro do CNJ Mauro Pereira Martins.

Os trabalhos tiveram sequência e durante a gestão da ministra Rosa Weber o referido GT consolidou propostas que culminaram em minuta de Resolução visando a instituição no âmbito judiciário uma política antimanicomial, instalando-se celeuma nacional a esse respeito.

Trata-se de uma resposta normativa e institucional à histórica negligência mundial em relação aos direitos das pessoas com transtornos mentais ou deficiência psicossocial em conflito com a lei, especialmente no contexto do processo penal e da execução das medidas de segurança.

A resolução emerge de um processo de amadurecimento institucional que teve como ponto de inflexão a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Ximenes Lopes.

³² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2025.

³³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023. Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2015232023022863fe60db44835.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

A Resolução 487/2023³⁴ é, portanto, fruto de um processo técnico e político que envolveu múltiplos atores institucionais e sociais e está ancorada em um arcabouço jurídico robusto, que inclui a Lei nº 10.216/2001 (Lei da Reforma Psiquiátrica), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Do ponto de vista normativo, a resolução estabelece diretrizes claras para a atuação do Judiciário em casos que envolvam pessoas com sofrimento mental.

Destaca-se a exigência de avaliação biopsicossocial por equipe multidisciplinar antes da imposição de medida de segurança, conforme previsto no §1º do art. 3º. A norma também determina a priorização de medidas em meio aberto, com articulação entre o Judiciário, o Sistema Único de Saúde (SUS) e a rede de proteção social (art. 4º, I a IV), além de vedar internações em estabelecimentos inadequados, como presídios ou hospitais sem estrutura terapêutica (art. 5º).

A resolução ainda prevê a criação de comitês estaduais de monitoramento e equipes técnicas de apoio às decisões judiciais (art. 6º), reconhece o Projeto Terapêutico Singular (PTS) como instrumento central de planejamento e acompanhamento das medidas aplicadas (art. 7º), e inova ao instituir equipes conectoras entre os sistemas de justiça, saúde e assistência social, promovendo uma atuação integrada e humanizada (art. 8º).

A resolução também inova ao reconhecer a centralidade do Projeto Terapêutico Singular (PTS) como instrumento de planejamento e acompanhamento das medidas aplicadas às pessoas com transtornos mentais, promovendo a individualização do cuidado e a corresponsabilização das instituições envolvidas. Além disso, ao prever a atuação de equipes conectoras entre os sistemas de justiça, saúde e assistência social, a norma busca romper com a lógica fragmentada e excludente que historicamente marcou a relação entre esses campos.³⁵

Um marco fundamental nesse processo, ainda na *vacatio* da referida resolução, foi a realização do Seminário Internacional de Saúde Mental: Possibilidades para a

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Política Antimanicomial do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/politica-antimanicomial-do-poder-judiciario/>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

³⁵ Idem.

Efetivação da Política Antimanicomial na Interface com o Poder Judiciário, ocorrido em Curitiba, em 15 de junho de 2023. Organizado conjuntamente pelo CNJ e pelo TJPR, o evento reuniu autoridades estaduais, nacionais e internacionais, e teve como objetivo central sensibilizar e capacitar magistrados e operadores do direito para os desafios da desinstitucionalização e da atenção psicossocial em liberdade, criando mentalidade para as discussões da proposta de resolução que aconteceria em breve.³⁶

Durante o seminário, o presidente do TJPR, desembargador Luiz Fernando Tomasi Keppen, destacou a necessidade de aprimorar a execução da política antimanicomial com equilíbrio entre a garantia de direitos e a segurança social. O supervisor do GMF/TJPR, desembargador Ruy Muggiati, classificou o evento como um “fato histórico”, reforçando o compromisso do Judiciário paranaense com uma justiça mais fraterna e inclusiva, e o diretor da Escola Judicial do Paraná, desembargador Ramon de Medeiros Nogueira, destacou a importância da formação continuada para a transformação institucional.³⁷

Esse grande debate fortaleceu a Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual representa um divisor de águas na trajetória do sistema de justiça brasileiro ao instituir, de forma inédita, a Política Antimanicomial do Poder Judiciário.

A publicação do Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, em 2023, complementa a resolução ao oferecer subsídios técnicos e conceituais para sua implementação. O manual, elaborado com apoio do programa Fazendo Justiça (parceria entre CNJ, PNUD e Ministério da Justiça), sistematiza conceitos, apresenta boas práticas e orienta a atuação dos magistrados e servidores na aplicação da política.³⁸

Em síntese, a Resolução CNJ nº 487/2023 não apenas regulamenta procedimentos, mas inaugura um novo paradigma de justiça, fundado na dignidade da pessoa humana, na inclusão social e na superação do modelo manicomial. Sua

³⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. TJPR e CNJ promovem Seminário Internacional de Saúde Mental. Curitiba: TJPR, 2023. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/tjpr-e-cnj-promovem-seminario-internacional-de-saude-mental/18319>. Acesso em: 7 jun. 2025.

³⁷ Idem.

³⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário: Resolução CNJ nº 487 de 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/bitstream/123456789/935/1/digital-manual-antimanicomial.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

efetividade, contudo, dependerá da capacidade do sistema de justiça de promover a articulação interinstitucional, garantir a formação continuada de seus agentes e fortalecer as redes de atenção psicossocial em todo o território nacional.

A POLÍTICA ANTIMANICOMIAL DO PARANÁ

A implementação da Política Antimanicomial no Estado do Paraná representa um esforço articulado e contínuo para alinhar o sistema de justiça aos princípios da Reforma Psiquiátrica (Lei nº 10.216/2001)³⁹ e à Resolução CNJ nº 487/2023. O processo teve início formal com a publicação do Decreto Estadual nº 2.029, em 15 de maio de 2023, que instituiu o Grupo Interinstitucional de Trabalho para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário do Estado do Paraná.⁴⁰ Este grupo reuniu representantes do Executivo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Assembleia Legislativa e órgãos de saúde e assistência social.

Em 11 de agosto de 2023, o TJPR expediu a Portaria nº 1.1175/2023- DM, criando o Grupo de Trabalho de Saúde Mental, posteriormente transformado, em 23 de julho de 2024⁴¹, no Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial (CEIMPA). O CEIMPA passou a coordenar a elaboração de um plano de trabalho para o Complexo Médico Penal (CMP) e a construção de uma Instrução Normativa para a política pública de atenção integral às pessoas com sofrimento mental em conflito com a lei.

Diante da grave situação de atendimento do CMP, foi instalado um Gabinete de Crise, que resultou na interdição parcial do Complexo Médico Penal em 28 de fevereiro de 2024⁴². A partir disso, o TJPR instituiu um Regime de Atuação Especial, com participação do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, para executar o plano de interdição e reorganizar o fluxo de atendimento.

³⁹ BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 2001.

⁴⁰ PARANÁ. Decreto Estadual nº 2.029, de 15 de maio de 2023. Institui o Grupo Interinstitucional de Trabalho para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 15 maio 2023.

⁴¹ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado. Portaria nº 1.1175/2023-DM, de 11 de agosto de 2023. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho de Saúde Mental no âmbito do TJPR. Disponível em: <<https://acessibilidade.tjpr.jus.br/documents/d/comunicacao/6741882-portaria-gmf>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

⁴² TRIBUNA DO PARANÁ. Complexo Médico Penal é interditado na Grande Curitiba. Curitiba: Tribuna PR, 2024. Disponível em: <<https://www.tribunapr.com.br/noticias/curitiba-regiao/complexo-medico-penal-que-je-abrigou-presos-da-lava-jato-e-quadro-negro-e-interditado/>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

Nesse contexto, destaca-se a criação da Equipe Interprofissional de Referência em Saúde Mental (INTERSAM), por meio da Resolução nº 444-OE, de 13 de maio de 2024⁴³. A INTERSAM, composta por profissionais de Psicologia e Serviço Social, atuou como ponte entre o Judiciário e os serviços de saúde e assistência social, realizando avaliações técnicas preliminares em casos de medidas de segurança e internações cautelares, especialmente durante o período em que o Estado ainda não contava com uma equipe EAP formalmente instituída.

A Equipe de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas (EAP-Desinst Paraná) foi oficialmente formada em setembro de 2024, após a publicação da Portaria SAES/MS nº 2.070, de 4 de setembro de 2024⁴⁴, e iniciou suas atividades em 1º de outubro de 2024. A primeira reunião de alinhamento entre a EAP e a INTERSAM ocorreu em 25 de outubro de 2024.

Essas ações demonstram o compromisso do Estado do Paraná com a superação do modelo manicomial, a promoção da desinstitucionalização e a construção de um sistema de justiça mais humano, articulado com a rede de atenção psicossocial e comprometido com os direitos fundamentais das pessoas com sofrimento mental em conflito com a lei.

A política antimanicomial do Poder Judiciário, portanto, não se limita à edição de uma norma. Ela representa a materialização de um novo paradigma jurídico e institucional, que reconhece a centralidade da dignidade humana, da liberdade e da inclusão social. A atuação do CNJ e do TJPR evidenciam que a transformação do sistema de justiça é possível quando há compromisso político, articulação interinstitucional e escuta ativa das demandas sociais. Também por essas ações, o Tribunal do Paraná acabou por receber, em 2024, o Selo Diamante de Qualidade do Conselho Nacional de Justiça, sendo o primeiro Tribunal de grade porte da história do Brasil a receber tal honraria⁴⁵.

⁴³ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado. Resolução nº 444-OE, de 13 de maio de 2024. Institui a Política Antimanicomial no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/publicacao_documentos/documentos/carregarDocumento.do?documento=6860328>. Acesso em: 7 jun. 2025.

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. Portaria SAES/MS nº 2.070, de 4 de setembro de 2024. Estabelece regras para registro da Equipe de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP-DESINST). Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/Saes/2024/-prt2070_18_09_2024.html>. Acesso em: 7 jun. 2025.

⁴⁵ Ver: TJPR recebe o Selo Diamante do Prêmio CNJ de Qualidade. Tribunal de Justiça do Paraná, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/tjpr-recebe-o-selo-diamante-do-pr%C3%AAmio-cnj-de-qualidade/18319>. Acesso em: 30 jun. 2025.

O desafio que se impõe, neste momento, é garantir a efetividade dessa política em todo o território nacional, assegurando que os direitos humanos das pessoas com sofrimento mental não sejam apenas proclamados, mas concretamente realizados.

CONCLUSÃO

A análise histórica e normativa do movimento antimanicomial, articulada com o caso paradigmático de Damião Ximenes Lopes e as respostas institucionais subsequentes, evidencia uma mudança significativa no tratamento jurídico e social das pessoas com transtornos mentais no Brasil. A condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos não apenas expôs as fragilidades do modelo manicomial vigente, mas também impulsionou a formulação de políticas públicas orientadas pela dignidade da pessoa humana, pela inclusão social e pelo cuidado em liberdade.

Nesse contexto, a Resolução CNJ nº 487/2023 representa um marco normativo de elevada densidade ética e jurídica, ao estabelecer diretrizes claras para a atuação do Poder Judiciário em consonância com os princípios da reforma psiquiátrica e da proteção integral dos direitos humanos.

A experiência do Estado do Paraná, com a criação de estruturas como a INTERSAM e a EAP-Desinst, bem como a interdição parcial do Complexo Médico Penal, demonstra que a implementação da política antimanicomial é viável e eficaz quando há compromisso institucional, articulação intersetorial e escuta qualificada das demandas sociais.

Todavia, a consolidação desse novo paradigma exige mais do que normativas: requer a internalização de uma cultura de direitos, a formação continuada dos operadores do sistema de justiça e o fortalecimento das redes de atenção psicossocial.

A superação definitiva do modelo manicomial depende da capacidade do Estado e da sociedade de sustentar, ampliar e qualificar as ações já iniciadas, garantindo que os direitos das pessoas com sofrimento mental sejam efetivamente respeitados e promovidos em todos os espaços institucionais.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo. **Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 abr. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário: **Resolução CNJ nº 487 de 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/bitstream/123456789/935/1/digital-manual-antimanicomial.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023**. Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2015232023022863fe60db44835.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sumário Executivo – Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Sum%C3%A1rio-Executivo-Caso-Ximenes-Lopes-vs-Brasil-21.06.30.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002**. Estabelece as modalidades de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e suas normas de funcionamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 fev. 2002. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 3, de 28 de setembro de 2017**. Consolida as normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 out. 2017. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0003_03_10_2017ARQUIVO.html>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. **Portaria SAES/MS nº 2.070, de 4 de setembro de 2024**. Estabelece regras para registro da Equipe de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP-DESINST). Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/Saes/2024/prt2070_18_09_2024.html>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1.637, de 2019**. Dispõe sobre a imposição de medida de segurança ao inimputável. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167006>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso: Damião Ximenes Lopes**. Caso 12.237. Washington, D.C.: OEA, 2004. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/-Caso12237port.doc>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Nº 38/02 – Admissibilidade – Petição 12.237 – Damião Ximenes Lopes vs. Brasil**. Washington, D.C.: OEA, 2002. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/brasil12237.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CONSULTOR JURÍDICO. **Presídios como instituições totais: uma leitura em Erving Goffman**. Consultor Jurídico, 28 out. 1999. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/1999-out-28/leitura_erwing_goffman>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Ficha Técnica – Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=319>. Acesso em: 04 jun. 2025.

EL PAÍS. **China enfrenta desafios na implementação de sua Lei de Saúde Mental**. El País Brasil, 7 abr. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/07/internacional/1491576609_454149.html>. Acesso em: 1 jun. 2025.



ESTADOS UNIDOS. **Community Mental Health Act of 1963**. Public Law 88-164, 31 out. 1963. Disponível em: <<https://www.archives.gov/milestone-documents/community-mental-health-act>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

FOULKES, Lucy. **Losing Our Minds: The Challenge of Defining Mental Illness**. London: The Bodley Head, 2021.

MANUSHI, Manini. **Works of Frantz Fanon**. The Bristorian, 2025. Disponível em: <<https://www.thebristorian.com/works-of-frantz-fanon>>. Acesso em: 31 maio 2025.

MENTAL HEALTH AMERICA. **The State of Mental Health in America 2024**. Alexandria, VA: MHA, 2024. Disponível em: <<https://mhanational.org/issues/state-mental-health-america>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

MOLLICA, Richard F. From Antonio Gramsci to Franco Basaglia: the theory and practice of the Italian psychiatric reform. **International Journal of Mental Health**, v. 14, n. 1-2, p. 22-41, 1985. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41344373>>. Acesso em: 28 maio 2025.

MORZYCKA-MARKOWSKA, Maria; DROZDOWICZ, Ewa; NASIEROWSKI, Tadeusz. **Deinstitutionalization in Italian psychiatry – the course and consequences**. *Psychiatr. Pol.*, v. 49, n. 2, p. 391-401, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12740/PP/28615>. Acesso em: 28 maio 2025.

NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA. **Mental Health Law of the People's Republic of China**. Beijing: NPC, 2012. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/news/2012-10/24/content_1740268.htm>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Saúde mental nos Estados Unidos: desafios e perspectivas**. Washington, D.C.: OPAS, 2023. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/topicos/saude-mental>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 2.029, de 15 de maio de 2023. Institui o Grupo Interinstitucional de Trabalho para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário do Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 15 maio 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria nº 1.1175/2023-DM, de 11 de agosto de 2023**. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho de Saúde Mental no âmbito do TJPR. Disponível em: <<https://acessibilidade.tjpr.jus.br/documents/d/comunicacao/6741882-portaria-gmf>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução nº 444-OE, de 13 de maio de 2024.** Institui a Política Antimanicomial no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/publicacao_documentos/-documentos/carregarDocumento.do?documento=6860328>. Acesso em: 7 jun. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **Complexo Médico Penal é interditado na Grande Curitiba.** Curitiba: Tribuna PR, 2024. Disponível em: <<https://www.tribunapr.com.br/noticias/curitiba-regiao/complexo-medico-penal-que-je-abrigou-presos-da-lava-jato-e-quadro-negro-e-interditado/>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **TJPR recebe o Selo Diamante do Prêmio CNJ de Qualidade.** Curitiba: Tribuna PR, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/noticias//asset_publisher/9jZB/content/tjpr-recebe-o-selo-diamante-do-pr%C3%AAmio-cnj-de-qualidade/18319>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **TJPR e CNJ promovem Seminário Internacional de Saúde Mental.** Curitiba: TJPR, 2023. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKl/content/tjpr-e-cnj-promovem-seminario-internacional-de-saude-mental/18319>. Acesso em: 7 jun. 2025.

PETERSON, Charles. **Frantz Fanon: Biography, Writings, & Facts.** Encyclopaedia Britannica, 2025. Disponível em: <<https://www.britannica.com/biography/Frantz-Fanon>>. Acesso em: 31 maio 2025.

SERAPIONI, Mauro. Franco Basaglia: biografia de um revolucionário. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 13-33, jan./mar. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/xyFt7t59w8czHWXY3TSgLVC/>>. Acesso em: 28 maio 2025.

SZASZ, Thomas. Desvendando o Mito da Doença Mental, **Alfarrábios da Alma.** Disponível em: <<https://alfarrabiosdaalma.com/thomas-szasz>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

TAVARES, Viviane. **Avanços e retrocessos na luta antimanicomial.** Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz, 2023. Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/avancos-e-retrocessos-na-luta-antimanicomial>>. Acesso em: 2 jun. 2025.



WEINSTEIN, Raymond M. Goffman's Asylums and the social situation of mental patients. **Journal of Mind and Behavior**, v. 11, n. 4, 1982. Disponível em: <[https://isom.ca/wp-content/uploads/2020/01/JOM_1982_11_4_04_Goffmans_-Asylumsand_the_Social_Situation_of_Mental-.pdf](https://isom.ca/wp-content/uploads/2020/01/JOM_1982_11_4_04_Goffmans_-_Asylumsand_the_Social_Situation_of_Mental-.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ZAMBENEDETTI, Gustavo. A crítica de Franco Basaglia à psiquiatria tradicional: entre a filosofia e a política. **Revista Polis e Psique**, Porto Alegre, v. 9, n. 4, p. 94- 112, 2019. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2019000400005>. Acesso em: 28 maio 2025.



**IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS DA CULTURA DE INTEGRIDADE
EMPRESARIAL E GOVERNAMENTAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO**
IMPLEMENTATION AND CHALLENGES OF THE CULTURE OF BUSINESS AND
GOVERNMENT INTEGRITY IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Adriane Garcel Chueire Calixto¹

Daniella Machado Ribeiro Goedert²

Priscila Luciene Santos de Lima³

Resumo: O presente artigo pretende verificar quais as consequências da prática da corrupção tanto no âmbito empresarial como no governamental, e as possibilidades de implementar a cultura da integridade frente aos desafios éticos. Para tanto tem como objetivo, analisar aspectos referentes a ética em relação a prática da conduta humana e corrupção, e como objetivos específicos, analisar aspectos referentes a prática da corrupção no âmbito empresarial e no âmbito governamental; e relacionar a aplicação da cultura da integridade no combate à corrupção. A metodologia adotada será a pesquisa bibliográfica, em livros físicos e digitais, artigos científicos, publicações em periódicos e relatórios de integridade.

Palavras-chave: ética; conduta humana; integridade; corrupção.

Abstract: This article aims to examine the consequences of corruption in both business and government, and the possibilities for implementing a culture of integrity in the face of ethical challenges. To this end, it aims to analyze ethical aspects related to human conduct and corruption. Specifically, it aims to analyze corruption in business and government, and to relate the application of a culture of integrity to combating corruption. The methodology adopted will be bibliographic research, including physical and digital books, scientific articles, journal publications, and integrity reports.

Keywords: ethics; human conduct; integrity; corruption.

¹ Doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Mestre em Direito Empresarial e Cidadania – UNICURITIBA. Assessora Jurídica da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3684019694966209>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5096-9982>. E-mail: adriane.garcel@tjpr.jus.br

² Doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Mestre em Direito Empresarial e Cidadania – UNICURITIBA. Conciliadora e Mediadora Judicial nos termos da Resolução nº 125/2010 – CNJ. Advogada. Psicóloga. Membro da Comissão de Mediação OAB/PR. Membro da Comissão da Advocacia Colaborativa OAB/PR. Capacitação em Práticas Colaborativas – IBPC. Professora no Centro Universitário Avantis – UNIAVAN. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6162182278424182>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-98230511>. E-mail: dmrgoedert@gmail.com

³ Pós-doutora em Novas Tecnologias e Direito pela Università Mediterranea di Reggio Calabria - ITÁLIA. Realizando estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE). Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Diretora Editorial e Conselheira de inúmeros periódicos científicos, nacionais e internacionais. Professora no Grupo FAVENI. Email: pritysantoslima@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7325012453913306>

1 INTRODUÇÃO

A temática corrupção representa uma problemática antiga e ao mesmo tempo extremamente atual tanto no cenário nacional como internacional, principalmente com uma economia globalizada e a crescente oportunidade de negócios, onde a obtenção de lucros podem decorrer de atos lícitos e ilícitos.

Desta forma, tratar de questões que apresentam relação com o tema, como ética, comportamento e relações humanas, possibilitam uma compreensão entre regras, normas sociais, liberdade e responsabilidade.

Tanto no âmbito empresarial quanto no governamental, a possibilidade de desvios de comportamentos e normas que indicam a possibilidade de corrupção, ocorrem nas mais diversas sociedades, com a convivência ou não de gestores.

Em relação as relações humanas, estas apresentam similaridade com as relações mercantilistas, onde o direito é o que é bom para ambas as partes envolvidas, em uma ação pautada pela troca: fazer o bem para ganhar o bem, com uma completa dependência do indivíduo em relação ao grupo social.

A moral e a ética, acompanham a vida dos homens desde o início; porém todas as civilizações têm se perguntado: como levar uma vida boa e como ser justos.

A ética aplicada, busca utilizar os resultados obtidos na fundamentação dos âmbitos distintos da vida social, e para uma empresa, seria a reflexão de como aplicar os princípios da atividade empresarial onde cada atividade deve proporcionar para a sociedade, metas; valores e hábitos.

No âmbito governamental, os gestores públicos devem estar conscientes de que implementar uma política de integridade pública vai além do mero acatamento às normas; as medidas de proteção devem ser arrazoadas e praticadas em consonância com os riscos específicos de cada órgão ou entidade, onde ao gestor cabe o conhecimento de seus processos, seus servidores, os usuários de seus serviços, os grupos de interesse afetados por suas decisões, ou seja, o contexto em que está inserido.

A efetividade que se busca para os programas de integridade está diretamente condicionada a adoção de instrumentos de gestão e direção capazes de prevenir, detectar e corrigir o não cumprimento ético-normativo, que venham a ser praticados dentro de uma instituição.

Portanto, o desenvolvimento de um programa de *compliance* envolve, inicialmente, um complexo processo de identificação de fragilidades e riscos, no desempenho das funções da instituição, seja ela privada ou pública.

2 CULTURA DA INTEGRIDADE E CORRUPÇÃO

Com o avanço de uma economia globalizada e a transição de economias planificadas para economias de mercado, impulsionaram tanto a ocorrência de oportunidades de negócios como a obtenção de lucros tanto lícitos quanto ilícitos.

De acordo com Ackerman e Palifka⁴, “Os economistas do desenvolvimento começaram a investigar os campos da ciência política e da sociologia e a incorporar trabalhos sobre o funcionamento das instituições a sua estrutura conceitual; isso levou-os a confrontar-se com a corrupção como um claro caso patológico”.

Em 1993 foi criada a Fundação Transparência Internacional, Organização não-governamental, com o objetivo de expor e combater a corrupção em todo o mundo.

De acordo com pesquisas realizadas na ciência da psicologia, sobre as competências morais, Kohlberg e Piaget determinam que estariam centradas na capacidade de julgamento, e não na ação dos indivíduos, ou seja, a partir das razões levantadas para cada julgamento moral, é que se origina a estrutura do desenvolvimento moral.

Segundo Holmes⁵, para Kohlberg este desenvolvimento moral corresponde a determinados estágios definidos em pares nos níveis pré-convencional, convencional e pós-convencional. No nível pré-convencional tem-se dois estágios, sendo o primeiro correspondente a orientação para punição e obediência, sendo as consequências físicas de um ato que determinam a justiça de uma ação, descrito por Piaget como respeito unilateral; o segundo estágio trata da orientação instrumental relativista, onde a ação justa corresponde ao que satisfaz.

Aqui as relações humanas apresentam similaridade com as relações mercantilistas, onde o direito é o que é bom para ambas as partes envolvidas, em uma ação pautada pela troca: fazer o bem para ganhar o bem. Observa-se neste nível, uma completa dependência do indivíduo em relação ao grupo social.

⁴ Ackerman, Susan Rose; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reformas**. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020. p.24

⁵ HOLMES, Pablo. *Psicologia Genética e Teoria do Discurso: a fundamentação evolutiva da democracia* em Habermas. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**. 1/2006. p. 61-86.

No nível convencional, tem-se o estágio 3 que corresponde a concordância interpessoal, onde um bom comportamento agrada aos outros e é aprovado quando está vinculado a uma pauta estabelecida.

Holmes⁶, destaca que:

As intenções passam a ser importantes, pois que elas devem coincidir com a adequada realização da missão social de quem age em respeito àquelas normas fixas. O desenvolvimento, sobretudo em sociedades que ganham mais complexidade, de papéis cada vez mais diversos, o que se dá também com a idade, quando se entra em contato com cada vez mais pautas de conduta, engendra o que se chamam conflitos de papéis. Esses conflitos exigem transições para formas mais complexas de decisão. Deve-se recorrer, agora, a normas sociais concretas e exteriores, que se apliquem a todo o grupo social, sem distinção de papéis, ou seja, que estejam acima dessa “particularização ocasional”.

Nesse sentido, cabe destacar que as referidas normas sociais concretas e também asexteriores, em sua orientação para sociedade, relacionam-se com o que se determina “lei e ordem”, diretamente ligado ao estágio 4 do nível convencional, onde deve existir uma obediência à autoridade das normas estabelecidas, bem como a intenção de manutenção inquestionável da ordem normativa; para o cumprimento rigoroso das normas gerais, garantindo o bem-estar de todos.

É possível que tal cumprimento rigoroso venha a gerar uma crise de desenvolvimento que segundo Duska⁷, teria os seguintes motivos:

- 1) Como o estágio 4 é marcado por um compromisso radical com a lei e a ordem voltadas para o “bem comum”, começam a surgir questões voltadas para possíveis leis que vão de encontro a esse “bem comum” e por isso precisam ser descartadas como injustas.
- 2) O sujeito pode perceber, também, que as leis são passíveis de discussão, sendo o critério de sua fixação uma noção vaga de maioria.
- 3) Começa-se a perceber a existência de consensos morais na sociedade, partes de uma moral objetiva, que, às vezes, entram em conflito com leis fixadas positivamente por uma autoridade. Essas leis, mesmo que forcem seu cumprimento por meio da força, levantam desconfiança acerca da rigidez normativa das normas sociais antes tidas como referências inquestionáveis (1994, p. 77).

Complementa ainda o referido autor, que além do estágio 4, tem-se o estágio 4 ½, onde a diversidade de regras vigentes pode apresentar uma forma distinta em

⁶ Idem, 2006. p. 72.

⁷ DUSKA, Ronald; WHELAN, Mariellen. **O desenvolvimento moral na idade evolutiva: um guia de Piaget e Kohlberg**. São Paulo: Loyola, 1994. p. 77.

função das normas sociais e das interações sociais, pela caracterização do ceticismo, do egoísmo e do relativismo, enquanto mecanismo de autorrealização.

Quanto a questão que envolve uma ação justa, em termos de direitos individuais gerais, o estágio 5 trata da orientação legalista social-contratual, construída de forma crítica pela sociedade, ancorada constitucionalmente, porém em relação aos valores sociais, estes decorrem de questões pessoais, sendo os princípios universalistas o referencial da compreensão do mundo.

Desta forma, o estágio 6 diz respeito a orientação de princípios éticos universais, buscando compreensão lógica, universalidade e consistência, como os únicos critérios que não são particulares, pois os princípios estabelecem as noções de justiça, reciprocidade e igualdade de direitos humanos; uma “competência aprendida de julgamento imparcial de normas de conduta”⁸.

Para Cortina⁹, a ética é um saber para agir de modo racional, é um saber que orienta a formação do caráter e um bom caráter consequentemente proporciona boas escolhas.

Nesse sentido, pode-se definir que o fim social de uma organização será proporcionar sua existência na sociedade e a elaboração de um código ético, onde os indivíduos irão se esforçar para alcançar regulamentos e normas para atividades com um fim.

Em uma organização, agir de forma ética significa, portanto, seguir inteligentemente suas metas e respeitar os valores da sua sociedade e o que ela considera direitos¹⁰.

A moral e a ética descritas, acompanham a vida dos homens desde o início; porém todas as civilizações têm se perguntado: como levar uma vida boa e como ser justos. Segundo Aranguren (1994), a ética como filosofia moral, possui 3 funções: 1- esclarecer o que é a moral; 2- fundamentar a moral é decidir, questionar quais as razões para os homens comportarem-se moralmente; 3- aplicar nos distintos âmbitos da vida social os primeiros resultados; ética aplicada.

Desta forma, a ética aplicada busca utilizar os resultados obtidos na fundamentação dos âmbitos distintos da vida social, e em uma empresa, seria a

⁸ HOLMES, Pablo. *Psicologia Genética e Teoria do Discurso: a fundamentação evolutiva da democracia em Habermas. Cadernos de Ética e Filosofia Política*. 1/2006. p. 61-86.

⁹ CORTINA, Adela. *La Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial*. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

¹⁰ Idem, 2008. p.26.

reflexão de como aplicar os princípios da atividade empresarial onde cada atividade deve proporcionar para a sociedade, metas; valores e hábitos.

Embora existam diferenças entre os diversos países, a conduta humana decorrente de uma motivação é perceptível e influencia os objetivos de uma empresa ou governo, na definição e canalização do proveito próprio. Porém em uma corrupção endêmica, percebe-se uma incapacidade generalizada para regular e controlar a defesa de interesses próprios visando propósitos legítimos e produtivos.

Assim a liberdade e a responsabilidade são indispensáveis para qualquer tomada de decisão, seja no âmbito empresarial ou governamental, portanto cabe as pessoas envolvidas em instituições ou organizações, que estejam dispostas a agir de forma acertada e sem vícios passíveis de prejudicar o todo ou parte, manter uma conduta ética.

3 PROGRAMA DE INTEGRIDADE EMPRESARIAL

A partir da moderna atividade econômica, o capitalismo surge como possibilidade de crescimento econômico capaz de contribuir com o progresso social, a liberdade e a inclusão de bases econômico-sociais para o avanço de uma maior justiça.

Cabe destacar que o capitalismo proporciona uma forma de relacionamento entre os homens e a sociedade, através de negociações, de políticas de mercado, envolvendo setores da sociedade como empresas e governo.

De acordo com Cortina¹¹, [...] la clave de las valoraciones y diagnósticos habituales de la modernidade, entendida como un proceso de racionalización social capitalista (em el que la empresa há ido ocupando um lugar cada vez más destacado) se encuentra – a mi juicio – em la dimensión ética.

Tratar de ética requer a compreensão de caráter e valores morais; ou seja, valores éticos – normas morais, ligados a atitudes e normas apropriadas para que ao longo da vida se possa realizar sucessivas escolhas, que apresentem um sentido coerente com a questão envolvida.

¹¹ CORTINA, Adela. **La Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial**. Madrid: Editorial Trotta, 2008. p. 54

Para tanto, “a ética seria o primeiro sentido a orientar o caráter de um indivíduo a realizar de forma consciente suas escolhas e tomar decisões prudentes, baseadas em reflexões”¹².

Em qualquer sociedade, a economia tem papel fundamental para o seu desenvolvimento, portanto, tanto a comunicação como a atuação de um gestor no comando de uma empresa ou em um setor estratégico, requerem atitudes éticas, eficazes e conscientes da responsabilidade em questões de informações.

Segundo Ackerman e Palifka¹³, entender a respeito da motivação humana, demonstra os valores básicos dos indivíduos e seus interesses próprios, “os críticos o denominam cobiça; economistas o chamam maximização da utilidade”. Qualquer que seja o rótulo, “as sociedades diferem quanto à forma como definem e canalizam a busca do proveito próprio”.

Nas empresas a meta, a finalidade, faz com que os indivíduos se esforcem por alcançar, desenhando regulamentos e normas para as atividades com um fim, pois o fim social das organizações, proporciona sua existência na sociedade e a elaboração de um código ético.

A Integridade Empresarial¹⁴ tem sido tema de bastante relevância no Brasil, principalmente a partir da promulgação e efetiva aplicação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que incentiva o desenvolvimento da cultura de integridade no setor empresarial, além de atender compromissos internacionais e servir de referência para os setores públicos e privados.

No Brasil o conceito de Programa de Integridade determina os parâmetros que devem ser utilizados para sua avaliação, “voltados para prevenção, detecção e remediação de atos de fraude e corrupção, prevista pela legislação anticorrupção, mas também em relação a outros aspectos relevantes da integridade empresarial que não podem mais ser ignorados”¹⁵, como questões ambientais, direitos humanos, dentre outros.

¹² CORTINA, Adela. **La Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial**. Madrid: Editorial Trotta, 2008. p. 19

¹³ Ackerman, Susan Rose; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reformas**. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020. p.25.

¹⁴ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Pacto Brasil pela Integridade Empresarial**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil/integridade-empresarial>>. Acesso em: 10 mar. 2024. Acesso em: 15 mar. 2024.

¹⁵ Idem.

A Lei das Estatais, Lei nº 13.303/2016, e a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, são exemplos referentes a necessidade de implementação de programas de integridade, visto que os danos decorrentes da corrupção afetam o mercado, amplia desigualdades econômicas e sociais, afasta investimentos, e reduza confiança nas instituições.

Para tanto, a Integridade Empresarial trata-se de uma ferramenta, com o propósito de estimular a cultura organizacional em uma empresa, para combater a corrupção de forma firme e constante, alinhada ao ordenamento jurídico, à análise de riscos, à compreensão de valores e os princípios norteadores de condutas íntegras e responsáveis.

É importante que tal ferramenta seja efetivada concretamente para além de evitar a prática de irregularidades nas atividades empresariais também possa transformar o ambiente organizacional, contribuindo com a economia e a sociedade, pois “não basta não corromper, é preciso promover a integridade e a ética”¹⁶.

Segundo o “Programa Nacional de Promoção da Integridade Privada”, são apresentados cinco pilares considerados estratégicos, para impulsionar a integridade nas empresas. São eles:

Disseminação: formulação de diretrizes e orientações por meio de guias, manuais, treinamentos e capacitações;

Articulação: construção de parcerias com instituições públicas e privadas, assim como organismos internacionais, ampliando o alcance das ações de integridade privada;

Ações de fomento: iniciativas para estimular e reconhecer publicamente organizações comprometidas voluntariamente com a formação de um ambiente corporativo pautado pela integridade;

Regulação: desenvolvimento e atualização de normativos para garantir segurança jurídica, orientando o setor privado na implementação de medidas de integridade;

Aplicação normativa: atuação efetiva na responsabilização daqueles que infringem a legislação, aplicando sanções e monitorando as ações de integridade adotadas pelas organizações privadas por imposição legal.¹⁷

Estes pilares são a base para orientar ações éticas e responsáveis dentro de uma empresa, para a construção de uma cultura corporativa fundamentada na integridade, fortalecendo a legalidade, a confiança e também a sustentabilidade.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ COTRIM, Victor. **O Pacto Brasil pela Integridade Empresarial e o Programa Nacional de Promoção da Integridade Privada**. Disponível em: <<https://pt.linkedin.com/pulse/o-pacto-brasil-pela-integridade-empresarial-e-programa-victor-cotrim-cotrim-iyihe>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

Contudo, é preciso que as empresas possam observar alguns direcionamentos, de acordo com o risco de suas atividades e segundo suas especificidades, relacionados como diretrizes de integridade às empresas, recomendadas pela Controladoria Geral da União.

As Diretrizes de Integridade às Empresas, pela CGU¹⁸ são as seguintes:

1. Assegurar que suas operações estejam alinhadas com os princípios éticos e o ordenamento jurídico nacional;
2. Desenvolver um Código de Ética e Conduta que expresse os valores da empresa e os padrões de comportamento esperados de todos que a integram;
3. Adotar formalmente critérios de integridade para seleção de candidatos aos cargos de direção da empresa, como a verificação prévia do envolvimento do candidato em atos de corrupção, fraudes e condutas antiéticas;
4. Desenvolver uma política de remuneração que considere o desempenho da empresa em ações relacionadas à integridade empresarial;
5. Mapear de forma periódica os riscos para integridade a que a empresa está submetida, elaborando políticas de integridade condizentes com os riscos mapeados e aplicando-as efetivamente em sua rotina;
6. Vedar expressamente a prática de atos de corrupção e fraude e estabelecer orientações claras sobre as interações da empresa e de seus parceiros de negócios com agentes públicos;
7. Promover a conscientização dos funcionários, por meio de capacitações e divulgações das políticas internas de integridade da empresa;
8. Adotar controles que garantam a confiabilidade e a clareza dos registros contábeis e demonstrações financeiras;
9. Contribuir para a preservação do meio ambiente, tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, considerando que a empresa deve atuar em relação de interdependência com os ecossistemas social, econômico e ambiental;
10. Respeitar os direitos humanos e zelar para que suas atividades não ocasionem, direta ou indiretamente, discriminação e outras violações aos direitos humanos;

¹⁸ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Pacto Brasil pela Integridade Empresarial**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil/integridade-empresarial>>. Acesso em: 10 mar. 2024. Acesso em: 15 mar. 2024.

11. Combater de forma veemente o uso do trabalho infantil e do trabalho forçado ou análogo ao escravo em suas atividades e em toda sua cadeia de valor;
12. Respeitar os direitos trabalhistas e garantir salário digno aos empregados;
13. Respeitar a diversidade e promover políticas de inclusão;
14. Prevenir o assédio moral e sexual, identificando iniciativas e políticas de combate de atos dessa natureza, colaborando para aumentar a eficácia das medidas existentes de prevenção e punição em toda a cadeia de valor;
15. Realizar diligências para contratação e supervisão de terceiros que considerem, dentre outros, aspectos relacionados a direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção;
16. Incentivar os parceiros de negócios a adotarem medidas de integridade, fortalecendo padrões de ética e integridade em todas as relações;
17. Disponibilizar canais para recebimento de eventuais denúncias de práticas de corrupção, fraude, desrespeito aos direitos humanos, assédio, danos ambientais e outras irregularidades que comprometam a cultura de integridade da empresa;
18. Garantir a proteção ao denunciante de boa-fé;
19. Assumir a responsabilidade por seus atos e omissões, prestando contas da sua atuação de modo claro, conciso e tempestivo;
20. Garantir a transparência, de forma clara, objetiva e acessível, das informações sobre suas atividades, estrutura de governança e políticas de integridade.

Tais diretrizes “não são exaustivas” e estão amparadas em amplo conteúdo técnico, estabelecidos nos princípios do programa de integridade empresarial que são: governança, transparência, deliberação ética, prestação de contas e sustentabilidade.

A partir do princípio da governança é estabelecida a estrutura organizacional de uma empresa, ou seja, os processos que regem o comportamento da mesma e as tomadas de decisões que visem garantir a ética e integridade como valores centrais, em todos os níveis da organização. Portanto, honestidade, justiça, respeito e responsabilidade, devem fundamentar todas as operações empresariais, ser amplamente comunicadas e monitoradas para avaliação e identificação de possíveis desvios.

Quanto a transparência, num programa de integridade, deve divulgar informações relevantes e claras sobre suas práticas comerciais para estabelecer confiança entre a empresa e a sociedade.

Importante ressaltar que as preocupações éticas referentes as decisões empresariais devem seguir uma deliberação ética, através da avaliação de possíveis impactos das ações da empresa quanto a aspectos psicológicos, sociais e ambientais, ou seja, decisões pautadas nos valores da organização e em conformidade com princípios éticos fundamentais.

Uma empresa responsável prioriza a prestação de contas no sentido de se responsabilizar pelas consequências de suas ações, sejam positivas ou negativas, buscar corrigir problemas e aprender com os desafios quando ocorrerem.

Em um programa de integridade, a sustentabilidade é fundamental para o reconhecimento de que o equilíbrio econômico e a responsabilidade ambiental e social, integram uma empresa com a sociedade, contribuindo para o futuro e ações conscientes.

A implementação de um programa de integridade empresarial requer algumas etapas essenciais, para a sua eficiência, ou seja, o desenvolvimento de um código de conduta com princípios e regras de comportamentos esperados; o comprometimento da alta direção da empresa em relação a cultura ética (programa de integridade); a identificação de riscos associados a atividade empresarial; investimento em treinamento e conscientização para internalização e incorporação dos princípios de integridade; fornecimento de canais seguros de denúncias de comportamentos suspeitos de irregularidades; e o monitoramento continuado quanto ao cumprimento do programa e sua avaliação.

A partir destas etapas é possível estabelecer uma rede de atuação empresarial conectada com princípios éticos e necessários para o fortalecimento de uma sociedade com agentes privados comprometidos com a economia de um país.

Portanto, a corrupção endêmica sugere incapacidade generalizada de regular e controlar a defesa dos próprios interesses, que vise propósitos legítimos e produtivos.

4 PROGRAMA DE INTEGRIDADE GOVERNAMENTAL

Em âmbito nacional, no Brasil, órgãos e entidades públicas têm trabalhado na constituição e aprimoramento de políticas e mecanismos de integridade. Em janeiro de 2019, a Controladoria Geral da União – CGU, órgão responsável por coordenar e disciplinar as atividades relacionadas à promoção da integridade pública, publicou a Portaria nº 57/2019 (alterando a Portaria 1089/2018), para regulamentar o Decreto nº.

9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidade do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas)¹⁹.

Os gestores públicos devem estar conscientes de que implementar uma política de integridade pública vai além do mero acatamento às normas. As medidas de proteção devem ser arrazoadas e praticadas em consonância com os riscos específicos de cada órgão ou entidade. É premente que o gestor conheça seu órgão, seus processos, seus servidores, os usuários de seus serviços, os grupos de interesse afetados por suas decisões, o contexto em que está inserido. Ter consciência de que a configuração como isso tudo está estruturado e conexo faz com que seu órgão esteja mais ou menos protegido contra a corrupção²⁰.

De acordo com o Ministério de Integração e do Desenvolvimento, em sua página gov.br, o programa de integridade, consiste:

[...] no conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. Em outras palavras, é uma estrutura de incentivos organizacionais que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público²¹.

No Estado do Paraná, estabeleceu-se uma política de Estado, firmada com a Lei Estadual nº 19.857, de 29 de maio de 2019, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 2.902, de 1 de Outubro de 2019, que tornou permanente e cogente a implementação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual, no âmbito da administração pública direta, fundacional, autárquica e serviços sociais autônomos do Estado do Paraná, sendo a Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE/PR) a responsável pelas diretrizes de implementação nestes órgãos e entidades. Os escopos do programa dão o direcionamento às atividades e devem alicerçar todas as ações²².

Abaixo os pilares do programa:

¹⁹ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Integridade Pública no Poder Executivo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica>>. Acesso em: 10 fev. 2024

²⁰ Idem.

²¹ GOV.BR. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Plano de Integridade. Publicado em 03/02/2021, atualizado em 05/10/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/programa-integridade/plano-de-integridade-1>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²² CGE. Controladoria Geral do Estado. Disponível em: <<https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Integridade-e-Compliance>>.



Fonte: <https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Integridade-e-Compliance>

4.1 Programa de Integridade e *Compliance* no Poder Judiciário:

A origem do termo “*Compliance*” vem do verbo em inglês “to comply”, que significa, em termos literais, “obedecer”, “cumprir”, “agir de acordo”. Ou seja, a noção prática de *compliance* é aquela de cumprir o que foi imposto, agir em conformidade com as normas impostas, sejam elas internas ou externas à atividade da instituição a que se está vinculado²³.

A consolidação de um programa de *compliance* decorre da efetiva adoção de práticas de boa governança corporativa nas instituições, que se manifestam sobre quatro pilares basilares, sendo o *compliance* o quarto e último pilar da governança²⁴.

Assim, além do *compliance*, deve-se destacar que as boas práticas de governança devem observar outros três pilares essenciais: (i) equidade (*fairness*), entendida como tratamento igualitário a todos os membros da instituição e/ou demais grupos envolvidos às atividades desenvolvidas, de modo a afastar políticas discriminatórias ou que buscam beneficiar determinado grupo de pessoas, seja ele majoritário ou minoritário²⁵; (ii) transparência (*disclosure*), na divulgação de todas as

²³ JÚNIOR, Filipa Marques; MEDEIROS, João. “A elaboração de programas de compliance”. In: SOUSA MENDES, Paulo de; PALMA, Maria Fernanda; SILVA DIAS, Augusto. **Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal**. Lisboa: Almedina, 2018, p. 124.

²⁴ Cf. ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 140. Na mesma linha: GUARAGNI, Fábio André. “Princípio da confiança no Direito Penal como argumento em favor de órgãos empresariais em posição de comando e compliance: relações e possibilidades”. In: GUARAGNI, Fábio André e BUSATO, Paulo Cesar (coord.). DAVID, Décio Franco et al. (org.). **Compliance e Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

²⁵ Cf. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/-conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em: 04 maio 2021.

atividades desenvolvidas pela instituição e das relações existentes entre ela e demais agentes (prestadores de serviços, parceiros, agentes econômicos, etc...) envolvidos; (iii) prestação de contas (*accountability*), com a necessária divulgação e veracidade na prestação de contas desenvolvidas a partir de práticas de auditoria e contabilidade²⁶.

Nessa vertente, o quarto pilar da governança corporativa (*compliance*) surge como uma espécie de fidelidade à norma a partir de uma autorregulação exercida pela própria instituição que visa assegurar o cumprimento das regras vigentes para ela e seus colaboradores, a fim de prevenir eventuais infrações normativas²⁷. Quanto a internalização dessas regras, elas ocorrerão por meio da elaboração de um programa de integridade, cujas diretrizes mapearão a extensão do programa e definirão o método de execução dos trabalhos regulatórios de cumprimento normativo instituídos²⁸.

Embora a origem dos programas de *compliance* esteja vinculada as organizações privadas, é certo que a aplicação de mecanismos de autorregulação e autocontrole nos setores públicos têm ganhado força nos últimos anos, principalmente diante de incentivos legislativos para adoção de práticas de *compliance*²⁹. Há quem defenda, por outro lado, que a prática da autorregulação somente poderia pertencer aos entes privados, uma vez que a autoadministração dos entes públicos pertenceria ao Estado sob o manto das regras de direito administrativo e ao seu controle jurisdicional³⁰.

²⁶ Cf. GUARAGNI, Fábio André. **Princípio da confiança no Direito Penal como argumento em favor de órgãos empresariais em posição de comando e compliance: relações e possibilidades**. In: GUARAGNI, Fábio André e BUSATO, Paulo Cesar (coord.). DAVID, Décio Franco et al. (org.). *Compliance e Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

²⁷ Cf. KUHLEN, Lothar. **“Cuestiones fundamentales de compliance y teoría del Derecho Penal”**. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (eds.) *Compliance y teoría del Derecho penal*. Madrid, Marcial Pons. 2013, p. 51.

²⁸ COIMBRA, Marcelo de Aguiar e MANZI, Vanessa A. **Manual de Compliance – Preservando a Boa Governança e Integridade das Organizações**. São Paulo: Atlas, São Paulo 2010, p. 10.

²⁹ A título exemplificativo, na realidade do Estado do Paraná foi sancionada a Lei n.º 19.857/2019 que instituiu o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual”. Ademais, e adentrando na proposta que se pretende abordar neste ensaio, tem-se as resoluções nº 308/2020 e nº 309/2020 do Conselho Nacional de Justiça que tratam da gestão administrativa de tribunais e definem a organização de atividades de auditoria interna da Justiça e as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário (DIRAUD-Jud).

³⁰ Nesse sentido: ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación – Génesis y Efectos**. Navarra: Arazandi, 2002, p. 104-113; DARNACUELLETA I GARDELLA, M. Mercè. *Autorregulación y Derecho Público: la Autorregulación Regulada*. Barcelona/Madrid: Marcial Pons, 2005, p. 279-302.



Ocorre que, conforme ensina Saraiva³¹, “isto não afasta a identificação clara de que há uma necessidade (ii) de implementação de medidas preventivas e de controle de riscos pelos entes coletivos públicos”. Assim, o uso de programas de *compliance* e de códigos de conduta serviria como forma de prevenir abusos e excessos comuns às atividades práticas desenvolvidas por estes entes³².

A autora segue explicando que diante de comuns escândalos envolvendo o setor público, “a gestão destes órgãos poderia ser desenvolvida e aprimorada com o uso dos mecanismos de cumprimento normativo, com o aprimoramento da gestão das atividades, sua fiscalização e atualização e o fomento de boas práticas éticas nas relações envolvendo a coisa pública”³³.

Assim, nos parece plenamente possível e, acima de tudo, extremamente necessário que a Administração Pública adote mecanismos de incentivo a adoção e implementação de programas de *compliance* destinado aos órgãos públicos. A partir dessa lógica é que adentramos no tema central deste trabalho, cujos olhares se voltam, especificamente, para a utilização do *compliance* no Poder Judiciário³⁴.

Primeiramente, é preciso esclarecer que grande parte das recomendações emitidas por entidades setoriais públicas que buscam referenciar medidas de integridade e de prevenção a fraudes e corrupção surgem de modo genérico e são direcionadas a órgãos e entidades da Administração Pública de forma geral. Por isso, buscaremos destacar as principais medidas que, para nós, possuem maior relevância no desenvolvimento de programas de *compliance* direcionados ao Poder Judiciário - notadamente nos tribunais de justiça -, sem prejuízo de eventuais outras regulações que possam ser adotadas dentro dos tribunais brasileiros, mas que nesta oportunidade deixarão de ser exploradas³⁵.

³¹ SARAIVA, Renata Machado. **Criminal Compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal das empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018, p. 37.

³² BACIGALUPO, Silvina. **El modelo de imputación de la responsabilidad penal de los entes colectivos**. In: ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel; MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena Blanc (coords). **Aspectos Prácticos de la Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas**. Navarra: Thomson Reuters, 2013, p. 109.

³³ SARAIVA, Renata Machado. **Criminal Compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal das empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018, p. 37.

³⁴ PIASKOSKI, Cesar Augusto. Et al. **Compliance no Poder Judiciário: considerações práticas sobre programas de cumprimento normativo aplicados aos Tribunais de Justiça**, 2021, p. 231-247.

³⁵ Como ocorre, a título exemplificativo, na Resolução n.º 347 de 13/10/2020 do CNJ, que dispõe especificamente sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário e que, por si só, poderia ser alvo de regulação interna específica pelo Tribunal.

Em segundo lugar, também é necessário destacar que a elaboração de um programa de integridade e a implementação de práticas de *compliance* deve variar entre tribunais e demais órgãos que compõem o Poder Judiciário, uma vez que os fatores de riscos e às regras aplicadas a servidores e colaboradores variam de acordo com as legislações estaduais e setoriais de cada região. Por isso, ainda que o presente trabalho busque delimitar as recomendações emitidas pelos órgãos reguladores da Administração Pública para os tribunais de justiça, não será possível renunciar a certa generalidade na análise de implementação de *compliance* e dos modelos de programas de integridade que serão sugeridos para os tribunais nos próximos capítulos³⁶.

4.1.1 Elaboração e implementação de programas de *compliance* nos tribunais de justiça

A efetividade que se busca para os programas de *compliance* está diretamente condicionada a adoção de instrumentos de gestão e direção capazes de prevenir, detectar e corrigir incumprimentos éticos-normativos praticados dentro de uma instituição³⁷.

Assim, mesmo que a execução das atividades desenvolvidas pelos tribunais de justiça esteja regulamentada e condicionada ao cumprimento normativo das regras extraídas das leis, resoluções, recomendações e outras instruções emitidas pela Administração Pública, a autoadministração e as regras de *compliance* desenvolvidas internamente pelo tribunal possuem o objetivo principal de garantir a ética e de prevenir desvios de finalidade e condutas impróprias eventualmente praticadas por servidores e colaboradores³⁸.

As regras de *compliance* e a formulação de um programa de integridade servirão, portanto, para estabelecer diretrizes e orientar comportamentos condizentes com o exercício da função pública, além de representar um criterioso mecanismo de análise de riscos operacionais e gerenciamento de controle interno³⁹.

Nesse sentido, resta estabelecer de que forma o programa de *compliance* deverá ser elaborado e implementado na estrutura interna do tribunal de justiça a que

³⁶ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

³⁷ Cf. SARAIVA, Renata Machado. **Criminal Compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal das empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018. p. 61.

³⁸ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

³⁹ Idem.

se direciona. Aqui chegados, importa destacar, primeiramente, alguns aspectos que, para nós, são indispensáveis na elaboração de um programa de *compliance*⁴⁰.

O desenvolvimento de um programa de *compliance* envolve, inicialmente, um complexo processo de identificação de fragilidades e riscos no desempenho das funções da instituição⁴¹. Assim, dentro da estrutura de um tribunal de justiça, o procedimento empregado para identificação dos setores e atividades sensíveis a possíveis infrações não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas devem ser fruto de um processo contínuo e permanente de monitoramento e comunicação de atividades irregulares. É importante, por isso, que sejam facilitados os canais de comunicação de irregularidades e que ao denunciante seja garantido o anonimato, quando requerido, a fim de que se evitem possíveis represálias⁴².

Iniciado o procedimento de identificação dos riscos a que se está sujeito, a implementação do programa de *compliance* deverá passar por pelo menos cinco fases essenciais, quais sejam: (i) Análise e gestão dos riscos identificados; (ii) Desenvolvimento de um Código de Conduta interno; (iii) Treinamento e formação dos servidores e colaboradores; (iv) Aprimoramento contínuo dos sistemas de monitoração e comunicação de irregularidades (canal de denúncias); (v) Investigações internas e aplicação de sanções⁴³.

(i) Análise e gestão dos riscos identificados

A atividade de gestão de riscos de uma organização é a mais ampla de todo o programa de implementação de *compliance*, uma vez que decorre de uma análise sistêmica dos riscos de maior relevância a que está exposta a organização.

Assim, a análise e gestão de riscos pressupõe um conhecimento detalhado dos procedimentos e atividades internas do tribunal, bem como da identificação dos setores e servidores mais suscetíveis a infração normativa.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ JÚNIOR, Filipa Marques; MEDEIROS, João. **A elaboração de programas de compliance**. In: SOUSA MENDES, Paulo de; PALMA, Maria Fernanda; SILVA DIAS, Augusto. Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal. Lisboa: Almedina, 2018, p. 136.

⁴² PIASKOSKI, Cesar Augusto. Et al. p. 231-247

⁴³ Na realidade do Estado do Paraná, o art. 3º da Lei n.º 19.857/2019 estabelece onze etapas e fases do Programa, quais sejam: (i) identificação e classificação dos riscos; (ii) estruturação do Plano de Integridade; (iii) definição dos requisitos, como medidas de mitigação dos riscos identificados; (iv) elaboração de matriz de responsabilidade; (v) desenho dos processos e procedimentos de Controle Interno, geração de evidências e respectiva implementação desses processos e procedimentos; (vi) elaboração do Código de Ética e Conduta; (vii) comunicação e treinamento; (viii) estruturação e implementação do canal de Denúncias; (ix) realização de auditoria e monitoramento; (x) ajustes e retestes; (xi) aprimoramento e monitoramento do funcionamento do Programa.

Essa identificação é obtida a partir de práticas de *due diligence* que devem ser capazes de expor, previamente, a estruturação e divisão das atividades desenvolvidas no tribunal, bem como de prestadores de serviço externos. A título exemplificativo, ao emprego de *due diligence* importa:

- Expor a vulnerabilidade a que está suscetível cada setor do tribunal a partir do histórico de atuação dos servidores e colaboradores vinculados àquele departamento;
- Revisar as políticas de transparência já empregadas de modo a reduzir as chances de assimetria de informações;
- Identificar as políticas de proteção de dados e de segurança de informação junto aos departamentos de tecnologia e informação;
- Buscar histórico, currículo e reputação de parceiros e prestadores de serviços, obtidos através de pesquisas públicas, bem como revisar as declarações financeiras prestadas;
- Reavaliar contratos e práticas de supervisão nas contratações de prestadores de serviços e colaboradores; entre outras.

Com efeito, essa etapa envolve a descrição dos riscos, iniciando pela identificação do possível evento gerador, as causas e consequências mais abrangentes da infração. Somente com a correta identificação dos riscos é que as etapas seguintes poderão ser executadas de maneira eficaz.

Uma vez identificados, a avaliação dos riscos deve ser compreendida através de escalas de probabilidade de ocorrência de acordo com a natureza e o nível do risco, que poderá ser classificada, a título de sugestão, em categorias crescentes de menor ao maior grau de probabilidade de incidência, contados a partir do histórico de acontecimentos já obtidos através das práticas de *due diligence*⁴⁴.

A título exemplificativo, imaginemos como objeto de uma hipotética situação de avaliação de risco a análise de vulnerabilidade dos sistemas informatizados de segurança de informação e processos eletrônicos do tribunal. Eleito o objeto empírico de análise, seria criada então uma escala de probabilidade de os sistemas eletrônicos do tribunal serem alvos de ataques de hackers, por exemplo⁴⁵.

A escala deverá prever, em grau de probabilidade - de 0 a 10, por exemplo - se a possibilidade do evento ocorrer é remota ou extremamente possível. Para isso, a

⁴⁴ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

⁴⁵ Idem.

realização de *due diligence* na primeira etapa já terá exposto se o acontecimento é extraordinário e sem histórico de ocorrência, ou se o tribunal – ou outros tribunais – já foram alvos desse tipo de evento.

Assim, identificado o nível e grau de probabilidade de ocorrência do risco, deverá ser identificada a escala de impacto que a materialização do risco provocará. A escala também poderá ser fixada a partir de um grau crescente de impacto, que medirá os efeitos da materialização do risco.

A classificação dos níveis de impacto deverá levar em consideração, também, as categorias das normas que estão sujeitas a violação, partindo dos menores níveis de impacto, como, por exemplo, a violação às regras de boas práticas e de boa convivência, até níveis superiores e catastróficos de impacto, como a violação legal, constitucional ou de tratados e convenções internacionais⁴⁶.

Para cada categoria dos níveis de impacto decorrentes da materialização do risco deverão, também, ser previstas as consequências na entrega final dos produtos e serviços prestados pelo tribunal, além dos custos operacionais e tempo despendidos no tratamento dos riscos.

Finalmente, após a identificação das causas e consequências da materialização do risco é que poderão ser eleitas as melhores estratégias para tratamento de cada nível de risco. Essa etapa consiste, basicamente, no planejamento de ações que buscam modificar, ou até evitar, a probabilidade e o impacto gerado pela infração⁴⁷.

De acordo com as estratégias eleitas para tratamento dos níveis de risco é que o tribunal poderá estabelecer um “plano de ação” direcionado a cada gestor responsável pelos diversos setores do tribunal, com vistas à implementação e treinamento dos servidores com base nas medidas de controles propostas⁴⁸.

Assim, a identificação, avaliação e tratamento do risco no nosso exemplo hipotético ocorreria da seguinte maneira:

⁴⁶ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem.



GESTÃO E CONTROLE DE RISCOS

IDENTIFICAÇÃO DO RISCO:*Ataque cibernético aos sistemas informatizados do Tribunal;***CAUSAS:**

- Invasão hacker aos sistemas informatizados;
- Ataque por meio de *malware/ransomwares*
- Utilização de vírus *RansomExx*

GRAU DE PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA (0 A 10):

- 7 a 10 – Evento com elevado risco de ocorrência;

CONSEQUÊNCIAS:

- Sequestro e criptografia de dados;
- Quebra de sigilo de informação;
- Suspensão das atividades durante o ataque, etc.;

GRAU DE IMPACTO (0 A 10)

- 8 a 10 – Evento com consequências catastróficas e danos possivelmente irreparáveis;

SETOR ENVOLVIDO:

- Tecnologia e informação;

TRATAMENTO

- Preventivos:
 1. Evitar a abertura de links e anexos em e-mails suspeitos;
 2. Não utilizar descarregadores de endereços eletrônicos suspeitos, desconhecidos ou indiretos.
 3. Não instalar software com instaladores de terceiros;
 4. Atualização de software com ferramentas e funções projetadas apenas pelos desenvolvedores oficiais e com antivírus ou *anti-spyware* confiável;
 5. Criar cópias de segurança de dados;
- Repressivos:
 1. Reportar ataque hacker às autoridades;
 2. Isolar dispositivo infectado, desligando da internet/intranet;

3. Desligar dispositivos de armazenamento;
4. Realizar *logoff* de contas com armazenamento em nuvem;
5. Identificar a infecção *ransomware*;
6. Buscar ferramentas de descriptação;
7. Restaurar arquivos com ferramentas de recuperação de dados;

Fonte: Dados fictícios, apenas para fins ilustrativos

Vale ressaltar, ainda, que essa atividade de gestão de riscos deve ser executada de maneira constante, a partir do recorrente aperfeiçoamento dos projetos técnicos, treinamentos de servidores e monitoramento de novos eventos que alterem os critérios de risco analisados anteriormente.

Esses procedimentos também devem ser acompanhados de efetivas ferramentas de comunicação que permitam o fluxo constante de dados e informações entre as partes envolvidas nos processos de gestão de risco e que serão oportunamente abordadas no item “(iv)” deste capítulo.

(ii) Desenvolvimento de um Código de Conduta interno

A materialização das regras de *compliance* do tribunal desenvolvidas a partir do levantamento de riscos e, ainda, somadas às demais regulações normativas emitidas pela Administração Pública, criam um rico cenário de adequação e desenvolvimento de estruturas de controle interno⁴⁹.

Essas estruturas devem estar consolidadas dentro de um código escrito que estabelece diretrizes normativas para todos os funcionários e colaboradores do tribunal. Segundo os ensinamentos transmitidos por Saraiva⁵⁰, “trata-se, assim, de uma declaração expressa das políticas, dos valores, da ética e das diretrizes [...]” que, neste caso, nortearão às atividades desenvolvidas pelo tribunal.

Em termos gerais, as previsões feitas no código de conduta devem, inicialmente, expor os princípios éticos em que as atividades desenvolvidas no tribunal estarão baseadas, assim como deverá fornecer padrões de conduta aos servidores e demais agentes públicos do tribunal.

⁴⁹ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

⁵⁰ SARAIVA, Renata Machado. **Criminal Compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal das empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018, p. 85.

Após, deverão ser expostas as principais medidas preventivas elencadas a partir das legislações aplicadas ao tribunal e aos seus membros⁵¹, assim como aquelas medidas necessárias decorrentes do levantamento de riscos. A exposição dos procedimentos preventivos deve ocorrer de forma clara e acessível, importando reconhecer como imprescindíveis:

- As políticas de prevenção e combate à corrupção com base nas legislações de referência no tema, como por exemplo à Lei n.º 12.846/2013 e, no âmbito internacional, a *Foreign Corrupt Practices Act* 1977 (FCPA)⁵² e *UK Bribery Act* 2010⁵³;
- As políticas de prevenção a fraudes, nepotismo (Decreto n.º 7.203/2010), lavagem de dinheiro;
- Políticas de vedação a presentes e brindes;
- A segurança da informação e sistemas eletrônicos do tribunal;
- A vedação de atividades político-partidárias nas dependências do tribunal;
- Situações de conflito de interesse entre o agente e o tribunal;
- Sigilo de informações perante terceiros, principalmente perante à imprensa, órgãos de comunicação e redes sociais;
- O respeito e zelo ao patrimônio do tribunal;

Desse modo, a elaboração do código deverá ser vista como uma mensagem da administração do tribunal aos servidores, colaboradores e à toda a sociedade. Por isso, é necessário que membros da alta administração, fiscalização, gestão, auditoria e contabilidade aprovem o Código de Conduta e se comprometam com o estrito cumprimento das diretrizes estabelecidas⁵⁴.

Ainda, é igualmente importante que o Código estabeleça medidas disciplinares e sancionatórias em caso de descumprimento das normas vigentes, de modo a atribuir maior credibilidade ao Código de Conduta que não deve ser concebido como mera manifestação simbólica dos valores e diretrizes do tribunal⁵⁵.

⁵¹ Vale ressaltar que, para fins de elaboração do Código de Conduta, é suficiente a remissão às legislações vigentes aos membros do Tribunal, para que sejam, em todos os casos, observadas às regras preexistentes, como é o caso do Código de Ética da Magistratura Nacional, aplicadas aos magistrados do Tribunal em questão.

⁵² Lei federal dos Estados Unidos da América de combate à corrupção.

⁵³ Lei anticorrupção do Reino Unido que atribui aos tribunais britânicos a competência para julgamento de crimes relacionados à corrupção praticados por empresas com atuação no Reino Unido.

⁵⁴ Cf. JÚNIOR, Filipa Marques; MEDEIROS, João. **A elaboração de programas de compliance**. In: SOUSA MENDES, Paulo de; PALMA, Maria Fernanda; SILVA DIAS, Augusto. Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal. Lisboa: Almedina, 2018, p. 140.

⁵⁵ Cf. SARAIVA, Renata Machado. **Criminal Compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal das empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018, p. 90.

(iii) Treinamento e formação dos servidores e colaboradores

Mesmo com o desenvolvimento do Código de Conduta interno, é preciso ressaltar que qualquer prática de *compliance* está fadada ao fracasso se os setores responsáveis pela gestão e internalização das regras de integridade não estiverem dispostos a transmitir e sensibilizar os seus servidores e colaboradores acerca das consequências negativas provocadas pela violação normativa⁵⁶.

Assim, é preciso que todos os sujeitos envolvidos nas atividades desenvolvidas pelo tribunal estejam vinculados aos processos de formação e educação, de modo a refletir o compromisso coletivo em erradicar os riscos à integridade e a violação das regras de *compliance* vigentes.

O treinamento e a formação ético-legal dos servidores e colaboradores devem, ainda, ser atos contínuos e que incidem sobre procedimentos concretos baseados nos riscos identificados e no Código de Conduta formulado pelo tribunal.

A divisão dos processos de treinamento e educação dos servidores e colaboradores poderá partir de riscos genéricos a que cada setor está sujeito até riscos particulares vinculados ao exercício de cada cargo (ex. pagamentos de facilitação, gratificações e brindes, etc.).

(iv) Aprimoramento contínuo dos sistemas de monitoração e comunicação de irregularidades (canal de denúncias)

Para que os processos de monitoração e comunicação de irregularidades sejam desenvolvidos de forma eficaz, o que se recomenda é que sejam criados, no âmbito do departamento interno de *compliance*, canais de comunicação que permitam aprimorar a metodologia de recebimento de denúncias internas, identificação, análise e monitoramento de infrações.

A criação desses mecanismos pode ocorrer, a título exemplificativo, a partir (i) do desenvolvimento de canal de denúncia interno vinculado ao setor de *compliance* e operado por profissionais treinados para receber e avaliar denúncias; (ii) do desenvolvimento de meios de comunicação confidenciais para servidores e colaboradores sobre denúncias de atividades suspeitas a que tenham tomado conhecimento; (iii) “caixa de sugestão” junto aos colaboradores do setor de *compliance* para recebimento das sugestões de servidores e colaboradores; (iv) elaboração de

⁵⁶ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

relatórios anuais contendo informações quantitativas acerca do número de denúncias, avaliação e tratamento dado a cada uma delas, entre outros.

(v) Investigações internas e aplicação de sanções

As atividades de monitoração e controle de denúncias servirão para identificar e avaliar situações que envolvam potenciais infrações normativas (ilícitos éticos, administrativos, civis e penais). Por isso, a partir da comunicação realizada através de canais de denúncias seguros e direcionados ao setor de *compliance* é que serão iniciados os processos de avaliação e investigações internas e/ou externas, a depender da gravidade da situação relatada⁵⁷.

Antes de serem iniciadas quaisquer investigações, é preciso que se tenham estabelecidos quais as finalidades pretendidas com o processo de investigação e também à expressa previsão normativa para tanto (ex. regulações acerca de procedimentos internos pela Corregedoria-Geral da Justiça). Isso porque as investigações internas desenvolvidas no âmbito das atividades de *compliance* do tribunal devem ter cunho meramente investigativo e não podem ensejar a aplicação de sanções disciplinares – que eventualmente serão aplicadas no âmbito de processos disciplinares, de improbidade ou até de processos criminais⁵⁸.

Isso porque as atividades de investigação empregadas pelo setor de *compliance* não possuem caráter jurisdicional e servem exclusivamente para o fim de levantar informações. Assim, a eventual colaboração e oitiva de servidores e colaboradores acerca dos fatos investigados deverá ser sempre voluntária, sem qualquer caráter coercitivo, diferente do que se verifica nos processos disciplinares, de improbidade, etc.⁵⁹.

Nesse sentido, as investigações internas devem ser sigilosas, de caráter meramente investigativo – não punitivas – e devem observar, em todos os casos, o contraditório e ampla defesa, ainda que diante da voluntariedade de servidores e colaboradores em prestar informações na condição de testemunhas ou até mesmo investigados.

⁵⁷ Cf. JÚNIOR, Filipa Marques; MEDEIROS, João. **A elaboração de programas de compliance**. In: SOUSA MENDES, Paulo de; PALMA, Maria Fernanda; SILVA DIAS, Augusto. Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal. Lisboa: Almedina, 2018, p. 142.

⁵⁸ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

⁵⁹ Idem.

De acordo com normativas emitidas pelo Tribunal de Contas da União⁶⁰, atribui-se como sugestão a possibilidade de dois tipos de investigações desempenhadas administrativamente pelo tribunal, são elas (i) sindicância investigativa e (ii) sindicância patrimonial.

Na hipótese da sindicância administrativa⁶¹, tem-se a existência de um “procedimento preliminar sumário”, cuja finalidade consiste na investigação de uma irregularidade disciplinar e que servirá de alicerce probatório para o processo administrativo disciplinar.

Em relação a sindicância patrimonial⁶², serão apuradas eventuais infrações administrativas “potencialmente causadoras de enriquecimento ilícito do agente público”. Para a averiguação de eventuais incompatibilidades patrimoniais do agente público, poderão ser consultadas fontes externas capazes de atestar a variação e evolução patrimonial do agente (cartório de registros mobiliários, títulos e documentos, departamentos de trânsito, juntas comerciais, etc.) ou, ainda, poderá ser requerido o afastamento de sigilo bancário e fiscal do servidor perante a procuradoria competente para ajuizamento do processo de quebra de sigilo bancário e fiscal. Após o levantamento de tais indícios, a sindicância patrimonial também poderá servir de alicerce para instauração de processo disciplinar ou até para propositura de processo de improbidade administrativa⁶³.

Em suma, o propósito que se busca com uma investigação interna é o de coletar informações que poderão subsidiar qualquer ação subsequente, seja na esfera administrativa, civil ou até penal. Em termos internos, por outro lado, o processo de

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública/Tribunal de Contas da União-Brasília: TC, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2. ed., 2018, p. 78 e ss.

⁶¹ “Manual de processo administrativo disciplinar – CGU. Não se encontra elencado expressamente na Lei nº 8112/90, cuja existência formal está prevista, além do disposto na doutrina e jurisprudência, no inciso II do art. 4º da Portaria CGU nº 335/2006.”. Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública/Tribunal de Contas da União-Brasília**: TC, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2. ed. 2018, p. 78.

⁶² “Manual de processo administrativo disciplinar – CGU. Tipificada no inciso VII do art. 9º da Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), possuindo previsão normativa no Decreto nº 5.483/2005, inciso IV do art. 132 e art. 143 da Lei nº 8112/90 e na Portaria CGU nº 335/2006.”. Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública/Tribunal de Contas da União-Brasília**: TC, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2. ed. 2018, p. 78.

⁶³ PIASKOSKI, Cesar Augusto. et al. p. 231-247

investigação servirá também como forma de alcançar a cessação da infração normativa, além de reforçar a necessidade de cumprimento das diretrizes internas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora existam diferenças entre os diversos países, a conduta humana decorrente de uma motivação é perceptível e influencia os objetivos de uma empresa ou governo, na definição e canalização do proveito próprio. Porém em uma corrupção endêmica, percebe-se uma incapacidade generalizada para regular e controlar a defesa de interesses próprios, visando propósitos legítimos e produtivos.

Cabe as pessoas envolvidas em instituições ou organizações, que estejam dispostas a agir de forma acertada e sem vícios passíveis de prejudicar o todo ou parte, manter uma conduta ética.

Quanto a origem dos programas de *compliance* estar vinculada as organizações privadas, é certo que a aplicação de mecanismos de autorregulação e autocontrole nos setores públicos têm ganhado força nos últimos anos, principalmente diante de incentivos legislativos para adoção de práticas de *compliance*.

As regras de *compliance* e a formulação de um programa de integridade servirão, portanto, para estabelecer diretrizes e orientar comportamentos condizentes com o exercício da função pública ou privada, além de representar um criterioso mecanismo de análise de riscos operacionais e gerenciamento de controle interno.

Em relação ao *compliance* no Judiciário, partindo das concepções de *compliance* como instrumento de autorregulação, parece ser plenamente possível o emprego de estruturas normativas de integridade internas, para além daquelas emitidas pela Administração Pública, que nortearão às atividades desenvolvidas pelos tribunais de justiça.

Assim, a implementação de medidas preventivas e de controle de riscos pelos tribunais desenvolvidas no âmbito de programas de *compliance* e de códigos de conduta servirão como reforço para as regras de direito administrativo vigentes, de forma a prevenir abusos e excessos comuns às atividades práticas desenvolvidas no interior dos tribunais.

Partindo dessa premissa, foram sugeridas algumas estruturas essenciais para o desenvolvimento dos programas de *compliance* nos tribunais de justiça, partindo do levantamento, avaliação e gerenciamento dos riscos identificados, que permitirão o conhecimento das atividades e setores mais sensíveis a desvios de conduta.



Após a identificação e gestão contínua dos riscos operacionais levantados, deverá ser elaborado um Código de Conduta interno que estabelecerá padrões de conduta e políticas de *compliance* aplicadas aos servidores e colaboradores do tribunal.

Para que essas normas e padrões de condutas previstas no Código de Conduta sejam internalizadas, deverão ser realizadas oficinas de treinamento e formação de servidores e colaboradores, demonstrando o compromisso coletivo do tribunal na execução e cumprimento das regras de *compliance* vigentes.

Com o desenvolvimento reiterado das atividades de formação e educação, também deverão ser empregadas estruturas de monitoramento e comunicação contínuas, visando o constante aperfeiçoamento e adequação do programa a novos riscos operacionais que venham a surgir com desempenho das atividades desenvolvidas do tribunal.

Ao final, em havendo comunicação ou suspeita de desvios funcionais pelo setor de *compliance*, poderão ser empregadas atividades investigativas que terão por finalidade levantar informações sobre eventual infração normativa. Nesse sentido, o que se recomenda é que, embora eventual desvio funcional deva ser apurado e sancionado no âmbito dos processos competentes, a atividade de caráter meramente investigativo desempenhada pelo setor de *compliance* servirá como um forte aparato para levantamento de informações e alicerce probatório para eventual processo subsequente, seja ele na esfera administrativa, civil ou criminal.



REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Susan Rose; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reformas**. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

BACIGALUPO, Silvina. “El modelo de imputación de la responsabilidad penal de los entes colectivos”. In: ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel; MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena Blanc (coords). **Aspectos Prácticos de la Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas**. Navarra: Thomson Reuters, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública/Tribunal de Contas da União-Brasília**: TC, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2. ed. 2018.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar e MANZI, Vanessa A. **Manual de Compliance – Preservando a Boa Governança e Integridade das Organizações**. São Paulo: Atlas, São Paulo 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Pacto Brasil pela Integridade Empresarial**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil/integridade-empresarial>>. Acesso em: 10 mar. 2024. Acesso em: 15 mar. 2024.

CORTINA, Adela. **La Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial**. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

COTRIM, Victor. **O Pacto Brasil pela Integridade Empresarial e o Programa Nacional de Promoção da Integridade Privada**. Disponível em: <<https://pt.linkedin.com/pulse/o-pacto-brasil-pela-integridade-empresarial-e-programa-victor-cotrim-cotrim-iyihe>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

DARNACUELLETA I GARDELLA, M. **Mercè. Autorregulación y Derecho Público: la Autorregulación Regulada**. Barcelona/Madrid: Marcial Pons, 2005.

DUSKA, Ronald; WHELAN, Mariellen. **O desenvolvimento moral na idade evolutiva: um guia de Piaget e Kohlberg**. São Paulo: Loyola, 1994.

ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación – Génesis y Efectos**. Navarra: Arazandi, 2002.

GUARAGNI, Fábio André. Princípio da confiança no Direito Penal como argumento em favor de órgãos empresariais em posição de comando e *compliance*: relações e possibilidades. In: GUARAGNI, Fábio André e BUSATO, Paulo Cesar (coord.). DAVID, Décio Franco et al. (org.). **Compliance e Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2016.

HOLMES, Pablo. **Psicologia Genética e Teoria do Discurso: a fundamentação evolutiva da democracia em Habermas**. Cadernos de Ética e Filosofia Política. 1/2006. p. 61-86.

JÚNIOR, Filipa Marques; MEDEIROS, João. A elaboração de programas de *compliance*. In: SOUSA MENDES, Paulo de; PALMA, Maria Fernanda; SILVA DIAS, Augusto. **Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal**. Lisboa: Almedina, 2018.

KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo. (coords.) SEGURA, Larissa Garrido Benetti (org). **Sistema de integridade e Poder Judiciário**. Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Fórum, 2022.

KUHLEN, Lothar. "Cuestiones fundamentales de *compliance* y teoría del Derecho Penal". In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (eds.) **Compliance y teoría del Derecho penal**. Madrid, Marcial Pons. 2013.

PIASKOSKI, Augusto Cesar; GARCEL, Adriane. Netto, José Laurindo de Souza; *Compliance* no Poder Judiciário: considerações práticas sobre programas de cumprimento normativo aplicados aos Tribunais de Justiça. Percurso – **Anais do IV CONIBADEC e VII CONLUBRADEC** – Congresso Ibero-Americano de Direito Empresarial e Cidadania e Congresso Luso-Brasileiro de Direito Empresarial e Cidadania. v. 3, n. 40 ISSN: 2316-7521. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/5570>>

SARAIVA, Renata Machado. **Criminal Compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal das empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018.

A INTERNET DAS COISAS (IoT) E AS CIDADES INTELIGENTES (SMART CITIES) NA SEGURANÇA PÚBLICA: POTENCIAL DE INTEGRAÇÃO E APLICAÇÃO ESTRATÉGICA NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ (PMPR)
THE INTERNET OF THINGS (IoT) AND SMART CITIES IN PUBLIC SAFETY:
POTENTIAL FOR INTEGRATION AND STRATEGIC APPLICATION IN THE
PARANÁ MILITARY POLICE (PMPR)

Douglas Angelo Ferrari¹

Priscila Luciene Santos de Lima²

Resumo: A confluência entre a Quarta Revolução Industrial e os desafios contemporâneos da segurança pública instaura um novo paradigma de atuação estatal. Este artigo científico explora, sob uma ótica jurídica, tecnológica e social, o potencial de integração das tecnologias de Internet das Coisas (IoT) e das infraestruturas de Cidades Inteligentes (Smart Cities) no âmbito da segurança pública, com foco específico e aplicado na Polícia Militar do Paraná (PMPR). A pesquisa parte do seguinte problema: como as tecnologias de IoT e as plataformas de Smart Cities podem ser integradas de maneira estratégica, legal e eticamente responsável às operações da PMPR para otimizar a prevenção criminal, a resposta a emergências e a gestão da segurança no estado? A hipótese central sustenta que a integração sistemática dessas tecnologias, condicionada à criação de um robusto arcabouço normativo-operacional que garanta a proteção de direitos fundamentais – notadamente a privacidade e o devido processo legal – e a integridade da prova digital, possui o potencial de transformar a segurança pública paranaense, elevando a eficiência do policiamento ostensivo-preventivo e otimizando a alocação de recursos. Por meio de uma metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e analítica, o trabalho examina a arquitetura conceitual da IoT e das Smart Cities, suas aplicações táticas e estratégicas na atividade policial, e os complexos desafios jurídicos e éticos emergentes, como a vigilância massiva, a proteção de dados (LGPD), os vieses algorítmicos e a cadeia de custódia da prova digital. Ao final, propõe diretrizes para um modelo de implementação estratégica na PMPR, que contemple a governança de dados, a capacitação técnica e a transparência como pilares de legitimidade e eficácia. Conclui-se que a adoção dessas tecnologias pela PMPR não é uma questão de "se", mas de "como", exigindo

¹ Possui Bacharelado em Engenharia de Software pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER (2025). Graduação em Gestão Pública pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER (2017). Possui especializações em Direito Penal e Processo Penal (Faculdade Unina, 2022), Direito Público (Faculdade Legale, 2020), Segurança Pública (Faculdade Unina, 2020) e Polícia Comunitária (Centro Universitário Leonardo da Vinci UNIASSELVI, 2022). Atualmente é policial militar - Polícia Militar do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6162042230506144>

² Pós-doutora em Novas Tecnologias e Direito pela Università Mediterranea di Reggio Calabria - ITÁLIA. Realizando estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE). Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Diretora Editorial e Conselheira de inúmeros periódicos científicos, nacionais e internacionais. Professora no Grupo FAVENI. Email: pritysantoslima@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7325012453913306>

um debate aprofundado e multidisciplinar para que a inovação tecnológica sirva ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito e à efetiva proteção da sociedade paranaense.

Palavras-chave: Internet das Coisas (IoT). Cidades Inteligentes. Segurança Pública. Polícia Militar do Paraná. Tecnologia Policial. Proteção de Dados.

Abstract: The confluence of the Fourth Industrial Revolution and the contemporary challenges of public security establishes a new paradigm for state action. This scientific article explores, from a legal, technological, and social perspective, the potential for integrating Internet of Things (IoT) technologies and Smart Cities infrastructures within the scope of public security, with a specific and applied focus on the Military Police of Paraná (PMPR). The research is based on the following problem: how can IoT technologies and Smart City platforms be strategically, legally, and ethically integrated into PMPR's operations to optimize crime prevention, emergency response, and security management in the state? The central hypothesis argues that the systematic integration of these technologies, contingent upon the creation of a robust normative-operational framework that ensures the protection of fundamental rights – notably privacy and due process – and the integrity of digital evidence, has the potential to transform public security in Paraná, enhancing the efficiency of ostensive-preventive policing and optimizing resource allocation. Through a bibliographic and documentary research methodology with a qualitative and analytical approach, the paper examines the conceptual architecture of IoT and Smart Cities, their tactical and strategic applications in police activity, and the complex emerging legal and ethical challenges, such as mass surveillance, data protection (LGPD), algorithmic biases, and the chain of custody of digital evidence. Finally, it proposes guidelines for a strategic implementation model for the PMPR, which includes data governance, technical training, and transparency as pillars of legitimacy and effectiveness. It is concluded that the adoption of these technologies by the PMPR is not a matter of "if," but of "how," requiring an in-depth, multidisciplinary debate to ensure that technological innovation serves to strengthen the Democratic Rule of Law and the effective protection of the society of Paraná.

Keywords: Internet of Things (IoT). Smart Cities. Public Security. Military Police of Paraná. Police Technology. Data Protection.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea presencia uma transformação paradigmática impulsionada pela Quarta Revolução Industrial, um fenômeno caracterizado pela fusão de tecnologias que dissolve as fronteiras entre as esferas física, digital e biológica. Neste cenário, a Internet das Coisas (IoT) e o conceito de Cidades Inteligentes (*Smart Cities*) emergem como vetores centrais de inovação, reconfigurando a interação humana, a gestão de infraestruturas e a prestação de serviços públicos. A segurança pública, como função essencial do Estado e direito fundamental do cidadão, conforme preceitua o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não permanece imune a essa onda de

disrupção tecnológica. Pelo contrário, encontra-se no epicentro de um debate complexo sobre como aproveitar o potencial dessas novas ferramentas para aprimorar sua eficácia, sem, contudo, erodir os pilares do Estado Democrático de Direito. A capacidade de coletar, processar e analisar volumes massivos de dados em tempo real, provenientes de uma miríade de sensores distribuídos pelo tecido urbano, promete revolucionar as estratégias de prevenção e repressão ao crime, a gestão de emergências e a alocação de recursos policiais.

Nesse contexto, as Polícias Militares, como órgãos de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, estão diante de uma oportunidade histórica e de um desafio monumental. A Polícia Militar do Paraná (PMPR), instituição de reconhecida importância no cenário nacional, responsável por um território vasto e heterogêneo, que abrange desde grandes centros urbanos, como Curitiba e Londrina, até extensas áreas rurais e de fronteira, defronta-se com a necessidade de modernizar suas práticas e incorporar inovações que respondam à complexidade da criminalidade moderna. A integração de tecnologias de IoT e de plataformas de Smart Cities em suas operações não é apenas uma possibilidade futurista, mas uma necessidade estratégica para potencializar sua capacidade de resposta e otimizar o emprego de seu efetivo. A questão que se impõe, portanto, transcende a mera viabilidade técnica, adentrando as esferas jurídica, ética e operacional.

O problema central que orienta esta pesquisa pode ser formulado da seguinte maneira: Como a Internet das Coisas e as infraestruturas de Cidades Inteligentes podem ser integradas de maneira estratégica, legal e eticamente responsável às operações da Polícia Militar do Paraná, a fim de otimizar a prevenção criminal, a resposta a emergências e a gestão da segurança pública no estado? Trata-se de uma indagação multifacetada que exige uma análise que vá além do deslumbramento tecnológico, ponderando criticamente os benefícios operacionais em face dos riscos iminentes aos direitos e garantias fundamentais, como a privacidade, a intimidade, a presunção de inocência e o direito a um julgamento justo.

Para responder a essa questão, o presente artigo parte da seguinte hipótese: A integração sistemática de tecnologias de IoT e Smart Cities nas rotinas da PMPR, condicionada à criação de um arcabouço normativo-operacional que assegure a proteção de direitos fundamentais (notadamente a privacidade) e a integridade da prova digital, possui o potencial de transformar a segurança pública paranaense, elevando a eficiência do policiamento ostensivo e preventivo e otimizando a alocação

de recursos, resultando em uma redução qualificada dos índices de criminalidade e um aumento da percepção de segurança pela população. A materialização desse potencial, contudo, depende de uma implementação criteriosa, transparente e submetida a rigorosos mecanismos de controle social e jurídico.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o potencial e os desafios da integração de tecnologias de IoT e Smart Cities na atividade da Polícia Militar do Paraná, propondo diretrizes para uma implementação que maximize a eficiência e a eficácia da segurança pública, em estrita conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, os objetivos específicos são: a) delinear os conceitos fundamentais de IoT, Smart Cities e sua aplicação à segurança pública; b) identificar e detalhar as principais tecnologias e suas funcionalidades táticas e estratégicas para a atividade policial militar; c) examinar os desafios jurídicos, éticos e operacionais decorrentes, com ênfase na legislação brasileira de proteção de dados e no direito processual penal; e d) esboçar um modelo estratégico para a incorporação dessas tecnologias pela PMPR.

A metodologia empregada consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e com finalidade exploratório-analítica. A investigação se baseará na análise de doutrinas de Direito, Ciência da Computação e Segurança Pública, artigos científicos publicados em periódicos de alto impacto, legislação nacional pertinente (Constituição Federal, Lei Geral de Proteção de Dados, Marco Civil da Internet, Código de Processo Penal), bem como em relatórios técnicos e documentos de organizações internacionais sobre o tema.

Estruturalmente, o artigo está dividido em quatro seções principais, além desta introdução e da conclusão. A segunda seção estabelece a fundamentação teórica, discutindo os paradigmas da Quarta Revolução Industrial, os conceitos de IoT e Smart Cities, e a evolução do conceito de segurança pública no século XXI. A terceira seção explora o vasto potencial tecnológico dessas ferramentas para a atividade policial militar, abordando desde o policiamento preditivo até a gestão de ocorrências em tempo real. A quarta seção se dedica à análise crítica dos desafios jurídicos, éticos e operacionais, que representam o principal ponto de tensão e que demandam a mais cuidadosa reflexão. Por fim, a quinta seção avança na proposição de um modelo estratégico de integração para a PMPR, buscando conciliar inovação e garantia de direitos. Espera-se, com este estudo, contribuir para o debate qualificado sobre a modernização da segurança pública no Brasil, oferecendo subsídios teóricos e

práticos para que a Polícia Militar do Paraná possa trilhar o caminho da inovação tecnológica com segurança jurídica, responsabilidade ética e excelência operacional.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E OS NOVOS PARADIGMAS DA SEGURANÇA PÚBLICA

A compreensão aprofundada do potencial e dos riscos associados à integração de IoT e Smart Cities na segurança pública demanda, primeiramente, o estabelecimento de um sólido alicerce teórico. É imperativo situar o debate no contexto mais amplo da Quarta Revolução Industrial, delinear com precisão os conceitos tecnológicos centrais e, por fim, correlacioná-los com a evolução doutrinária e prática da segurança pública e da atividade policial militar. Esta seção se dedica a construir essa base conceitual, articulando as dimensões tecnológica, social e de segurança em um arcabouço analítico coerente.

2.1 A sociedade da Informação e a Internet das Coisas (IoT): conceitos, arquitetura e implicações

A transição para o século XXI foi marcada pela consolidação do que Manuel Castells (2016) denominou "sociedade em rede", uma estrutura social cujos processos e funções são crescentemente organizados em torno de redes de informação digitais. Essa transformação, impulsionada pela microeletrônica e pela internet, alterou fundamentalmente a produção, o consumo, a comunicação e o poder. Dentro dessa macrotendência, a Internet das Coisas (IoT) representa a próxima fronteira da digitalização, estendendo a conectividade da rede para além dos computadores e smartphones, alcançando os objetos do mundo físico. A IoT não é meramente uma tecnologia, mas um ecossistema sociotécnico que promete uma onipresença computacional, onde o ambiente físico se torna uma interface de informação.

Conceitualmente, a IoT pode ser definida como uma rede de objetos físicos ("coisas") embarcados com sensores, software e outras tecnologias com o propósito de conectar e trocar dados com outros dispositivos e sistemas pela internet (Gubbi et al., 2013). Esses objetos variam desde dispositivos domésticos simples, como lâmpadas e termostatos, até complexos sistemas industriais e infraestruturas urbanas. A essência da IoT reside na capacidade de dotar o mundo físico de uma camada digital, permitindo que ele seja monitorado, analisado e controlado remotamente e de forma automatizada. Conforme destacam Atzori, Iera e Morabito (2010), a visão da

IoT se materializa a partir da convergência de três paradigmas: a computação orientada a objetos (*things-oriented*), a semântica (*semantic-oriented*) e a internet (*Internet-oriented*).

A arquitetura de um sistema de IoT, embora variável em complexidade, é geralmente estruturada em camadas. Uma abordagem comum a descreve em quatro estágios principais: a camada de percepção (ou de sensores), a camada de rede, a camada de processamento (ou *middleware*) e a camada de aplicação (Khan; Salah, 2018). A camada de percepção é composta pelos dispositivos físicos que coletam dados do ambiente, como câmeras, microfones, sensores de temperatura, GPS e acelerômetros. A camada de rede é responsável pela transmissão desses dados, utilizando diversas tecnologias de comunicação, como Wi-Fi, Bluetooth, 4G/5G e redes de baixa potência e longo alcance (LPWAN), como LoRaWAN e NB-IoT. A camada de processamento é o cérebro do sistema, onde os dados brutos são armazenados, processados e analisados, frequentemente com o uso de plataformas em nuvem (*cloud computing*) e algoritmos de inteligência artificial (IA) e aprendizado de máquina (*machine learning*). Finalmente, a camada de aplicação é a interface com o usuário final, onde os dados processados são transformados em informações úteis e serviços de valor agregado, como painéis de controle, alertas e ações automatizadas.

As implicações da proliferação da IoT são profundas e ambivalentes. Por um lado, ela oferece um potencial imenso para a otimização de processos, a criação de novos serviços e a melhoria da qualidade de vida. Por outro lado, como adverte Shoshana Zuboff (2019) em sua análise sobre o "capitalismo de vigilância", a coleta massiva e onipresente de dados cria novas assimetrias de poder e conhecimento, levantando sérias preocupações sobre privacidade, autonomia e controle social. A capacidade de monitorar o comportamento humano em uma escala sem precedentes representa um desafio direto aos direitos fundamentais. Stefano Rodotà (2017), jurista italiano, já alertava para o risco de uma sociedade de "vigilância democrática", onde os cidadãos, muitas vezes voluntariamente, submetem-se a um controle difuso em troca de conveniência e segurança. Essa tensão fundamental entre a utilidade dos dados e a proteção da esfera privada é o pano de fundo inelutável de qualquer discussão sobre a aplicação da IoT na segurança pública.

2.2 Cidades Inteligentes (Smart Cities): da infraestrutura urbana à governança algorítmica

O conceito de Cidade Inteligente (*Smart City*) está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento da IoT e de outras tecnologias da informação e comunicação (TICs). Embora não haja uma definição universalmente aceita, uma *Smart City* pode ser compreendida como um espaço urbano que utiliza intensivamente a tecnologia para melhorar a eficiência das operações e serviços, a qualidade de vida de seus cidadãos, o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental (Caragliu; Del Bo; Nijkamp, 2011). A "inteligência" de uma cidade não reside apenas na presença da tecnologia, mas na sua capacidade de integrar sistemas, analisar dados de forma holística e utilizar os insights gerados para uma tomada de decisão mais informada e proativa. Trata-se de uma visão de governança urbana orientada por dados (*data-driven urban governance*).

Os pilares de uma *Smart City* geralmente incluem áreas como mobilidade inteligente, energia inteligente, governança inteligente, vida inteligente, economia inteligente e meio ambiente inteligente. A segurança pública, ou "segurança inteligente" (*smart safety/security*), é uma dimensão transversal e fundamental desse ecossistema. A infraestrutura de uma *Smart City* – composta por redes de fibra óptica, conectividade 5G, data centers e, crucialmente, uma vasta malha de sensores de IoT – forma a espinha dorsal para a implementação de soluções avançadas de segurança. Câmeras de vigilância com análise de vídeo embutida, postes de iluminação pública com sensores de som para detectar disparos de arma de fogo, semáforos inteligentes que se ajustam ao fluxo de veículos de emergência e plataformas de gestão de incidentes que integram dados de múltiplas fontes são exemplos de como a infraestrutura urbana se torna um ativo estratégico para a segurança (Alawadhi et al., 2012).

A transição para uma governança algorítmica, no entanto, introduz novas complexidades. A tomada de decisões, antes restrita a agentes humanos, passa a ser influenciada ou até mesmo automatizada por algoritmos que operam sobre os dados coletados. Isso levanta questões sobre transparência, responsabilidade (*accountability*) e equidade. Como Frank Pasquale (2015) argumenta em "*The Black Box Society*", a opacidade de muitos algoritmos comerciais e governamentais pode obscurecer os critérios por trás de decisões cruciais, tornando difícil contestá-las ou identificar vieses. No contexto da segurança pública, um algoritmo que designa áreas

de "alto risco" para patrulhamento intensivo pode, se treinado com dados históricos enviesados, perpetuar e amplificar ciclos de discriminação racial e social, concentrando a ação policial em comunidades já marginalizadas. A promessa de uma governança urbana mais eficiente e objetiva deve, portanto, ser temperada pela consciência crítica dos riscos de uma "tirania algorítmica", onde a lógica tecnocrática se sobrepõe aos princípios democráticos e aos direitos humanos.

2.3 O conceito contemporâneo de segurança pública e a atividade policial militar no século XXI

A segurança pública, em sua concepção moderna e democrática, transcende a mera repressão ao crime. Ela é um estado de paz social e ordem jurídica que permite o pleno exercício dos direitos e liberdades individuais e coletivas. O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a segurança pública é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Essa definição ampla reflete uma evolução do pensamento sobre a atividade policial, que se afasta de um modelo puramente reativo e militarizado para incorporar paradigmas mais complexos e preventivos.

A doutrina da atividade policial tem evoluído significativamente desde os princípios de Robert Peel no século XIX. Modelos como o "policiamento comunitário" enfatizam a necessidade de uma parceria entre a polícia e a comunidade, buscando a coprodução da segurança através da resolução de problemas locais (Skogan; Frydl, 2004). Mais recentemente, o "policiamento orientado por inteligência" (intelligence-led policing) propõe que as decisões operacionais e estratégicas sejam baseadas na análise e produção de inteligência criminal, em vez de depender apenas da resposta a chamados de emergência (Ratcliffe, 2016). Esse modelo busca proatividade, direcionando os recursos limitados para os alvos, locais e comportamentos que representam o maior risco.

É precisamente neste ponto que as tecnologias de IoT e Smart Cities se conectam com a vanguarda da doutrina policial. A capacidade de coletar e analisar dados em larga escala é o combustível para um policiamento orientado por inteligência verdadeiramente eficaz. A tecnologia não é um fim em si mesma, mas uma ferramenta poderosa para implementar esses novos paradigmas. Para as Polícias Militares, cuja missão constitucional é o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, a

tecnologia pode significar a passagem de um patrulhamento baseado em rotas e intuição para um patrulhamento direcionado por dados, capaz de antecipar focos de desordem e criminalidade. Pode significar uma resposta mais rápida e coordenada a incidentes críticos, uma maior segurança para o próprio policial em campo e uma maior transparência e *accountability* perante a sociedade.

A Polícia Militar do Paraná, inserida nesse contexto de transformação, enfrenta o desafio de adaptar sua cultura organizacional, sua doutrina e seus processos para absorver essas inovações. A implementação tecnológica não pode ser um mero apêndice, mas deve ser integrada ao planejamento estratégico e à formação continuada de seus oficiais e praças. A transição para um modelo de "polícia 4.0" exige não apenas competência técnica, mas também uma profunda reflexão sobre o papel da instituição em uma sociedade em rede, onde a informação é, ao mesmo tempo, o principal ativo para a promoção da segurança e o principal vetor de risco para os direitos fundamentais. A excelência técnica e tática, que historicamente caracteriza a PMPR, deve ser agora complementada por uma excelência na gestão da informação e na governança tecnológica.

3 O POTENCIAL TECNOLÓGICO DA IOT E DAS SMART CITIES NA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

A incorporação de tecnologias disruptivas no seio das instituições de segurança pública representa uma das mais promissoras e, ao mesmo tempo, complexas fronteiras da modernização estatal. Para uma corporação com a capilaridade e a responsabilidade da Polícia Militar do Paraná, a aplicação estratégica do ecossistema de IoT e das plataformas de Cidades Inteligentes pode catalisar um salto qualitativo em suas capacidades operacionais, táticas e estratégicas. Esta seção se debruça sobre as aplicações concretas dessas tecnologias, detalhando como sensores, dados e algoritmos podem ser traduzidos em ações policiais mais eficientes, proativas e seguras. A análise abrange desde o planejamento macro da prevenção criminal até a execução micro do patrulhamento ostensivo e do atendimento de ocorrências.

3.1 Policiamento preditivo e análise de dados massivos (Big Data): ferramentas para a prevenção criminal estratégica

O policiamento preditivo representa talvez a aplicação mais emblemática e controversa da análise de dados na segurança pública. O conceito se refere ao uso

de algoritmos analíticos para identificar, com base em dados históricos e em tempo real, locais, horários, indivíduos e padrões de comportamento com maior probabilidade de envolvimento em futuras atividades criminais (Perry et al., 2013). O objetivo não é "prever o futuro", mas sim calcular probabilidades que permitam às forças policiais alocar seus recursos de forma mais inteligente e proativa, antecipando-se à eclosão de crimes em vez de apenas reagir a eles. Este paradigma alinha-se perfeitamente com a doutrina do policiamento orientado por inteligência, provendo a matéria-prima analítica para a tomada de decisão.

A implementação de sistemas de policiamento preditivo na PMPR poderia se dar através da análise de um vasto conjunto de dados (*Big Data*). Fontes de dados relevantes incluiriam: registros históricos de ocorrências policiais (boletins de ocorrência), dados de geolocalização de viaturas (GPS), informações do disque-denúncia (181), dados demográficos e socioeconômicos do censo (IBGE), informações sobre o calendário de eventos da cidade (shows, jogos de futebol), dados meteorológicos e, crucialmente, dados em tempo real provenientes da malha de sensores da Smart City. Por exemplo, a correlação entre um aumento anômalo no fluxo de pessoas em uma determinada área (detectado por câmeras com contagem de pessoas), a ocorrência de um grande evento nas proximidades e registros históricos de furtos em circunstâncias semelhantes poderia gerar um alerta para que o Centro de Operações Policiais Militares (COPOM) direcione uma equipe de patrulhamento para aquela localidade específica.

Existem, fundamentalmente, duas abordagens para o policiamento preditivo: a predição baseada em locais (*place-based*) e a predição baseada em pessoas (*person-based*). A primeira, que busca identificar "*hotspots*" criminais – pequenas áreas geográficas que concentram um número desproporcional de crimes –, é a mais comum e menos controversa. Softwares como o PredPol utilizam dados de tipo, local e horário de crimes passados para prever onde e quando novos crimes têm maior probabilidade de ocorrer (Mohler et al., 2011). Uma viatura da PMPR poderia receber, em seu terminal de dados, um mapa de calor atualizado dinamicamente, indicando as áreas de maior risco em seu setor de patrulhamento para as próximas horas, permitindo um policiamento ostensivo mais focado e dissuasório. A segunda abordagem, que tenta prever quais indivíduos têm maior probabilidade de cometer ou serem vítimas de crimes, é eticamente muito mais problemática, pois tangencia o risco de estigmatização e de um "direito penal do autor", sendo sua aplicação em um Estado

Democrático de Direito extremamente questionável, como será aprofundado na seção 4.3.

A aplicação estratégica para a PMPR seria, portanto, focar em modelos de predição baseados em locais e em tipos de crime, utilizando a análise de Big Data para otimizar o planejamento de operações como a "Operação Saturação" em áreas específicas, o posicionamento de Bases Móveis Comunitárias ou a distribuição do efetivo do Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária (BPEC) nos horários e locais de maior vulnerabilidade para a comunidade escolar.

3.2 Sensores e dispositivos inteligentes no policiamento ostensivo: Câmeras Corporais (bodycams), detectores de disparo e Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs)

Se o policiamento preditivo atua no nível estratégico, um conjunto de dispositivos de IoT tem o potencial de revolucionar a execução tática do policiamento ostensivo, aumentando a segurança do policial, a transparência da ação e a capacidade de coleta de informações no terreno.

As câmeras corporais (*Body Worn Cameras - BWCs* ou *bodycams*) são dispositivos acoplados ao uniforme do policial que gravam áudio e vídeo das interações com o público. Sua adoção tem sido associada a múltiplos benefícios. Para a sociedade, representam um poderoso mecanismo de *accountability*, inibindo o uso excessivo da força e o abuso de autoridade, além de fornecerem um registro objetivo para a apuração de denúncias (Lum; Koper, 2017). Para o policial, as *bodycams* podem reduzir o número de denúncias falsas ou frívolas, servir como meio de prova para a acusação e auxiliar na elaboração de relatórios de ocorrência mais precisos. Para a PMPR, a implementação em larga escala de *bodycams*, integradas a um sistema de armazenamento em nuvem seguro e com regras claras de acesso e retenção de dados, poderia elevar a legitimidade de suas ações perante a comunidade paranaense e qualificar a produção de provas para o sistema de justiça criminal.

Outra tecnologia de grande impacto são os sistemas de detecção de disparos de arma de fogo, como o *ShotSpotter*. Trata-se de uma rede de sensores acústicos instalados em locais estratégicos da cidade (como no topo de prédios e postes) que, por meio de triangulação e análise de algoritmos, conseguem identificar o som de um tiro, determinar sua localização exata com margem de poucos metros, o número de disparos e, em alguns casos, até o tipo de arma, tudo em questão de segundos. A

informação é enviada instantaneamente para o COPOM, permitindo o despacho imediato de viaturas para a cena, muitas vezes antes mesmo que qualquer cidadão tenha ligado para o 190. Para a PMPR, isso significa uma redução drástica no tempo de resposta a crimes violentos, aumentando as chances de socorrer vítimas, prender agressores em flagrante e coletar evidências ainda "quentes" (Choi; Libretti; Schnur, 2014). A instalação de tais sistemas em áreas de alta incidência de homicídios em cidades como Curitiba, Foz do Iguaçu ou na região metropolitana poderia ter um impacto direto na redução desses crimes.

Os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), ou drones, oferecem uma capacidade de consciência situacional sem precedentes. Equipados com câmeras de alta resolução, zoom óptico e sensores térmicos, os drones podem ser empregados pela PMPR em uma vasta gama de missões. O Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) pode utilizá-los para o reconhecimento de áreas de alto risco antes de uma incursão, identificando rotas de fuga e a posição de criminosos sem expor a equipe. O Batalhão de Polícia Ambiental (BPAmb) pode empregá-los no monitoramento de áreas de desmatamento ilegal e na busca por acampamentos de caçadores. Em grandes eventos públicos, como o Carnaval de Guaratuba ou jogos no Estádio Couto Pereira, drones podem fornecer uma visão aérea contínua para o comando da operação, monitorando o fluxo de multidões e identificando pontos de tumulto. A integração das imagens dos drones em tempo real ao Centro de Comando e Controle permite uma tomada de decisão muito mais qualificada.

3.3 Gestão inteligente de trânsito e ocorrências: otimização de rotas e alocação de recursos para o atendimento emergencial

A eficiência do atendimento de uma ocorrência emergencial, seja um crime em andamento ou um acidente grave, é medida em segundos. A integração de sistemas de IoT e Smart Cities pode otimizar drasticamente a gestão desses eventos pelo COPOM e pelo Batalhão de Polícia de Trânsito (BPTran). Semáforos inteligentes, por exemplo, podem ser programados para abrir uma "onda verde" para viaturas e ambulâncias em deslocamento, reduzindo o tempo de resposta e os riscos de acidentes durante o trajeto. A plataforma Waze, através do programa "*Connected Citizens*", já compartilha dados de trânsito em tempo real com órgãos públicos, permitindo que o COPOM identifique a viatura mais próxima e com a rota mais desimpedida para atender a um chamado.

Uma plataforma de Despacho Assistido por Computador (*Computer-Aided Dispatch* - CAD) de última geração, integrada aos diversos sistemas da cidade, pode automatizar e qualificar o processo de atendimento. Quando um cidadão liga para o 190, o sistema pode automaticamente identificar sua localização (via triangulação de ERBs ou GPS do celular) e exibir para o atendente um mapa com todas as informações relevantes daquela área: câmeras públicas próximas, registros de ocorrências recentes, presença de escolas ou hospitais. O sistema pode então sugerir a viatura mais adequada para o despacho, considerando não apenas a proximidade, mas a carga de trabalho da equipe e sua especialização (por exemplo, despachar uma viatura da Patrulha Maria da Penha para um caso de violência doméstica). Essa automação inteligente libera o operador humano para focar na interação com a vítima e na coleta de informações críticas, enquanto o sistema cuida da logística (Ferreira; Jana, 2019). Para a PMPR, isso se traduz em um atendimento mais rápido, eficiente e seguro, tanto para o cidadão quanto para o policial.

3.4 A integração de sistemas: Centros de Comando e Controle (C4I) e a interoperabilidade de dados para uma visão situacional unificada

O verdadeiro potencial da IoT e das Smart Cities não reside em tecnologias isoladas, mas em sua integração sinérgica. A materialização dessa integração ocorre nos Centros de Comando, Controle, Comunicações, Computação e Inteligência (C4I). Um C4I moderno funciona como o cérebro da operação de segurança pública, um ambiente onde dados de múltiplas fontes são agregados, correlacionados e visualizados em uma plataforma unificada, gerando o que a doutrina militar chama de "Consciência Situacional" (*Situational Awareness*).

Para a PMPR, a implementação ou modernização de um C4I estadual que integre as tecnologias discutidas é um passo estratégico fundamental. Nesse centro, os operadores teriam acesso a um mapa digital do Paraná onde poderiam visualizar, em tempo real: a localização de todas as viaturas; as imagens de milhares de câmeras públicas e privadas conveniadas; os alertas do sistema de detecção de disparos; as imagens dos drones em operação; os "*hotspots*" gerados pelo policiamento preditivo; o status do atendimento de todas as ocorrências em andamento. Essa visão holística permite um comando e controle muito mais eficaz. Em uma crise de grande escala, como um assalto a banco com reféns em uma cidade do interior, o comandante da operação no C4I em Curitiba poderia ter a mesma visão situacional que as equipes

no terreno, coordenando o cerco, acionando o BOPE e negociadores, e gerenciando a resposta de forma centralizada e informada.

A interoperabilidade de dados é o maior desafio técnico para a construção de um C4I eficaz. É preciso criar padrões e interfaces de programação de aplicativos (APIs) que permitam que sistemas de diferentes fornecedores e de diferentes agências (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Guarda Municipal) possam "conversar" entre si e compartilhar informações de forma segura e eficiente. A superação desse desafio é o que permite transformar um amontoado de dados em inteligência acionável, capacitando a Polícia Militar do Paraná a operar no mais alto nível de eficiência e a cumprir sua missão constitucional de proteger a sociedade paranaense na era digital.

4 DESAFIOS JURÍDICOS, ÉTICOS E OPERACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO PELA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ (PMPR)

A adoção de um aparato tecnológico tão poderoso e invasivo como o ecossistema da IoT e das Smart Cities pela força policial não pode ser analisada apenas sob o prisma da eficiência operacional. A promessa de uma segurança pública mais eficaz deve ser confrontada com os riscos iminentes aos direitos e garantias fundamentais que alicerçam o Estado Democrático de Direito. A implementação dessas tecnologias pela Polícia Militar do Paraná impõe uma reflexão profunda e criteriosa sobre os seus limites jurídicos, suas implicações éticas e os obstáculos práticos para uma absorção bem-sucedida. Esta seção se dedica a dissecar esses desafios, que constituem o núcleo crítico do debate e o principal ponto de atenção para os gestores públicos, legisladores e para a própria sociedade.

4.1 A tensão entre vigilância e privacidade: análise sob a ótica da Constituição Federal e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

O desafio mais fundamental reside na tensão inerente entre a necessidade de vigilância para fins de segurança pública e o direito à privacidade, à intimidade e à proteção de dados pessoais, consagrados como cláusulas pétreas no artigo 5º, incisos X e XII, da Constituição Federal, e densificados pela Emenda Constitucional nº 115/2022, que elevou a proteção de dados pessoais à categoria de direito fundamental. A coleta massiva e contínua de dados por sensores urbanos, drones e câmeras corporais cria um estado de vigilância ubíqua que pode gerar um "efeito

inibidor" (*chilling effect*) sobre a liberdade de expressão, de associação e de manifestação, pois os cidadãos, cientes de que estão sendo constantemente observados, podem se sentir coagidos a evitar comportamentos perfeitamente legais, mas que poderiam ser mal interpretados por um sistema de monitoramento (Solove, 2008).

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709/2018) estabelece um marco regulatório detalhado para o tratamento de dados no Brasil. Embora seu artigo 4º, inciso III, excepcione a aplicação da lei para o tratamento de dados realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, o mesmo dispositivo determina que esse tratamento deve ser regido por legislação específica, que deve prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção previstos na própria LGPD. Como essa legislação específica ainda não foi editada, instala-se uma zona de incerteza jurídica. No entanto, a melhor interpretação, em conformidade com a Constituição, é a de que os princípios basilares da LGPD, como os da finalidade, adequação, necessidade, transparência e segurança, devem servir como balizas intransponíveis para a atividade policial.

Nesse sentido, a PMPR, ao implementar um sistema de vigilância por câmeras com reconhecimento facial, por exemplo, deve ser capaz de demonstrar que essa medida atende a uma finalidade legítima, específica e informada (e.g., a busca por foragidos da justiça com mandado de prisão em aberto), que é adequada para atingir essa finalidade e, crucialmente, que é necessária, ou seja, que não existem outros meios menos invasivos para alcançar o mesmo objetivo. Conforme ensina Danilo Doneda (2019, p. 154), "a coleta de dados deve ser minimizada, restringindo-se ao que for indispensável para a persecução daquela finalidade". A vigilância indiscriminada e prospectiva sobre toda a população, sem um alvo definido, colide frontalmente com o princípio da necessidade e com a presunção de inocência. A Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Carpenter v. United States* (2018), já reconheceu que o monitoramento da localização de um indivíduo por longos períodos através de dados de telefonia celular constitui uma busca que exige mandado judicial, dada a expectativa razoável de privacidade no todo de seus movimentos físicos. Essa lógica é perfeitamente aplicável ao rastreamento de cidadãos através de um ecossistema de sensores de uma Smart City.

4.2 A validade da prova digital e a cadeia de custódia em ambientes de IoT: o rigor processual penal frente à volatilidade tecnológica

Uma vez que os dados coletados pelos sistemas de IoT são utilizados para fundamentar uma abordagem policial, uma prisão em flagrante ou uma investigação criminal, eles se transformam em vestígios digitais e, potencialmente, em prova penal. Nesse momento, a sua admissibilidade e valoração no processo penal dependem da estrita observância das normas processuais, em especial as que regem a cadeia de custódia da prova, introduzidas no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). O artigo 158-A do CPP define a cadeia de custódia como o "conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte".

O desafio no ambiente de IoT é imenso, dada a natureza volátil, etérea e facilmente manipulável dos dados digitais. Para que a filmagem de uma bodycam ou de um drone possa ser usada como prova válida em um processo judicial, a PMPR deverá implementar um sistema robusto que garanta a sua integridade e autenticidade desde o momento da captura. Isso implica em:

[...] a utilização de algoritmos de hash (como SHA-256) para gerar uma "impressão digital" única do arquivo de vídeo no momento de sua criação, o armazenamento em servidores seguros com trilhas de auditoria que registrem cada acesso e modificação, a definição de políticas claras de retenção e descarte dos dados, e a documentação meticulosa de cada etapa do manuseio do vestígio digital, desde o policial que o coletou até o perito que o analisou e o juiz que o recebeu. (Pacelli, 2021, p. 388).

A ausência de um desses elos pode levar à quebra da cadeia de custódia e, conseqüentemente, à declaração de ilicitude da prova, contaminando todo o processo penal, conforme a teoria dos frutos da árvore envenenada (*fruits of the poisonous tree*). A PMPR precisa, portanto, investir não apenas nos dispositivos de captura de dados, mas, com igual ou maior ênfase, na infraestrutura de *back-end* (armazenamento, segurança, gestão de dados) e na elaboração de Protocolos Operacionais Padrão (POPs) que orientem o policial na correta preservação do vestígio digital, sob pena de ver todo o investimento tecnológico se tornar inútil do ponto de vista processual.

4.3 Vieses algorítmicos e o risco da discriminação estrutural na atividade policial

Os sistemas de inteligência artificial, especialmente os de policiamento preditivo, não são neutros. Eles aprendem a partir dos dados com os quais são alimentados. Se os dados históricos de criminalidade refletem um policiamento historicamente mais intenso e repressivo em bairros de população predominantemente negra e de baixa renda, o algoritmo aprenderá a associar essas características (raça e classe social, mesmo que indiretamente através do CEP) a um maior risco criminal. O resultado é um ciclo vicioso (*feedback loop*) de discriminação: o algoritmo prevê mais crimes nessas áreas, a polícia envia mais viaturas, realiza mais abordagens, e, conseqüentemente, efetua mais prisões por crimes de menor potencial ofensivo (como porte de drogas para uso), o que gera mais dados que "confirmam" a previsão inicial do algoritmo. Cathy O'Neil (2016) chama esses sistemas de "armas de destruição matemática" (*Weapons of Math Destruction*), pois eles automatizam e escalam preconceitos existentes sob um verniz de objetividade técnica.

Para a PMPR, a adoção acrítica de um software de policiamento preditivo poderia, paradoxalmente, agravar tensões sociais e minar a confiança da comunidade, em vez de melhorá-la. A implementação de qualquer sistema decisório algorítmico deve ser precedida por uma auditoria rigorosa de seus dados de treinamento e de seu funcionamento, buscando identificar e mitigar possíveis vieses. É fundamental garantir a transparência do algoritmo (ou, ao menos, de seus resultados e critérios gerais), permitindo o escrutínio por parte da sociedade civil, da academia e de órgãos de controle, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. A decisão final sobre a alocação de recursos e a realização de uma abordagem deve sempre permanecer com o agente humano, que pode e deve usar seu juízo crítico para sobrepor-se a uma recomendação algorítmica potencialmente enviesada. A tecnologia deve ser um auxílio à decisão, não a decisão em si.

4.4 Desafios de implementação na PMPR: custos, capacitação técnica e cultura organizacional

Para além das complexas questões jurídicas e éticas, a PMPR enfrenta desafios operacionais e institucionais significativos. O primeiro é o custo. A aquisição de milhares de bodycams, drones, sensores, licenças de software e, principalmente, a construção de uma infraestrutura de armazenamento e processamento de dados

segura e escalável, representa um investimento financeiro vultoso, que compete com outras necessidades prementes da corporação, como a valorização salarial, a renovação da frota e a aquisição de equipamentos de proteção individual. Um planejamento orçamentário de longo prazo e a busca por fontes de financiamento, como o Fundo Nacional de Segurança Pública, são essenciais.

O segundo desafio é a capacitação técnica. Não basta equipar os policiais com tecnologia de ponta; é preciso treiná-los para utilizá-la de forma correta, eficiente e legal. Isso exige uma reformulação dos currículos da Academia Policial Militar do Guatupê e dos cursos de formação e aperfeiçoamento, incluindo disciplinas sobre direito digital, cadeia de custódia de provas digitais, análise de dados e operação de sistemas. Além disso, é necessário criar e valorizar carreiras técnicas dentro da PMPR, atraindo e retendo profissionais com expertise em ciência de dados, cibersegurança e engenharia de software, que possam desenvolver e manter esses sistemas complexos.

Finalmente, o desafio da cultura organizacional talvez seja o mais sutil e profundo. A atividade policial é tradicionalmente baseada na experiência, na intuição ("tirocínio policial") e em relações hierárquicas bem definidas. A transição para um modelo de policiamento orientado por dados exige uma mudança de mentalidade, onde a análise objetiva de informações passa a ter um peso maior no planejamento e na execução das ações. Pode haver resistência à adoção de tecnologias como as bodycams, vistas por alguns como um instrumento de desconfiança contra o policial, ou ao policiamento preditivo, visto como uma substituição do julgamento humano. Superar essa resistência exige liderança, comunicação clara sobre os benefícios da tecnologia (inclusive para a segurança do próprio policial) e o envolvimento da tropa no processo de desenvolvimento e implementação das novas ferramentas, garantindo que elas sejam projetadas para atender às necessidades reais da atividade-fim.

5 PROPOSTA DE UM MODELO ESTRATÉGICO DE INTEGRAÇÃO PARA A PMPR

A transição da Polícia Militar do Paraná para um modelo de policiamento tecnologicamente avançado, fundamentado em IoT e em dados de Cidades Inteligentes, não pode ocorrer de forma improvisada ou fragmentada. É imperativa a construção de um modelo estratégico coeso, que harmonize a inovação com a legalidade, a eficiência com a ética, e a tecnologia com a doutrina policial. Este modelo deve ser concebido como um ecossistema integrado, e não como a mera aquisição

de equipamentos isolados. A presente seção visa a esboçar as diretrizes para a construção desse modelo, articulando-o em três pilares fundamentais: a formulação de uma política pública estadual, a padronização de procedimentos operacionais e a instituição de uma robusta governança de dados.

5.1 Diretrizes para uma política pública de segurança baseada em tecnologia no Estado do Paraná

A integração efetiva das tecnologias na PMPR depende, antes de tudo, de uma visão estratégica emanada do mais alto escalão do Governo do Estado do Paraná e da Secretaria de Segurança Pública (SESP-PR). A tecnologia não pode ser um fim em si mesma, mas um meio para alcançar os objetivos de uma política criminal e de segurança pública clara e democraticamente definida. Propõe-se, assim, a criação de uma "Política Estadual de Segurança Pública Orientada por Tecnologia e Dados", com as seguintes diretrizes:

Primeiramente, o princípio da legalidade e do respeito aos direitos fundamentais deve ser a viga mestra. A política deve estabelecer, de forma explícita, que toda e qualquer tecnologia a ser empregada pela PMPR estará sujeita aos ditames da Constituição Federal, da futura lei específica sobre o tratamento de dados para fins de segurança pública e, subsidiariamente, aos princípios da LGPD. Deve prever a realização de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) antes da implementação de qualquer sistema de vigilância ou análise de dados em larga escala, analisando os riscos aos direitos dos cidadãos e as medidas para mitigá-los.

Em segundo lugar, a política deve fomentar a interoperabilidade e a integração. É crucial evitar a criação de "silos" tecnológicos, onde cada batalhão ou cada cidade adota uma solução incompatível com as demais. A SESP-PR deve coordenar a definição de padrões técnicos e de comunicação de dados para todo o estado, garantindo que as informações geradas pela Guarda Municipal de Curitiba, pelas câmeras de uma empresa privada em Londrina e pelos drones da PMPR em Foz do Iguaçu possam fluir para uma plataforma centralizada, como um C4I estadual, e serem correlacionadas para gerar inteligência.

Terceiro, o fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) em parceria com a indústria local e as universidades paranaenses, como a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR),

deve ser um objetivo central. Em vez de depender exclusivamente de soluções "de prateleira" importadas, o estado pode incentivar o desenvolvimento de tecnologias adaptadas à realidade local, gerando conhecimento, empregos qualificados e soberania tecnológica. A criação de um centro de excelência em tecnologia para segurança pública poderia catalisar essa colaboração.

Por fim, a política deve prever mecanismos de transparência e controle social. Isso inclui a publicação de relatórios periódicos sobre o uso das tecnologias, os seus custos, os resultados alcançados (em termos de redução da criminalidade e aumento da eficiência) e os eventuais incidentes de segurança ou violações de privacidade. A criação de um conselho consultivo, com a participação de membros da PMPR, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da OAB-PR, da academia e de organizações da sociedade civil, para debater e supervisionar a implementação dessa política, seria um passo importante para garantir sua legitimidade democrática.

5.2 Protocolos Operacionais Padrão (POP) para o uso de tecnologias de IoT na atividade-fim

A tradução da política pública para a rotina do policial na rua se dá por meio dos Protocolos Operacionais Padrão (POPs). A PMPR já possui uma cultura de padronização de procedimentos, e esta deve ser estendida para o uso das novas tecnologias. É fundamental desenvolver e disseminar POPs claros e detalhados para cada ferramenta.

Para as câmeras corporais (bodycams), o POP deve definir inequivocamente: quando o policial deve iniciar e parar a gravação (e.g., iniciar ao ser despachado para uma ocorrência ou ao iniciar uma abordagem, e parar ao finalizá-la); as consequências para o não acionamento deliberado da câmera; os procedimentos para o upload seguro dos dados ao final do turno; as regras de acesso às imagens (quem pode ver, em que circunstâncias); e o prazo de retenção das gravações que não estão vinculadas a um inquérito ou processo.

Para os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), o POP deve abranger: os requisitos para a habilitação do policial-operador (seguindo as normas da ANAC e do DECEA); as condições meteorológicas e de segurança para a decolagem; as regras para a operação em áreas urbanas, respeitando a privacidade dos cidadãos não envolvidos na ocorrência (e.g., evitando sobrevoos prolongados sobre residências

particulares sem justificativa); e os procedimentos para a preservação das imagens como vestígio digital, garantindo a cadeia de custódia.

Para os sistemas de policiamento preditivo, o POP deve orientar o comandante e a equipe de patrulhamento sobre como interpretar as previsões algorítmicas. Deve enfatizar que a indicação de um "hotspot" não é uma "carta branca" para a realização de abordagens indiscriminadas, mas sim uma informação de inteligência que orienta o patrulhamento ostensivo e a atenção da equipe. O protocolo deve reforçar que toda abordagem deve ser baseada em fundada suspeita, conforme o artigo 244 do Código de Processo Penal, e não apenas na localização geográfica indicada por um software. A documentação do motivo da abordagem, separando a influência da previsão algorítmica da observação concreta do policial, é crucial para a fiscalização e para evitar o viés de automação (Blind, 2013).

5.3 A governança de dados e a transparência como pilares de legitimidade democrática

Subjacente a toda a estratégia está a necessidade de uma governança de dados exemplar. A PMPR se tornará uma organização que não apenas consome, mas produz e gerencia um volume colossal de dados sensíveis. A instituição de uma estrutura de governança de dados, possivelmente liderada por um Encarregado de Proteção de Dados (*Data Protection Officer* - DPO) específico para a segurança pública, é uma exigência legal e uma necessidade prática. Essa estrutura será responsável por:

[...] classificar os dados de acordo com seu nível de sensibilidade; definir políticas de controle de acesso baseadas no princípio do "need to know" (acesso apenas ao necessário); implementar medidas de segurança da informação de ponta para prevenir vazamentos e ataques cibernéticos; gerenciar o ciclo de vida dos dados, desde a coleta até o descarte seguro; e responder a requisições de titulares de dados e de autoridades de controle. (Blum; Monteiro de Castro, 2020, p. 215).

A legitimidade do uso de tecnologias de vigilância pela polícia em uma democracia depende fundamentalmente da confiança da população. E a confiança se constrói com transparência. A PMPR deve adotar uma postura de "transparência por padrão" (*transparency by default*) em relação à sua política tecnológica. Isso não significa expor informações operacionais sigilosas, mas sim ser aberta sobre quais tecnologias estão sendo usadas, por que estão sendo usadas, quais são as regras

que governam seu uso e quais são os resultados auditáveis de seu emprego. A publicação de painéis (*dashboards*) com estatísticas agregadas e anonimizadas sobre a criminalidade, a produtividade policial e o uso da força, por exemplo, pode fortalecer o controle social e a *accountability*.

Em suma, o modelo estratégico proposto para a PMPR busca equilibrar a balança. De um lado, o aproveitamento máximo do potencial tecnológico para tornar a segurança pública no Paraná mais eficiente e proativa. Do outro, a construção de salvaguardas jurídicas, operacionais e de governança que garantam que esse poder informacional seja exercido de forma justa, proporcional e transparente. Apenas através desse equilíbrio é possível que a inovação tecnológica sirva ao seu propósito último: o fortalecimento da segurança do cidadão e do Estado Democrático de Direito.

6 CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, buscou-se desvendar a complexa e multifacetada relação entre a vanguarda tecnológica, representada pela Internet das Coisas e pelas Cidades Inteligentes, e uma das mais essenciais funções do Estado, a segurança pública, com um olhar direcionado à realidade e às potencialidades da Polícia Militar do Paraná. A jornada analítica percorrida, partindo dos fundamentos conceituais da Quarta Revolução Industrial até a proposição de um modelo estratégico de implementação, permite extrair conclusões robustas e apontar caminhos para o futuro.

Ficou evidente que o potencial de integração dessas tecnologias na atividade policial militar é vasto e transformador. A capacidade de analisar dados massivos para antecipar focos de criminalidade, o uso de sensores inteligentes para aumentar a consciência situacional e a segurança do policial em campo, a otimização do atendimento de emergências através de uma gestão de trânsito e despacho inteligentes, e a unificação de todas essas fontes de informação em Centros de Comando e Controle avançados não são mais elementos de ficção científica, mas realidades técnicas ao alcance da PMPR. A adoção dessas ferramentas tem o condão de qualificar substancialmente a prestação do serviço de segurança pública, alinhando a corporação com os paradigmas mais modernos de policiamento orientado por inteligência e gestão baseada em evidências. A hipótese central deste trabalho, de que a integração sistemática dessas tecnologias pode elevar a eficiência do policiamento e a percepção de segurança, foi amplamente corroborada pela análise do potencial operacional.

Contudo, a pesquisa também demonstrou, de forma inequívoca, que a materialização desses benefícios está intrinsecamente condicionada à superação de desafios jurídicos, éticos e operacionais de grande magnitude. A promessa de segurança não pode ser alcançada ao custo do sacrifício de direitos fundamentais. A tensão entre vigilância e privacidade, a necessidade de garantir a integridade da prova digital em conformidade com a cadeia de custódia, e o imperativo de combater os vieses algorítmicos para não perpetuar a discriminação estrutural são os nós górdios que precisam ser desatados. A resposta ao problema de pesquisa – sobre como integrar essas tecnologias de forma estratégica, legal e ética – reside precisamente na construção de um arcabouço normativo e de governança que estabeleça limites claros ao poder de vigilância estatal e que submeta o uso da tecnologia a rigorosos controles de legalidade, proporcionalidade, transparência e *accountability*.

A Lei Geral de Proteção de Dados, ainda que pendente de regulamentação específica para o setor, e os princípios constitucionais da privacidade, da presunção de inocência e do devido processo legal, fornecem as balizas jurídicas mestras para essa empreitada. A tecnologia não opera em um vácuo normativo; ela deve ser moldada e limitada pelo Direito, e não o contrário. Para a PMPR, isso significa que o caminho da modernização tecnológica é indissociável do caminho do aprimoramento da governança de dados, da capacitação continuada em direito digital e da promoção de uma cultura de transparência.

O modelo estratégico proposto ao final deste artigo, fundamentado em uma política pública estadual, em protocolos operacionais padronizados e em uma sólida governança de dados, busca oferecer um roteiro para essa jornada. Ele reconhece que o sucesso não depende apenas da aquisição de hardware e software, mas de uma profunda transformação institucional que envolve planejamento, investimento em capital humano e um diálogo permanente com a sociedade.

Em última análise, a conclusão que se impõe é que a era do "policiamento 4.0" para a Polícia Militar do Paraná não é uma questão de "se", mas de "como" e "quando". A inação significa a obsolescência e a perda de eficácia frente a uma criminalidade cada vez mais complexa e tecnológica. A ação, por sua vez, deve ser prudente, planejada e, acima de tudo, democraticamente orientada. O desafio para os gestores da segurança pública do Paraná, para o comando da PMPR, para os legisladores e para toda a sociedade é o de construir um futuro onde a inovação tecnológica e o Estado Democrático de Direito não sejam vistos como forças



antagônicas, mas como aliados na busca por um objetivo comum: uma sociedade mais segura, justa e livre para todos os paranaenses. A presente pesquisa espera ter contribuído com subsídios valiosos para a iluminação desse debate crucial e para a construção desse futuro. A continuidade da investigação acadêmica, o monitoramento crítico das implementações e a promoção de um diálogo público informado são tarefas permanentes que se descortinam a partir daqui.

REFERÊNCIAS

ALAWADHI, S. et al. IT governance in smart cities: A literature review. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SOCIETY (ISOCIETY), 2012, London. **Proceedings...** London: IEEE, 2012. p. 526-531.

ATZORI, Luigi; IERA, Antonio; MORABITO, Giacomo. The internet of things: A survey. **Computer networks**, v. 54, n. 15, p. 2787-2805, 2010.

BLIND, K. The impact of standardisation and standards on innovation. **NESTA Working Paper**, n. 13/15, 2013.

BLUM, Renato; MONTEIRO DE CASTRO, Caio. **Manual de direito eletrônico e internet**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

CARAGLIU, Andrea; DEL BO, Chiara; NIJKAMP, Peter. Smart cities in Europe. **Journal of urban technology**, v. 18, n. 2, p. 65-82, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CHOI, K.; LIBRETTI, R.; SCHNUR, R. The impact of gunshot detection technology on police investigative practices. **Police Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 48-73, 2014.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

FERREIRA, Bruno; JANA, Laboni. An IoT-based architecture for smart public safety. In: IEEE 5TH WORLD FORUM ON INTERNET OF THINGS (WF-IOT), 2019, Limerick. **Proceedings...** Limerick: IEEE, 2019. p. 863-868.

GUBBI, Jayavardhana et al. Internet of Things (IoT): A vision, architectural elements, and future directions. **Future generation computer systems**, v. 29, n. 7, p. 1645-1660, 2013.



KHAN, Junaid; SALAH, Khaled. IoT security: Review, blockchain solutions, and open challenges. **Future Generation Computer Systems**, v. 82, p. 395-411, 2018.

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S. **Evidence-based policing: Translating research into practice**. Oxford University Press, 2017.

MOHLER, George O. et al. Self-exciting point process modeling of crime. **Journal of the American Statistical Association**, v. 106, n. 493, p. 100-108, 2011.

O'NEIL, Cathy. **Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy**. New York: Crown, 2016.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PASQUALE, Frank. **The black box society: The secret algorithms that control money and information**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

PERRY, Walter L. et al. **Predictive policing: The role of crime forecasting in law enforcement operations**. Rand Corporation, 2013.

RATCLIFFE, Jerry H. **Intelligence-led policing**. 2. ed. London: Routledge, 2016.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2017.

SKOGAN, Wesley G.; FRYDL, Kathleen (Eds.). **Fairness and effectiveness in policing: The evidence**. National Academies Press, 2004.

SOLOVE, Daniel J. **Understanding privacy**. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. **Carpenter v. United States**. 585 U.S. ____ (2018).

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power**. New York: PublicAffairs, 2019.



**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS E OS CONTORNOS DA
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL – NUANCES DO DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO INFLUENCIADAS POR IGNACY SACHS**

**PUBLIC ADMINISTRATION, HUMAN RIGHTS, AND THE CONTOURS OF
ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY – NUANCES OF THE RIGHT TO
DEVELOPMENT AS INFLUENCED BY IGNACY SACHS**

Tais Martins¹

Flávia Jeanne Ferrari²

Gessuelyton Mendes de Lima³

Resumo: O desenvolvimento sustentável deve ser analisado entre dois vértices basilares: o meio ambiente e o desenvolvimento econômico. O equilíbrio desses vértices é destinado a propiciar a proteção do homem (pessoa) e da sua dignidade humana, pois o meio ambiente equilibrado assegura a cidadania, a sobrevivência e a dignidade do indivíduo. O desenvolvimento econômico não pode ser sobreposto em detrimento do desenvolvimento humano. O desenvolvimento é um processo de muitos vértices, pois abrange a garantia dos Direitos Humanos através do exercício das liberdades políticas, dos direitos sociais e da transparência da gestão pública. O Direito Administrativo ocupa um papel significativo na proteção, na inclusão e na garantia de uma gestão competente, transparente e eficiente. Trata-se de uma pesquisa com viés histórico-filosófica que pretende apontar a vulnerabilidade das pessoas diante de uma administração desprendida da sustentabilidade. Esse é o ponto nevrálgico da efetividade dos Direitos Fundamentais e também é o problema que pretendemos desvendar no artigo. Foi adotado o método de revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Administração Pública; Direitos Humanos; Sustentabilidade Ambiental; Direito ao Desenvolvimento.

¹ Pós-Doutoranda em Direito pela UFPR. Doutora em Direito. Mestre em Direito e em Psicologia. Professora Universitária e Coordenadora do Curso de Direito na Uniensino. Sócia e Fundadora da Tavares & Martins Advogados Associados; Escritora e Fundadora da Calligraphie Editora. Psicóloga na Inspirare - Clínica Psicologia, Psicanálise e Bem-Estar. Curitiba. Paraná. <https://orcid.org/0000-0002-7494-696>. E-mail: taisprof@hotmail.com. Instagram: [@taisprof.oficial](https://www.instagram.com/taisprof.oficial). Página: www.taismartins.com.br

² Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba-UNICURITIBA. Possui especializações nas áreas de Licitações e Contratos; Educação 4.0; Direito Público; Direito Militar; Processo Civil; Direito Ambiental; Direito do Trabalho e Ministério Público - Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público - FEMPAR em parceria com a Universidade Positivo. Membro do repositório de Mulheres Juristas do Conselho nacional de Justiça - CNJ. Árbitra, perita e avaliadora na Câmara da Associação dos Peritos do Paraná - APEPAR. Registro ORCID: 0000-0002-3990-7633. Lattes: [//lattes.cnpq.br/1064406440921045](http://lattes.cnpq.br/1064406440921045)

³ Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Meio Ambiente Urbano e Industrial da UFPR - PPGMAUI. Pós Graduando em Segurança de Barragens. Pós Graduando em Engenharia e Gestão Ambiental. Especializações em Auditoria e Perícia Ambiental; Engenharia de Segurança do Trabalho; Engenharia Florestal e Educação a Distância 4.0. Engenheiro Ambiental. Membro do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia do Paraná - IBAPE/PR. Professor Conteudista. Conselho Editorial do Periódico Nacional Sentença do Zero. Colunista do Canal Araucity. Operador de naves não tripuláveis. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9775407414426080>

Abstract: Sustainable development must be analyzed between two cornerstones: the environment and economic development. The balance of these vertices is intended to provide protection for man (person) and his human dignity, as the balanced environment ensures citizenship, survival and the dignity of the individual. Economic development cannot be superimposed at the expense of human development. Development is a process of many vertices, as it covers the guarantee of Human Rights through the exercise of political freedoms, social rights and the transparency of public management. Administrative Law plays a significant role in protecting, including and ensuring competent, transparent and efficient management. It is a research with a historical-philosophical bias that aims to point out the vulnerability of people in the face of an administration detached from sustainability. This is the critical point of the effectiveness of Fundamental Rights and it is also the problem that we intend to solve in the article. The bibliographic review method was adopted.

Keywords: Public administration; Human rights; Environmental Sustainability; Right to Development

INTRODUÇÃO

No cenário contemporâneo global, a complexidade dos desafios sociais, econômicos e ambientais impõe uma reavaliação profunda sobre o papel do Estado e de suas estruturas administrativas. A gestão pública, mais do que nunca, é convocada a mediar e harmonizar imperativos que, à primeira vista, podem parecer contraditórios. É nesse entrelace multifacetado que se situa a interface crucial entre Administração Pública, Direitos Humanos e os Contornos da Sustentabilidade Ambiental.

Central a essa discussão é o Direito ao Desenvolvimento, um conceito que, apesar de fundamental para a promoção da dignidade e do bem-estar humano, frequentemente gera tensões com a imperiosa necessidade de preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais para as futuras gerações. Como conciliar o progresso socioeconômico com a resiliência ambiental? Como garantir que o desenvolvimento não apenas atenda às necessidades presentes, mas também respeite os limites planetários e promova a equidade intergeracional?

Nesse contexto complexo, as nuances do Direito ao Desenvolvimento ganham profundidade e clareza ao serem examinadas sob a lente da obra seminal de Ignacy Sachs. Visionário do "ecodesenvolvimento", Sachs propôs uma abordagem integrada que desafia a dicotomia tradicional entre crescimento econômico e proteção ambiental. Sua perspectiva convida a repensar as estratégias de desenvolvimento, instigando a Administração Pública a formular políticas que, alinhadas aos Direitos Humanos, promovam um progresso genuinamente sustentável, adaptado às realidades locais e respeitoso da capacidade de suporte dos sistemas naturais.

Este texto introdutório busca, portanto, desvendar as intrincatezas dessa relação dialética, explorando como os princípios dos Direitos Humanos podem guiar a ação da Administração Pública na construção de um modelo de desenvolvimento que incorpore a sustentabilidade ambiental como um pilar indissociável, inspirando-se nas valiosas contribuições de Ignacy Sachs para um futuro mais justo e ecologicamente equilibrado.

O artigo aponta para reflexões sobre os desafios capitaneados pelo Direito Administrativo e Direito Ambiental, pois trazem em seu bojo um contorno social, político, e por que não dizer, cultural diante das suas interseções com a sustentabilidade e com os Direitos Humanos. Para Emerson Gabardo citado no artigo de Daniel Hachen:

[...] Em um Estado Social e Democrático como o brasileiro, o desenvolvimento reclama a sua associação a uma concepção material de igualdade, que não limite a incumbência do Poder Público a propiciar igualdade de condições no ponto partida, mas que também lhe outorgue o dever de agir em prol da redução das desigualdades da sociedade. E isso só é possível mediante uma atuação maximizada da Administração Pública com vistas à plena realização dos direitos fundamentais econômicos e sociais (Gabardo, 2009, p. 51).

Em um Estado Social e Democrático de Direito, tal qual o modelo brasileiro, a concepção de desenvolvimento transcende a mera dimensão econômica e a garantia de igualdade de oportunidades no ponto de partida. Ao invés disso, ela exige sua intrínseca vinculação a uma perspectiva de igualdade material e substantiva, o que implica que a prerrogativa e a responsabilidade do Poder Público não se limitam a essas condições iniciais.

Pelo contrário, conferem-lhe o dever irrenunciável de intervir ativamente na mitigação e superação das profundas disparidades que perpassam o tecido social. Este objetivo somente se revela alcançável por intermédio de uma atuação otimizada, proativa e ampliada da Administração Pública, cujo escopo precípua reside na efetivação integral e incondicional dos direitos fundamentais de natureza econômica e social.

Um exemplo disso está no confronto entre slogan e prática. Na era globalizada, a força do marketing arrebanha consumidores e desrespeita o cidadão.

Os lineamentos apresentados nesse artigo abarcam inúmeros debates. Entre eles, a prevalência da diretriz econômica sobre as garantias constitucionais. A lei de mercado e a norma jurídica sofrem um acirrado confronto diante da livre-iniciativa e

da conservação ambiental. Abordaremos a proteção ambiental em dois vértices: da administração pública e também do recorte dos Direitos Humanos através do desenvolvimento.

O *mise en scène* da proteção ambiental que deve ser viabilidade pela eficiência da administração pública, encontra o parâmetro recalcitrante da eficiência econômica ante as gestões descomprometidas com a conservação ambiental e aí encontra fôlego o debate que ora se inicia.

O desenvolvimento sustentável humano e ambiental depende da intervenção estatal no que concerne a sua organização e no cumprimento. O Estado atua na concretização do compartilhamento solidário e na coesão entre os espaços públicos e privados na assunção de suas tarefas e responsabilidades, com o objetivo de garantir um futuro com sustentabilidade. Esse fator, conforme será futuramente abordado, na tratativa sobre economicocentrismo e nos debates sobre a propulsão de degradação ambiental que culminam no comprometimento dos Direitos Humanos. Pois a proteção de um Direito não anula ou inviabiliza as garantias constitucionais previamente traçadas no art. 170 da Constituição Federal, tem-se em jogo as atividades econômicas e o a responsabilidade da administração pública para retesar a exploração.

1. DIREITOS HUMANOS E OS CONTORNOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO – CRITÉRIOS DE DEBATE ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A UTOPIA

O Relatório Brundtland datado de 1987, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, na antessala da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), reconhece uma dependência existencial em face da biosfera e destaca o quadro de desigualdade social na base do projeto de desenvolvimento econômico e social. O Relatório Brundtland, também denominado Nosso Futuro Comum, indica o seguinte: “A economia ecológica lança um olhar crítico sobre a degradação ecológica resultante dos processos de produção e consumo, tentando situar o intercâmbio econômico dentro do metabolismo geral da natureza (Brundtland, 1987. p. 29).

O papel da liberdade e da fecundidade econômica deve ser contextualizado. O conceito de desenvolvimento sustentável exposto pelo Relatório Brundtland serve para complementar esse panorama é preciso vislumbrar os três eixos fundamentais, a saber: 1-). crescimento econômico; 2-). preservação ambiental; 3-). equidade social.



Esse três elos apresentam incidência direta no bem-estar, uma expressão sinônima de qualidade de vida que vislumbra garantir às pessoas as condições de bem-estar físico, mental e social. No que tange ao meio ambiente, o Estado deve ser cômico de sua tarefa de projetar uma nova postura política e, conseqüentemente, jurídica para a sociedade civil, garantindo um ambiente propício para o crescimento e desenvolvimento humano, de maneira igualitária. O meio ambiente e sua tutela exigem do Estado uma conduta ativa. Para Leff, o conceito de ambiente se defronta necessariamente com estratégias de globalização (2007. p. 31).

É indispensável rever o pacto social que permeia a crise estatal, pois a tensão axiológico-normativa tem seu fulcro no conflito entre liberdade e igualdade. O Estado atua como interventor no que concerne à proteção do meio ambiente. Por meio da atividade da administração pública, o Estado é capaz de utilizar instrumentos econômicos, como a taxa para a implementação de uma política ambiental satisfatória às necessidades sociais.

Surge no destaque de Adriana Schier sobre os escritos de Melina Fachin: “a demanda do direito ao desenvolvimento pela visão inter-relacionada da realização e respeito, em igual medida, aos direitos civis e políticos e àqueles econômicos, sociais e culturais” (Fachin, 2019, p. 46 e 47).

A Agenda 21 apontava que o investimento é fundamental para que os países em desenvolvimento tenham condições de atingir o crescimento econômico necessário para uma melhora do bem-estar de suas populações e para o atendimento de suas necessidades básicas de maneira sustentável, sem deteriorar ou prejudicar a base de recursos que escora o desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável exige um reforço da dignidade humana, porém, a gravidade dos problemas ambientais tem incidência no desenvolvimento cultural e humano das sociedades. Anthony Giddens propicia a seguinte reflexão: “Desenvolvimento sustentável significa que o crescimento deveria ser conduzido, pelo menos idealmente, de forma a reciclar os recursos físicos em vez de esgotá-los e a manter os níveis de poluição no mínimo possível” (Giddens, 2001, p. 613).

Conclusivamente, nenhum método de aferição é perfeito ou suficiente numa sociedade em que a velocidade é verso e reverso de benefícios e males de todas as ordens. A tecnologia, por exemplo, auxilia no desenvolvimento humano na mesma medida em que cega o indivíduo para o relacionamento humano.

Nas considerações trazidas por Daniel Hachen num diálogo com Amartya Sen, Emerson Gabardo e Carla Rister: “A definição contemporânea de desenvolvimento leva em consideração diversas dimensões, não se restringindo à seara econômica” (2013, p. 133- 168). O uso equivocado do instrumento pode comprometer o sucesso de uma construção valorativa que, ao invés de produzir um benefício coletivo, traz prejuízos generalizados. Isso em muito corporifica o entendimento de globalização e sociedade de risco, brevemente avaliado, no tópico que segue.

2. CONTORNOS DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O desgaste da natureza e o avanço da industrialização não ameaçam somente a fauna e a flora. O paradoxo no bem-estar advindo da natureza agora recai sobre um comprometimento do futuro comum do próprio homem e, conseqüentemente, da natureza. Em breves linhas – a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento capitalista-industrial retrata a insustentabilidade, pois são duas forças de interesses contrários.

Não se deve olvidar que há limites materiais e energéticos na natureza. Sob a perspectiva da entropia o que se protege é a questão qualitativa. De outro vértice o capitalismo se orienta por regras quantitativas. E nesse panorama esbarramos nos efeitos nocivos do consumismo.

O bem-estar humano deve encontrar um novo esteio através da sustentabilidade, e não do desenvolvimento pautado na exploração desmedida e despreocupada com as gerações presentes e futuras, como assevera a Constituição Federal. Em suma, não há manutenção da vida sem a manutenção do ambiente.

A máxima encontra respaldo nas linhas constitucionais do art. 225 – conservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Em todo caso, é preciso fazer brotar a efetividade. Como nos ensina Serres: “o parasita toma tudo e não dá nada, o hospedeiro dá tudo e não toma nada”.

A citação de Michel Serres, “o parasita toma tudo e não dá nada, o hospedeiro dá tudo e não toma nada”, embora na sua essência descreva uma relação biológica, serve como uma poderosa metáfora para elucidar dinâmicas complexas nas esferas social, econômica e política. Para Serres, essa frase transcende a biologia, atuando como uma lente para analisar relações de troca profundamente assimétricas, onde uma das partes – o hospedeiro – provê incessantemente recursos, trabalho ou valor

sem receber qualquer compensação equivalente ou reconhecimento, enquanto a outra parte – o parasita – consome e se beneficia unilateralmente, sem contribuir de volta para o sistema ou para o bem-estar do provedor.

Essa lógica parasítica implica um processo de exploração e exaustão, onde o beneficiário se nutre do provedor até o seu definhamento ou destruição, marcando uma ruptura fundamental na comunicação e na reciprocidade. Ao aplicarmos essa perspectiva a contextos sociais, é possível identificar situações de desigualdades estruturais, má gestão ou corrupção, e modelos de desenvolvimento insustentáveis, nos quais recursos são desviados e a sociedade é espoliada por poucos, sem o devido retorno ou preocupação com a sustentabilidade a longo prazo ou a justiça social. Dessa forma, a reflexão de Serres nos incita a identificar e questionar todas as relações de poder e fluxos de recursos que são inerentemente desequilibrados e potencialmente destrutivos.

O direito de domínio e de propriedade se reduz ao parasitismo” (Serres, 1991. p. 51). O que nos leva a propor que a relação homem e meio deve buscar uma simbiose. Estreitar a reciprocidade. O que o homem, leia-se pessoa (grifo nosso) recebe – em seguida, restitui. E esse laço apontará para a conclusão de que a natureza pode ser transformada em algo mais do que um objeto de consumo. Durante os séculos, a busca pela igualdade se renova e ao buscar um novo homem político o contrato social perfaz o seu papel fulcral: a busca pelo equilíbrio e pela justiça.

E, nesse ponto nevrálgico, a ética encontra mecanismos de efetividade através da dignidade humana intrinsecamente ligada à proteção ambiental. No tópico seguinte, a abordagem é enfática sobre o paradigma ético e a proteção do meio ambiente imbricada com a atividade empresarial e a preservação ambiental. A figura do administrador ganha destaque. Nesse viés, Schumpeter conceitua o empreendedor da seguinte forma:

[...] Na vida econômica, deve-se agir sem resolver todos os detalhes do que deve ser feito. Aqui, o sucesso depende da intuição, da capacidade de ver as coisas de uma maneira que posteriormente se constata ser verdadeira, mesmo que no momento isso não possa ser comprovado, e de se perceber o fato essencial, deixando de lado o perfunctório, mesmo que não se possam demonstrar os princípios que nortearam a ação (Schumpeter, 1997, p. 12).

Schumpeter, em sua análise, argumenta que na vida econômica, especialmente no domínio da inovação e do empreendedorismo, não se deve esperar

por uma resolução completa de todos os detalhes antes de agir. O sucesso, para ele, deriva de uma intuição aguçada e da capacidade de antever realidades que, embora não prováveis no momento, se concretizam posteriormente.

Essencialmente, ele defende a habilidade de discernir o fundamental e descartar o superficial, mesmo que os princípios que guiam tal ação não possam ser logicamente demonstrados de imediato. Isso sugere que a eficácia econômica muitas vezes reside menos na racionalidade exaustiva e mais na perspicácia intuitiva e na coragem de avançar em cenários de incerteza.

O gerenciamento traz em seu bojo dinâmicas que propiciam a redução de custos, pautada na educação de seus funcionários e na mudança das formas de execução do trabalho. Os custos do processo produtivo aumentam na medida da administração incompetente, particular (quando não fiscalizada pela administração pública) ou estatal. Nesse aspecto Fabio Comparato alerta para uma falsa dicotomia: “Convém, no entanto, advertir para a falsa dicotomia que se procura hoje inculcar, no tocante à distribuição equitativa do bem-estar social, entre o estatismo e o privatismo (Comparato, 1996, p. 10).

O planejamento e a gestão são artifícios úteis e indispensáveis contra um crescimento depredatório dissociado da manutenção ambiental. O patrimônio ecológico e sua utilização dependem também da alfabetização social que passa por um processo educacional coletivo e numa gestão pública responsável e dinâmica.

O desgaste ambiental é maior quando o nível cultural é inferior, já ensina Ignacy Sachs (2007, p. 20). A realidade social não propicia uma interpretação ambiental; essa leitura é da competência do Estado e das empresas que garantem a difusão de seus resultados propiciando um bem-estar coletivo com alcance nos verdadeiros fins constitucionais e sociais.

3. MULTIDIMENSIONALIDADE DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A multidimensionalidade do Direito Administrativo revela sua natureza complexa e multifacetada, impossível de ser apreendida por uma única perspectiva isolada, mas sim pela intrincada interconexão de diversas dimensões que o constituem e continuamente o influenciam. Para além de ser um mero compêndio de normas, ele se manifesta como um sistema dinâmico que abarca sujeitos, atividades, princípios, finalidades e um vasto contexto social e político.

Essa riqueza se desdobra na dimensão orgânica ou subjetiva, que investiga a própria Administração Pública como entidade, sua estrutura e os agentes que a compõem; na dimensão material ou objetiva (funcional), que se debruça sobre as variadas atividades desempenhadas por ela, desde a prestação de serviços até o exercício do poder de polícia; e na dimensão formal ou normativa, que examina os instrumentos jurídicos e as formas pelas quais a Administração se expressa e opera.

Adicionalmente, sua dimensão teleológica ou finalística aponta para os propósitos e objetivos de sua atuação, primordialmente a busca pelo interesse público e a concretização dos direitos fundamentais. Fundamenta-se ainda em uma dimensão principiológica ou axiológica, que estabelece os valores e princípios basilares que guiam toda a atividade administrativa.

Sendo assim, a dimensão sociopolítica e dinâmica reconhece que o Direito Administrativo não é estático, mas evolui e se adapta constantemente às demandas sociais, às inovações tecnológicas e à crescente necessidade de participação cidadã, controle social, transparência e governança. A compreensão integrada dessas múltiplas facetas é crucial para analisar o Direito Administrativo em sua plenitude, reconhecendo o entrelaçamento e a mútua influência entre elas, o que o configura como um ramo jurídico em contínua redefinição frente aos desafios contemporâneos.

A Constituição Federal Brasileira assegura o direito de propriedade e a livre-iniciativa, mas também consagra as ideias da função social da propriedade e dos direitos da personalidade como direitos que devem ser tangenciados e protegidos, pois são indispensáveis à proteção aos valores pela funcionalização dos institutos. Canotilho traz as seguintes considerações acerca da interdisciplinaridade:

[...] Uma vez judicizado, o equilíbrio ecológico perde sua referência científica pura, transformando-se em preocupação de interesse geral, objeto de políticas públicas – vale dizer; de intervenção do Estado – por afetar um grande número de pessoas... Já aqui começa a interdisciplinaridade do Direito Ambiental (Benjamin, 2003, p. 108).

No Brasil, a premência e o combate aos danos ambientais são muito dimensionados para os mecanismos voltados a esfera privada. O Estado dita as regras mínimas de proteção e conservação, mas esse processo acaba se mostrando conjugado com a atividade do setor privado – independentemente do tipo de atividade exercida – a busca por consumidores preocupados com políticas ambientais.

O desenvolvimento sustentável surge diametralmente voltado à responsabilidade da administração pública, quando respeitam o princípio constitucional reitor da ordem econômica e propiciam um novo vértice de proteção. Mas não se pode esquecer que a sustentabilidade é também parte do desenvolvimento humano.

Criar condições econômicas para interagir com o ecossistema no desenvolvimento de complexos com capacidade de operar como celeiros de inovação é um imperativo no caso das regiões periféricas e que carrega para o desenvolvimento humano. Nas lições do Prof Justo José Reyna:

[...] El procedimiento administrativo multidimensional, como dije, concreta en el mundo del derecho y de la realidad del mundo físico, una relación jurídica intersistémica. Los conceptos de relación jurídica con sus elementos (sujetos, objeto y contenido) en su variante intersistémica, son las nociones de necesario tratamiento para determinar la dimensión objetiva y subjetiva del procedimiento multidimensional (Reyna, 2003. p. 135).

O desenvolvimento regional propicia, mediante interesse e possibilidade, inúmeros traslados mercadológicos e os benefícios de várias ordens ganham respaldo das gestões eficientes. As carências generalizadas e o baixo nível de instrução da comunidade não funcionam como argumento para retardar a iniciativa de observar e criar medidas que atendam aos vértices do desenvolvimento sustentável.

O homem depende do meio ambiente e o meio ambiente depende de uma instrução do homem para usufruir e não destruir o ambiente. Nesta intrincada rede está a livre-iniciativa na dimensão sociológica no que tange a viver uma vida que se quer viver ou quiçá uma vida que se pode viver.

Nesse aspecto temos duas posições confrontantes sobre o tema, pois enquanto Adriana Schier defende o viés seniano. Emerson Gabardo a refuta. Através do destaque na obra da Profa. Dra. Adriana Schier compreendemos que Emerson Gabardo refuta a ideia de Amartya Sen. Para o Prof. Dr. Emerson Gabardo:

[...] “a inversão da condição de desenvolvimento (que passa de meio para a finalidade). A restrição da fundamentação legitimatória dos fins do Estado, que passa a ser pautada pela noção (ainda que ampliada) de liberdade; o afastamento da ideia de felicidade, o que, de certa forma, é coerente com sua recusa ao utilitarismo e a sua incapacidade de aceitar a expressão fora desta tradição acadêmica de pensamento; e ainda, o prestígio aos critérios de oportunidade e igualdade e suas condições autônomas de legitimação dos fins do Estado (Gabardo, 2019, p. 51).

A citação de Gabardo aponta para uma transformação paradigmática na compreensão do desenvolvimento e na legitimação da ação estatal. O autor quer dizer que há uma inversão na própria condição do desenvolvimento, que deixa de ser um meio para alcançar outros fins e passa a ser alçado à categoria de finalidade em si mesma. Paralelamente, a fundamentação da legitimidade dos fins do Estado sofre uma restrição, passando a ser pautada predominantemente pela noção de liberdade – ainda que em uma concepção ampliada que inclua as condições para seu exercício.

Esse novo foco implica o afastamento da ideia de felicidade como um objetivo direto e explícito da atuação estatal, uma vez que esta é vista como incompatível com a recusa ao utilitarismo, tradição que historicamente a abraçava. Em contrapartida, ganham prestígio os critérios de oportunidade e igualdade, que emergem como condições autônomas e robustas para legitimar a intervenção do Estado.

Em síntese, Gabardo descreve uma mudança no papel do Estado, que se distancia de propósitos mais abstratos em favor de uma atuação mais concreta, centrada na garantia da liberdade individual e na promoção de oportunidades e equidade.

Para a Profa. Dra. Adriana Schier:

[...] Na perspectiva de Amartya Sen é preciso estabelecer as bases de um modelo de desenvolvimento econômico e social ambiental que, enquanto um processo, permita a todos a expansão de suas capacidades e, conseqüentemente, a conquista de sua liberdade. Para isso demanda-se a criação de conjunturas e farão com que os cidadãos alcancem a concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento que se traduz como condição para "uma vida mais livre e mais digna de ser vivida, nas palavras de Amartya Sen, ou, nos dizeres de Arjun Sengupta, na "liberdade fundamental dos indivíduos de escolher as vidas que querem viver, o exercício dos direitos que querem reclamar, com transparência e responsabilidade, através da participação, com igual acesso e partilha justa dos benefícios (2019, p. 42).

Ao citar Amartya Sen e Arjun Sengupta, o autor enfatiza que o desenvolvimento transcende o mero crescimento econômico, configurando-se como um processo que visa, primordialmente, a expansão das capacidades individuais e, conseqüentemente, a conquista da liberdade.

Para Sen, isso significa criar condições para que as pessoas possam efetivamente escolher e viver a vida que valorizam, alcançando uma existência "mais livre e mais digna".

O autor destaca a necessidade de um modelo de desenvolvimento integrado — econômico, social e ambiental — que não apenas gere recursos, mas os distribua e utilize para fomentar as habilidades e oportunidades reais dos cidadãos. Isso demanda a criação de conjunturas propícias, que garantam aos indivíduos o exercício pleno de seus direitos, a participação transparente e responsável nas decisões, e o acesso equitativo aos benefícios do progresso. Em suma, o autor argumenta que o verdadeiro desenvolvimento é aquele centrado no ser humano, que empodera e liberta, permitindo a cada um florescer plenamente em um contexto de justiça e sustentabilidade.

Compreende-se que o processo de desenvolvimento permitirá a universalização dos Direitos Humanos. E ainda que haja uma discordância sobre as conclusões senianas, existe entre os autores uma compreensão comum de que o desenvolvimento é responsável pelo incremento social e político. Extrai-se desse debate que o reconhecimento e implementação do Direito ao Desenvolvimento culmina na proteção dos Direitos Humanos.

Merece destaque o dado oferecido pela autora de que é preciso assegurar uma inclusão socioproductiva para garantir a todos uma vida saudável, segundo os parâmetros estabelecidos pelo Relatório Luz da Agenda 2030 (Schier. 2019. p. 35). Não se pode restringir a análise do desenvolvimento humano pelo PIB (Produto Interno Bruto) preterindo o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). A mesma crítica aventada por José Eli da Veiga sobre a análise do PIB como índice que apontaria para a ocorrência de crescimento econômico é também partilhada por Daniel Hachem.

Veiga aborda elementos sobre marketing ambiental. Destaca que tudo passa a ser chamado de socioambiental como uma forma de mascarar o termo crescimento econômico – por desenvolvimento ou pelo adjetivo socioambiental. Tece críticas no mesmo esteio de Amartya sobre PIB e IDH. Para ele o PIB é uma ditadura que tramita entre os planos moral, filosófico e econômico citando o economista Jean Gadrey.

Destaca que existe um elo pétreo entre a capacidade de sobreviver e a renda e menciona isso falando de Amartya Sen (Veiga, 2007, p.21) Menciona ainda “quando a sociedade brasileira der à educação científica importância equivalente à que dá ao carnaval ou à copa do mundo, ainda esperará algumas décadas por algum tipo bem melhor de espetáculo de crescimento” (Veiga, 2007, p. 43).

Veiga, expressa uma crítica contundente sobre as prioridades e o desenvolvimento do Brasil. Primeiramente, ao citar a existência de um "elo pétreo



entre a capacidade de sobreviver e a renda" e ao referenciar Amartya Sen, ele destaca que a renda vai além de uma questão econômica; ela é um pilar fundamental para a subsistência e dignidade humana, implicando que a ausência de recursos adequados compromete a própria capacidade de vida.

Em segundo lugar, o autor projeta uma visão desafiadora sobre o futuro do crescimento brasileiro, afirmando que "quando a sociedade brasileira der à educação científica importância equivalente à que dá ao carnaval ou à copa do mundo, ainda esperará algumas décadas por algum tipo bem melhor de espetáculo de crescimento". Essa assertiva sublinha uma forte crítica à desvalorização da educação e da ciência em detrimento de eventos de entretenimento, argumentando que tal desequilíbrio nas prioridades impede um desenvolvimento robusto e sustentável, relegando o país a um crescimento superficial e de longo prazo.

Em essência, Veiga clama por uma reorientação de valores na sociedade brasileira, priorizando a valorização da renda como garantia de subsistência e o investimento sério e estratégico em educação e ciência como alicerces para um progresso genuíno.

Para Daniel Hachem: "O desenvolvimento pressupõe a ocorrência de crescimento econômico, mas não se limita a isso" Pois o bem-estar físico, espiritual é psíquicos são também fundamentais (Hachem, 2013. p. 382 e 383).

A frase "O desenvolvimento pressupõe a ocorrência de crescimento econômico, mas não se limita a isso" expressa uma ideia central e amplamente aceita no estudo do desenvolvimento: o autor quer dizer que, embora o crescimento econômico (aumento da produção de bens e serviços e da renda) seja geralmente uma condição necessária para que um país se desenvolva, ele não é, por si só, suficiente para definir o desenvolvimento. Enquanto o crescimento econômico se refere a aspectos quantitativos e à geração de riqueza, o desenvolvimento abrange uma dimensão muito mais ampla e qualitativa.

Ele implica melhorias significativas na qualidade de vida da população, como acesso universal e de qualidade à saúde, educação e saneamento básico; a redução das desigualdades sociais e econômicas; a promoção da sustentabilidade ambiental; o fortalecimento das instituições democráticas e da justiça social; e a ampliação das liberdades e oportunidades individuais.

Em suma, o autor destaca que desenvolver-se é mais do que apenas ter mais recursos; é utilizá-los de forma eficaz para construir uma sociedade mais justa, equitativa, sustentável e com dignidade para todos os seus membros.

Outrossim, ainda nas considerações tecidas pelo Prof. Dr. Daniel Hachem essas características pautadas na promoção da igualdade material pelo Estado e na ideia de redistribuição por meio da intervenção poderia ser chamada de Direito Administrativo Social (Hachem, 2013. p. 136).

Carla Rister também se posiciona em relação ao PIB e ainda acrescenta. Destaca que inicialmente faz-se necessário diferenciar os termos crescimento e desenvolvimento, com o propósito de esclarecer o objeto que se pretende estudar, frequentemente confundido com outros termos correlatos, o que pode, por vezes, dificultar o entendimento do tema, em face da confusão de conceitos. Carla Rister conceitua “desenvolvimento” citando a obra de Eros Grau, Elementos de Direito Econômico: “Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa não poderia o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento (Grau, 2007. p. 1-2).

A citação de Grau expressa que o desenvolvimento não pode ser equiparado ao crescimento, pois, para que ele se concretize, são necessárias transformações que transcendem a mera dimensão quantitativa. O autor quer dizer que o crescimento se refere predominantemente a aumentos numéricos, como o volume da produção ou da riqueza gerada (aspectos mensuráveis e objetivos).

Já o desenvolvimento, por sua vez, exige mudanças de ordem qualitativa, ou seja, aprimoramentos que se refletem na qualidade de vida das pessoas, na distribuição de renda, no acesso a serviços essenciais como saúde e educação, na sustentabilidade ambiental e no fortalecimento das instituições. Assim, embora o crescimento possa gerar recursos, é a aplicação desses recursos em prol de melhorias estruturais e sociais que configura o desenvolvimento, evidenciando que este último é um conceito mais abrangente e complexo do que o primeiro.

Patrick Ayala traz à tona uma análise capaz de conjugar o saber ambiental e a sua interferência na gestão ambiental, pois o debate permanente deve frutificar e reordenar as práticas com pautas no respeito, na solidariedade e na dignidade: “Tem-se assim, um modelo ético que, especialmente relacionado à proteção do ambiente e da natureza, revela a emergência de dois importantes valores: o respeito/solidariedade e a dignidade” (Ayala, 2004, p. 62).

O autor, ao abordar um "modelo ético" específico para a proteção do ambiente e da natureza, salienta a ascensão de dois valores cruciais. Ele quer dizer que uma abordagem eficaz e moralmente orientada para as questões ambientais requer a internalização do respeito e da solidariedade: o respeito pela natureza não apenas como um recurso, mas como um ente com valor intrínseco, e a solidariedade, que abrange a responsabilidade intergeracional em assegurar um planeta saudável para o futuro.

Além disso, destaca a dignidade, sugerindo que a dignidade humana está intrinsecamente ligada à condição do ambiente, e, potencialmente, que a própria natureza e suas formas de vida merecem reconhecimento e proteção em sua própria dignidade. Em essência, o autor defende que a ética ambiental deve transcender o mero utilitarismo, enraizando-se em uma visão ampliada que valorize a interconexão e a responsabilidade mútua entre a humanidade e o planeta.

A tendência à globalização do espaço econômico e do espaço político é acompanhada por outras tendências observadas através da desregulamentação dos mercados e, conseqüentemente, na descentralização administrativa e nas gestões contextuais.

É necessário estabelecer uma ética ecológica, à luz das condições específicas de cada país, por meio de políticas econômicas e sociais saudáveis, capazes de fomentar as atividades econômicas descoladas do processo de degradação humana e ambiental.

As reformas das políticas econômicas têm o dever de promover um planejamento social eficiente, que otimize a utilização dos recursos para o desenvolvimento sustentável, convergindo para a eliminação das distorções sociais que propiciam uma avassaladora contaminação e deterioração dos bens ambientais.

Para Cristiane Derani, é preciso repensar as práticas sociais e econômicas por meio do tangenciamento estatal: "Não se pode exigir que o mercado tenha uma visão social, pois a sua visão é preponderantemente de vantagem individual própria (lucro) (Derani, 2008, p. 44-45).

A frase "Não se pode exigir que o mercado tenha uma visão social, pois a sua visão é preponderantemente de vantagem individual própria (lucro)" expressa uma crítica fundamental à expectativa de que o mercado, por sua própria natureza, resolverá questões sociais.

O autor quer dizer que a lógica intrínseca do mercado é impulsionada pela busca do lucro e da vantagem individual por parte de empresas, investidores e, em certa medida, consumidores. Sendo assim, o mercado não opera com uma "consciência social" ou com o objetivo primordial de promover a equidade, a justiça ou o bem-estar coletivo.

Portanto, seria irrealista esperar que ele, por si só, enderece problemas como a desigualdade, a pobreza ou a proteção ambiental, a menos que essas preocupações se alinhem diretamente com a maximização do lucro ou sejam impostas por forças externas, como regulamentações governamentais ou demandas da sociedade civil.

A finalidade dos instrumentos econômicos, quando centrada na questão ambiental, tem o condão de colocar o mercado a serviço da proteção do meio ambiente. Os órgãos estatais devem fixar standards ambientais (Canotilho, 2007, p. 3-16), pois essa medida facilita as decisões ambientais de cunho administrativo e de planejamento.

Para Édis Milaré (2005, p. 142), essa diretriz se configura na última etapa da evolução do Estado Constitucional. A preocupação seja ela de orientação corporativa ou de diretriz pública tem cerne na questão da sustentabilidade. Dessa feita é necessário que os gestores procurem especialização nesta área, pois a responsabilidade social traz consigo uma tendência focada na contratação de profissionais com formação mais ampla, que não dominem apenas a técnica, mas que conheçam e saibam aplicar conceitos de responsabilidade social e sustentabilidade.

Por fim toda e quaisquer ações conjugadas através desse espectro tem como fim máximo evitar a violação a quaisquer direitos sejam eles pessoais ou ambientais e também a assegurar o respeito aos Direitos Humanos assegurando o Direito ao Desenvolvimento.

4. CONCLUSÕES

O prelúdio do debate que por esse breve momento engendramos, conduz para uma plêiade de outros debates conjuntos. Pois há uma amplitude abissal nessa temática diante do desenvolvimento humano e das liberdades asseguradas a cada pessoa. Diante da Declaração da ONU sobre Direitos Humanos, dos Relatórios sobre proteção Ambiental, das análises sobre considerações ou restrições ao sobre a análise do PIB. Transitamos por obras que possuem competências especiais, mas que congregam do mesmo fim no que concerne a proteção do sujeito e nas garantias

do Direito ao Desenvolvimento. Destacamos nesse fôlego último as lições sobre o gerenciamento de riscos que é de competência da Administração Pública. Uma vez que é necessária uma integração das políticas públicas para assegurar o Desenvolvimento Humano e todas as matizes que ele conjuga – seja no viés teórico ou na prática diária das funções da Administração Pública.

O gerenciamento de riscos é a forma mais econômica e correta do ponto de vista administrativo para concatenar a sustentabilidade da atividade empresarial e a produção dos efeitos colaterais que ela possa provocar. Por sua vez essa gestão descomprometida faz com que venha a se perder a sua confiabilidade frente aos sujeitos, frente ao mercado e frente a Constituição Federal. Destarte abre o flanco de sua incapacidade de evitar e gerenciar os riscos ambientais. E a educação ambiental moderna exige cada vez mais dos gestores e administradores no tocante ao planejamento eficiente, que traz em seu bojo, irmanamente, o crescimento e o desenvolvimento, bem como a sustentabilidade da atividade econômica (Demajorovic, 2003, p. 45).

Nessa perspectiva, o dever jurídico genérico e abstrato, ganha novo contorno, pois ao evitar o confronto com o meio ambiente os custos sociais são minimizados e o “ponto ótimo” é atingido, evitando a degradação do meio preliminarmente, e, conseqüentemente, o prejuízo ao homem por meio de sua dignidade humana.

Na contextualização socioeconômico-ambiental, é preciso retomar o crescimento e o bem-estar das populações de modo equilibrado, pois uma empresa, independentemente de sua atividade, está integrada à comunidade. É preciso desencadear novas culturas voltadas à administração da qualidade do desenvolvimento, bem como atender às necessidades de emprego, alimentação, energia, água e saneamento, pois isso garante um nível populacional sustentável que tende a propiciar, nessa linha diametral, melhor conservação de recursos, o que ajuda a administrar o risco.

Os impactos mitigados são garantidos com a seleção de alternativas que, além de calcular os riscos, diminuem seus efeitos sobre a natureza e sua conseqüente degradação. O desenvolvimento humano foi abordado no que diz respeito à sua aplicabilidade, ou seja, não houve restrição ao contorno histórico, mas a comprovação de que é preciso modificar os paradigmas para que a sociedade não esteja restrita a uma sociedade de risco. Nesse aspecto se destaca a importância da qualidade de



vida no seio social, no que concerne à dicotomia entre crescimento e desenvolvimento (empresa exploradora e empresa social).

O meio ambiente como Direito Humano fundamental se direciona ao desfrute das condições de vida num ambiente saudável e da atividade empresarial econômica e socialmente responsável. Essa afirmação encontra respaldo no fortalecimento de iniciativas sociais e de políticas públicas que confluam para o fim comum do funcionamento de uma ecossocioeconomia e de uma administração pública comprometida com os princípios da prevenção, da precaução e da transparência com o fim maior de assegurar um desenvolvimento pautado na sustentabilidade ambiental e com a manutenção dos Direitos Humanos.

As reformas das políticas econômicas têm o dever de promover um planejamento social eficiente, que viabilize a utilização eficiente dos recursos para o desenvolvimento sustentável, convergindo para a eliminação das distorções sociais.

A intersecção entre a Administração Pública, os Direitos Humanos e a Sustentabilidade Ambiental, sob a ótica das nuances do Direito ao Desenvolvimento influenciadas por Ignacy Sachs, revela a urgência de uma abordagem governamental integrada e ética.

Conclui-se que a busca por um desenvolvimento genuíno, capaz de expandir as capacidades e liberdades humanas em consonância com a preservação ambiental, exige da gestão pública um compromisso inabalável com os direitos fundamentais e a adoção de políticas que reflitam os princípios do ecodesenvolvimento propostos por Sachs – ou seja, um desenvolvimento que é socialmente justo, ambientalmente sustentável e economicamente viável. É nesse equilíbrio que reside a chave para uma sociedade verdadeiramente próspera e equitativa.

REFERÊNCIAS

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). Globalização, direitos fundamentais e Direito Administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental - **Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BENJAMIN, Antonio H. **Direito, água e vida**: law, water and the web of life. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 1.

BENJAMIN, Antônio Herman V. O estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Direito, água e vida**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

BLANCHET, Luiz Alberto. Economia e Desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n.3, p.32-55, ago. /dez. 2010.

BRUNDTLAND, Gro Harlem — “**Our Common Future – The World Commission on Environment and Development**” – Oxford University, Oxford University Press, 1987.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – “**Nosso Futuro Comum**”, 2ª Edição Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991, 430p.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 3-24.

COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos “Identificación de la función administrativa internacional como criterio para definir la administración pública desde una perspectiva funcional”, en **Revista Digital de Derecho Administrativo**, No. 12, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

CRUZ, Paulo Márcio. Pensar Globalmente e agir localmente: o Estado Transnacional Ambiental em Ulrich Beck. **Conpedi**, 2004.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. São Paulo: Senac, 2003.

DEMAJOROVIC, Jacques; VILELA JÚNIOR, Alcir. **Modelos e ferramentas de gestão ambiental**: desafios e perspectivas para as organizações. São Paulo: Senac, 2006.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.



FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento de um estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5. N.1, p.99-104, 2018.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 11, n. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

GUSSOLI, Felipe Klein. (2019). Dez parâmetros básicos de atuação da Administração Pública segundo os tratados internacionais de direitos humanos. **Revista Digital De Direito Administrativo**, 6(2), 46-70. <<https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i2p46-70>>

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1981.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**., Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, janeiro/junho de 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. A&C – **Revista de Dir. Administrativo & Constitucional** | Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. p. 604 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 11, n. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.



LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. São Paulo: Cortez, 2007.

MILARÉ, Édís; LOURES, Flavia R. T. Meio ambiente e os direitos da personalidade. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, n. 37, v. 10, p. 11-27, jan./mar. 2005.

REYNA, Justo José. El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatória em material ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios In: A&C: **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). Belo Horizonte: Fórum, 2003.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: Antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**: Teoria e Prática do Desenvolvimento. São Paulo: Cortez; 2007^a edição

SAID, José Luis. Corrupción administrativa, democracia y derechos humanos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Org.). **Direito Público no Mercosul**: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.253-262.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental. Instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2007.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Cia da Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia da Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. São Paulo: Cia da Letras, 2000.

SENGUPTA, Arjun. " **Second Report of the Independent Expert on the Right to Development**". E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1. 11 set. 2000. Disponível em <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/4490C26031920601C12569610048A2A0/\\$File/G0015327.pdf?OpenElement](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/4490C26031920601C12569610048A2A0/$File/G0015327.pdf?OpenElement)>. Acesso 23/ago/2020.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997. Os economistas.



VEIGA, José Eli da. **Emergência Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007.

O DIREITO ADMINISTRATIVO E A GLOBALIZAÇÃO? OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A REVOLUÇÃO VIRTUAL

ADMINISTRATIVE LAW AND GLOBALIZATION? CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND THE VIRTUAL REVOLUTION

Adriane Garcel Chueire Calixto¹

Karen Paiva Hippertt²

Resumo: A finalidade deste artigo é verificar o futuro do direito administrativo ante a globalização. A relevância da pesquisa está na forma como a revolução virtual vivenciada ao redor do globo impactou de forma indelével as relações sociais. Esta mudança veio acompanhada por várias novidades, tanto positivas quanto negativas, que vão desde o amplo uso educacional da internet até sua instrumentalização para o cometimento de crimes, de forma que a arena virtual não apenas passou a influenciar o mundo real, como também se mesclou definitivamente a ele. Nesse sentido, vive-se um momento de transição, com as possibilidades desta revolução ainda sendo descortinadas: no Brasil, a Administração Pública ainda caminha a passos lentos e incipientes rumo a este novo panorama, de forma que, a problemática consiste em analisar se um dos primeiros esforços do Estado brasileiro rumo a este Mundo Novo da era virtual – a Lei 12.965/14 – foi capaz de incorporar, em si, determinados princípios constitucionais e administrativos. Uma das principais contribuições do estudo é fomentar uma maior intervenção estatal no ambiente virtual. A metodologia utilizada baseia-se em uma análise doutrinária, jurisprudencial e quantitativa.

Palavras-chave: direito administrativo. intervenção estatal. marco civil da Internet. princípios constitucionais. revolução virtual.

Abstract: The purpose of this article is to verify the future of administrative law in the face of globalization. The relevance of the research lies in the way in which the virtual revolution experienced around the globe has indelibly impacted social relations. This change was accompanied by several novelties, both positive and negative, ranging from the broad educational use of the internet to its instrumentalization for the commission of crimes, so that the virtual arena not only started to influence the real

¹ Doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Mestre em Direito Empresarial e Cidadania – UNICURITIBA. Pós-Graduada em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná. Pós-graduada em Direito do Trabalho, Processual do Trabalho e Previdenciário pela Escola da Magistratura do Trabalho – EMATRA em parceria com o UNIBRASIL. Pós-graduada em Ministério Público – Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná – FEMPAR em parceria com a Universidade Positivo. Assessora Jurídica da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3684019694966209>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5096-9982>. E-mail: adriane.garcel@tjpr.jus.br

² Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba. Pós-graduada em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Especialista em Processo Civil, Mediação e Arbitragem pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada, sócia fundadora do escritório Hippertt & Castro Advogados. Professora universitária. E-mail: kph.prof@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-8850>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5863810703081925>



world, but also merged definitely to him. In this sense, we are experiencing a moment of transition, with the possibilities of this revolution still being unveiled: in Brazil, Public Administration still walks at a slow and incipient steps towards this new panorama, so that the problem consists in analyzing whether a from the first efforts of the Brazilian State towards this New World of the virtual era - Law 12.965 / 14 - was able to incorporate, in itself, certain constitutional and administrative principles. One of the main contributions of the study is to encourage greater state intervention in the virtual environment. The methodology used is based on a doctrinal, jurisprudential and quantitative analysis.

Keywords: administrative law. civil internet framework. constitutional principles. virtual revolution.

INTRODUÇÃO

“As rodas da máquina têm de girar constantemente, mas não podem fazê-lo se não houver quem delas cuide. É preciso que haja homens para cuidar delas, homens tão constantes como as rodas nos seus eixos, homens são de espírito, obedientes, satisfeitos em sua estabilidade” (Huxley, 1996, p.43).

A Administração Pública se encontra, evidentemente, em descompasso com um mundo que atravessa uma plena revolução global e principalmente virtual, estando atrasada em relação às inúmeras inovações que estão a rapidamente alterar o tecido social. Sua natureza lenta e ponderada, típica do aparato estatal, demora para absorver novidades, fazendo com que o descompasso seja visto e sentido principalmente quando certas estruturas arcaicas do Estado se deparam não apenas com as inovações que se disseminam a olhos vistos, mas também com uma nova geração que nasceu e cresceu em meio à tecnologia. Assim como Linda, a personagem de Huxley que se encontra em um limbo entre dois mundos, sem conseguir se adaptar a nenhum deles, a Administração encontra-se no limbo entre passado e presente, arrastada pelas pesadas estruturas herdadas do passado e despida dos necessários valores e aparatos para o presente.

Nesse sentido, um dos primeiros passos do Estado no sentido da regulação da arena virtual foi a Lei do Marco Civil da Internet, que iniciou, ainda que de forma tardia, a participação do Estado nas discussões desta seara.

A Lei do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14) surgiu com o objetivo de regular a utilização da internet no Brasil, delimitando direitos e deveres do usuário e estabelecendo princípios próprios relativos ao avanço da comunicação virtual no século XXI. Dada a quase inexistência, no Brasil, de provisões legais focadas nos novos meios de comunicação e relações sociais surgidas com a consolidação da rede,

a Lei teve relevância por surgir em um momento de transição, inaugurado pelo acesso massificado à comunicação praticamente instantânea, às novas percepções de mundo e aos inevitáveis desdobramentos, no mundo real, de questões que cada vez mais se desenvolvem em âmbito virtual.

A falta de dispositivos legais que lidem com a nova realidade trazida pelo acesso massificado à internet traz em seu bojo, também, algumas dificuldades e questionamentos, principalmente relativos ao empreendedorismo e livre-iniciativa virtuais, à proteção de dados dos usuários – que alimentam, a cada minuto, servidores do mundo todo com milhões de dados sigilosos, bancários e pessoais – e concernentes aos limites entre direitos e deveres do usuário na rede.

Relevante, também, é a possibilidade do uso da tecnologia e da internet pela Administração Pública, de forma a contribuir para a publicidade de seus atos e para a disponibilidade de serviços à população em geral. Nesse sentido, a despeito de um uso crescente dos meios virtuais, a Administração ainda se utiliza de forma tímida deste novo expediente, carecendo de diretrizes mais claras e de uma postura mais inovadora para o aproveitamento das amplas ferramentas à disposição.

Por outro lado, o surgimento e a consolidação da Big Tech, termo utilizado para descrever o conglomerado de gigantescas companhias de tecnologia e internet surgidas a princípio no Vale do Silício que, hoje, dominam diversos setores do mercado mundial, contribuiu para uma mudança definitiva em todos os níveis das relações sociais, influenciando desde questões de Direito Internacional – com caso notório sendo a guerra comercial travada entre Estados Unidos e China, por exemplo, que levou ao banimento, nos EUA, da gigante chinesa de tecnologia *Huawei* – até pequenas questões do dia-a-dia da população.

O modelo da Big Tech, revolucionário, de busca constante por inovação e de crescimento acelerado, contribuiu para o surgimento de diversas outras iniciativas que alteraram fundamentalmente o estilo de vida de boa parte da população, como revela o uso massivo dos aplicativos de serviços e dos novos modelos de bancos e créditos virtuais que deram acesso a comodidades antes inimagináveis: mudou o mercado, mudaram as relações pessoais e mudaram, também, as relações de consumo. Segundo Viana (2018, p.3-4),

Há quem diga que as novas tecnologias trazem a mesma inovação que os veículos a motor, invenção de telefone ou máquinas que deram início à Revolução Industrial (...). Por outro lado, é incontroverso que se está diante

de uma nova realidade virtual que muda de maneira rápida. Essa é a razão pela qual Klaus Schwab, Diretor Executivo do Fórum Econômico Mundial, acredita que se trata de transição a um novo sistema, alicerçado em um mundo digital, que mudará de modo fundamental o modo que vivemos.

Em meio a esse panorama extremamente fluido – de mudança constante e instantânea – o Direito possui dificuldades para se adaptar, dado que os processos de construção da ciência jurídica – legais, intelectuais e, também, sociais – caminham a passos lentos e ponderados. Como o Direito Administrativo vem reagindo, então, à extrema fluidez da contemporaneidade permeada pela internet e seus efeitos? Adicionalmente, seria a Lei do Marco Civil uma resposta eficaz às demandas de um novo tempo?

Tendo tais questionamentos em mente, é cabível analisar até que ponto a Lei do Marco Civil da Internet absorveu e contemplou, em seu escopo e previsões, alguns princípios consagrados constitucionalmente, como a liberdade de expressão e o respeito aos Direitos Humanos, bem como os princípios gerais do Direito Administrativo, como as bases principiológicas da atividade econômica e os princípios da liberdade de iniciativa e da livre-concorrência.

Traçando um diálogo entre a Lei do Marco Civil, artigos atuais sobre a revolução virtual, a obra *Direito Administrativo para Céticos*, de Carlos Ari Sunfeld e a obra magna de Celso Antônio Bandeira de Mello, seu *Curso de Direito Administrativo*, particularmente em seu capítulo pertinente à intervenção do Estado nos domínios econômico e social, objetiva-se a investigar os impactos causados pela recente investida legal nos usos da Internet e até que ponto foram absorvidos e promovidos, pelas leis que regulam a rede, os princípios aqui elencados, de forma a verificar o alinhamento do Marco Civil da Internet ao restante do ordenamento jurídico pátrio, intentando também a analisar brevemente a crucial questão da privacidade dos dados na rede, disciplinada de forma extremamente incipiente pelos diplomas legais existentes no país.

1 A LEI DO MARCO CIVIL DA INTERNET

A 12.965/14 surgiu com o objetivo principal de regular e normatizar determinados aspectos do uso da Internet no Brasil, principalmente relacionados às novas dinâmicas sociais desenvolvidas na arena virtual. Foi aprovada após extensos

debates sobre o assunto, instigados pelo artigo Internet Brasileira Precisa de Marco Regulatório Civil, de Ronaldo Lemos, professor da Fundação Getúlio Vargas.

Segundo o autor, o projeto de lei de crimes virtuais do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), debatido na época, não tratava adequadamente do problema da falta de regulamentação da Internet no Brasil, principalmente por abordar a questão sob um viés estritamente criminal, ao contrário do caminho trilhado por países que já haviam estabelecido marcos regulatórios estritamente civis para o uso da rede.

Além disso, a lei proposta por Azeredo estabelecia punições demasiado severas para questões como compartilhamento de músicas e arquivos de mídia pela Internet, por exemplo, atos que, de acordo com o projeto de lei, poderiam ser penalizados com até quatro anos de prisão. A lei daria margem, também, à limitação extrema do compartilhamento de arquivos com princípios acadêmicos, o que resultaria em inevitável atraso às atividades de pesquisa e tecnologia no Brasil, restringindo severamente o desenvolvimento de inovação no país, que se dá de forma profundamente colaborativa, principalmente nas universidades, que em muitos casos coordenam suas pesquisas e compartilham estudos, postura necessária ao se constatar o baixo incentivo à pesquisa e desenvolvimento por parte de sucessivos governos brasileiros.

Nesse sentido, o projeto de lei resultou em amplos questionamentos por parte da sociedade, principalmente do setor acadêmico, no qual a questão do compartilhamento de dados na rede já vinha sendo discutida há alguns anos; de todo modo, na forma como o projeto estava, o objetivo de combater os crimes virtuais não seria alcançado, e os principais penalizados seriam aqueles que meramente compartilhavam conteúdos diversos na rede. Dessa forma, de acordo com Lemos (2007), a regulação civil deveria vir antes da criminal, pois

(...) para inovar, um país precisa ter regras civis claras, que permitam segurança e previsibilidade nas iniciativas feitas na rede (como investimentos, empresas, arquivos, bancos de dados, serviços etc.). As regras penais devem ser criadas a partir da experiência das regras civis. Isso de cara eleva o custo de investimento no setor e desestimula a criação de iniciativas privadas, públicas e empresariais na área.

A Lei propriamente dita tem suas origens em uma consulta pública feita em 2009 pela Internet. Esse foi um processo pioneiro, dado ter sido a primeira vez que um projeto de lei foi construído com o auxílio da participação popular através da rede

e aproveitando as extensas potencialidades – àquela altura já latentes – dos meios virtuais. O projeto em si foi elaborado com o auxílio do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro e do Ministério da Justiça, incorporando muitas das sugestões destas entidades e das resultantes discussões em plataformas online.

Uma das principais discussões que circundaram o projeto de lei foi a questão da necessidade ou não de regulação do uso da Internet. Trata-se de questão controversa, dado a Internet ter sido criada com base em princípios de liberdade de uso e expressão. Essa verve foi reforçada principalmente a partir de alguns manifestos emitidos ao longo da década de 90, como a Declaração de Independência do Ciberespaço, de John Perry Barlow (2019), que buscava, através do uso de uma retórica inflamada e que conclamava a liberdade, afastar a possibilidade de interferências – de qualquer tipo – no mundo virtual por parte dos Estados, de forma a manter o ambiente da Internet livre de quaisquer limitações, declarando a Internet imune e livre de qualquer soberania.

A garantia da liberdade da Internet contra interferências do Estado estaria, dessa forma, incrustada nos próprios princípios que acompanharam o surgimento da rede. Ao estar livre de quaisquer jurisdições e soberanias, a Internet garantiria, aos usuários, a liberdade total do tráfego de dados, o que implica, necessariamente, na não-discriminação dos conteúdos que trafegam nestes dados. Tendo essa questão em vista, ficam evidentes as razões para as grandes controvérsias que cercam o Marco Civil, principalmente no que tange às exceções abertas ao controle da rede.

A interpretação expressa na Lei, no entanto, é a de que a regulamentação existe justamente como garantia à liberdade da rede, questão que ainda resta controversa, a despeito da grande valorização, no texto do diploma legal, da liberdade de expressão. É evidente, no entanto, que a existência de qualquer regulação é questão irreconciliável com os ideais de liberdade total da rede, posto ser uma imposição de regras ao uso do ambiente virtual; não se espera outra postura do ente estatal, afinal.

Independentemente dos princípios condutores que levaram à criação do diploma legal, no entanto, sua construção temporal contribuiu para trazer à tona o debate sobre as potencialidades da Internet, em uma discussão que já se realizava há alguns anos – ainda que sem nenhuma medida de vulto comparável ao Marco Civil – e que prossegue mesmo após a aprovação da Lei, dadas as inúmeras controvérsias

que cercam este diploma legal, que se constituiu, tardiamente, como a primeira iniciativa jurídica de vulto para a Internet brasileira.

Na medida em que as potencialidades – tanto em sentido positivo quanto negativo – da Internet tenham ficado mais claras, é natural o impulso, por parte do Estado, da regulamentação. Pela rede passam, afinal, não apenas novas formas de comunicação e sociabilidades: passam, também, mercadorias, debates políticos, expressões populares através das redes sociais, dentre uma infinidade de outras questões que interessam ao ente estatal, seja pelo viés da tributação, seja pela absorção da opinião popular manifestada na rede. A Lei do Marco Civil da Internet se tornou referência, no entanto, justamente por promover a liberdade da rede com base na proteção dos direitos fundamentais, numa construção principiológica que permite a manutenção do diploma legal por um maior período de tempo, como ressalta Lemos (2016, p.16):

Foi com essa motivação que o Marco Civil foi concebido: como uma lei que pudesse preservar as bases para a promoção das liberdades e dos direitos na Internet no Brasil. Distanciando-se assim de uma regulação repressiva da rede, o Brasil ofereceu um dos mais simbólicos exemplos (...) sobre uma regulação da rede que tenha os direitos humanos como o seu fio condutor e que mantém o caráter principiológico para evitar uma caducidade de seus dispositivos.

A construção do diploma legal, assentada sobre bases principiológicas, é relevante justamente por conta da natureza do mundo virtual: por suas mudanças repentinas e extremamente ágeis, a Internet rapidamente tornaria obsoleta qualquer lei demasiado prescritiva, baseada puramente numa regulação formal de características funcionais da rede. Ao embasar a lei em questões voltadas aos direitos humanos, o legislador garantiu uma vigência muito mais extensiva do diploma legal, o que elimina – ou, ao menos, mitiga – a provável necessidade de adaptar o código vezes sem conta em razão da fluidez verificada na Internet e do acelerado desenvolvimento de novas funções e tecnologias na arena virtual.

A implementação efetiva da Lei se deu através do Decreto 8771/2016, editado após extensas consultas conduzidas por órgãos governamentais, tais como o Ministério da Justiça e a ANATEL. Algumas disposições contidas neste Decreto constituíram os pontos mais controversos do Marco Civil, particularmente no que tange às discussões sobre a neutralidade da rede e o controle de dados dos usuários.

A neutralidade da rede é um princípio basilar da Internet, que indica que o tráfego de dados de um ponto a outro da rede deve ser neutro, ou seja, igualitário, independentemente do conteúdo a ser transmitido, que seria livre e não deveria estar submetido a nenhum tipo de controle prévio; o único controle previsto pelo princípio da neutralidade da rede é aquele que o próprio usuário realiza, na porta em que ele recebe o conteúdo, selecionando aquilo que lhe interessa dentre a multiplicidade de conteúdos possíveis da rede.

O termo neutralidade da rede se popularizou e disseminou a partir de artigo de Tim Wu (2003), professor da Columbia Law School, intitulado *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, que defendeu o estabelecimento de um regime de banda larga por parte das operadoras que controlasse a quantidade de dados, e não sua qualidade, como forma de contribuir para a manutenção da neutralidade da Internet. Dessa forma, os provedores não poderiam cobrar por pacotes específicos para conteúdos determinados, mas apenas pela quantidade e velocidade do pacote de dados oferecido, sem prender o consumidor às opções pré-determinadas de conteúdo que o provedor possa querer forçar ao usuário e, conseqüentemente, sem que o provedor controle arbitrariamente aquilo que o consumidor pode ou não ver e acessar. Segundo Lygia Henrique, o princípio da neutralidade, assim, ao determinar que usuários e conteúdo não possam ser discriminados na rede, empodera o usuário dando a este o controle e a livre escolha (sem qualquer imposição) de qual conteúdo acessar, bastando, para tanto, que contrate a quantidade de banda necessária e suficiente aos seus anseios, o que é bom tanto para o mercado, quanto para o consumidor.

A Lei do Marco Civil da Internet protege, no Brasil, a neutralidade da rede através de seu art. 3º, que a elenca entre os princípios do uso da Internet, determinando também, em seu art. 9º, a proibição de discriminação de conteúdo por parte dos provedores, que devem tratar todos os dados de forma isonômica. Para além da vedação à discriminação de conteúdo, o art. 9º também trata de proteger a privacidade do usuário, ao vedar, aos provedores, qualquer tipo de monitoramento, filtragem ou análise dos conteúdos dos pacotes de dados utilizados pelos seus clientes.

Relevante ressaltar, no entanto, que – assim como qualquer questão principiológica absorvida pelo ordenamento – o princípio da neutralidade da rede não é absoluto, devendo ser sopesado junto dos princípios que regem a racionalidade do

ordenamento jurídico nacional, como a igualdade e a dignidade da pessoa humana, em postura similar àquela adotada pelo constitucionalismo brasileiro, que, adotando as teorias de Robert Alexy(2014), acredita no sopesamento de princípios como medida essencial para se obter os mandados de otimização, que devem ser balanceados para que se obtenha o melhor resultado possível diante das condições fáticas. A busca pela neutralidade, portanto, deve ter em mente não apenas a liberdade do usuário, mas também os limites naturalmente impostos a essa liberdade, como a limitação ao acesso de conteúdos criminosos, por exemplo.

A neutralidade da rede também pode ser interpretada como uma proteção à condição igualitária entre os concorrentes do mercado de telecomunicações, visando a evitar que uma companhia maior que as outras se utilize da rede de comunicações para limitar a atuação da concorrência; segundo Gonçalves, as empresas que detêm maior controle sobre as redes e estruturas de comunicação virtual devem se abster de impedir e obstaculizar o acesso e manutenção de concorrentes em suas redes, a fim de gerar competição de mercado benéfica aos consumidores (Gonçalves, 2017, p. 58).

Subsiste controvérsia, no entanto, em torno do §1º do art. 9º, que estabelece a competência privativa do Presidente da República para discriminar ou degradar, em determinadas situações, o tráfego de dados na rede, podendo estes atos decorrerem estritamente de requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações ou da priorização de serviços de emergência. Dessa forma, fica o regular funcionamento da rede submetido à discricionariedade do titular do Poder Executivo, sendo que os dispositivos que permitem a interferência no fluxo de dados não apontam com clareza quais seriam os pressupostos necessários para essa intervenção: o que seriam, no âmbito da Internet, os serviços de emergência? Como se encaixam, nessa prescrição, as redes sociais, que muitas vezes servem como alerta de desastres naturais ou condições perigosas para os seus milhões de usuários? Tais questões – dentre inúmeras outras – não são tratadas pelo texto da Lei e permanecem controversas, o que torna demasiado amplos e indefinidos os requisitos para discriminação e degradação da rede através de ação presidencial.

Subsidiariamente, para além da falta de especificidade e de meios concretos de efetivação das prescrições relacionadas à discricionariedade do Poder Executivo, quaisquer regulamentações a mais por parte dele careceriam de efetividade, dado que não será ele o executor destas regulamentações. De acordo com Gonçalves (2017),

Pelo que foi exposto, a situação é bem complexa e deveria ser melhor atendida pelo Marco Civil e não por regulamento presidencial. Aliás, regulamento presidencial não é a melhor ferramenta jurídica para normatizar a neutralidade da rede por dois motivos: não há o que regulamentar e, mesmo se houvesse, o regulamento inovaria na esfera legislativa e poderia ir contra o próprio Marco Civil.

As controvérsias relativas ao Marco Civil da Internet seguem em debate, inclusive com autores que caracterizam o diploma legal como permeado por aspectos inconstitucionais. Cabe analisar, portanto, em que medida os princípios do Direito Constitucional e do Direito Administrativo foram absorvidos pela Lei, de forma a construir uma compreensão de seu alinhamento no ordenamento jurídico nacional e verificar em que medida estas áreas do Direito estão alinhadas às expectativas para o futuro, principalmente com a crescente entrada da ciência jurídica na seara da tecnologia.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS NO MARCO CIVIL DA INTERNET E A QUESTÃO DOS DADOS NA REDE

O princípio basilar da Lei do Marco Civil da Internet é a liberdade de expressão, consagrada logo no Art. 2º da Lei, que prevê que a disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão. Sendo esse o princípio que o legislador optou por ressaltar logo no caput do artigo, asseverando, inclusive, que o próprio uso da rede em território nacional tem como base a liberdade de expressão, os demais princípios assumem caráter subsidiário, ainda que também possuam relevância, posto que se encontram previstos na Lei.

Dessa forma, a redação do Marco Civil evidencia a vontade do legislador de garantir o uso da Internet como um fórum para a livre circulação de ideias, o que coincide com um dos próprios princípios fundacionais da rede, que cresceu justamente com base na possibilidade da livre expressão e do debate entre ideias.

No que tange aos incisos do Art. 2º, que enumeram princípios subsidiários, fica evidente também o caráter de limitação que eles impõem à liberdade de expressão, que deve ser lastreada por estes valores, principalmente pelos Direitos Humanos, princípio previsto no inciso II, e pela pluralidade e diversidade, previstos no inciso III.

Por si, o princípio da liberdade de expressão asseverado como base do diploma legal aqui analisado também se verifica, ainda que de forma menos direta, na

Constituição Federal de 88, que garante, no inciso IV do seu Art. 5º, que é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. De forma complementar é também previsto, no § 2º do Art. 220 da CF88, que é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística, o que contribui para embasar, a partir da absorção deste princípio constitucional pela Lei do Marco Civil, a liberdade da qual goza o usuário da rede, que pode exprimir livremente seu pensamento, desde que sem extrapolar a seara dos outros princípios previstos tanto no diploma legal quanto na Carta Magna, como o respeito aos Direitos Humanos, por exemplo.

Subsiste, no entanto, um problema na interpretação geral da liberdade de expressão, que é frequentemente confundida com liberdade para se dizer qualquer coisa. Como evidenciado pela redação da Lei, a liberdade de expressão que é basilar para o funcionamento – e até mesmo para a existência – da Internet precisa ser acompanhada pelo respeito aos Direitos Humanos e às diferenças, de forma a manter a rede como um ambiente livre de discursos discriminatórios.

Apesar do necessário sopesamento dos princípios basilares da Constituição, porém, a massificação do acesso à Internet contribuiu para que se proliferassem as páginas e os discursos que violam estes preceitos fundamentais, principalmente pela impressão de impessoalidade e anonimato que muitos sentem no ambiente virtual, onde se consideram livres para expressar discursos indevidos, para caluniar e ofender outros usuários e violar a lei, muitas vezes imbuídos da certeza da impunidade.

A ampla difusão da Internet e a certeza da impunidade contribuem também para a multiplicação de crimes antes inexistentes, como exemplificado pela Lei 12.737/2012, conhecida como Lei Carolina Dieckmann, que serviu para tipificar uma série de crimes informáticos, principalmente a invasão de dispositivos eletrônicos com o fim de obter, adulterar ou destruir dados sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo. A lei também surgiu como forma de combater a prática do revenge porn, que seria a divulgação indevida e não-autorizada de fotos, vídeos ou conversas de teor íntimo e pessoal, usualmente para fins de vingança, intentando a macular a imagem da pessoa retratada nos materiais.

A prática do *revenge porn* é seriamente danosa, pois traz uma considerável carga adicional à vítima, principalmente por conta do chamado *efeito Streisand*: este termo, cunhado pelo *digital influencer* Mike Masnick, serve para designar os casos – jurídicos ou não – nos quais um fato anônimo ou de pouco alcance, como a instauração de um processo judicial ou a divulgação de uma foto, por exemplo, termina

por viralizar na Internet em consequência dos próprios atos do indivíduo envolvido quando ele tenta ocultar ou censurar a situação, gerando uma divulgação ainda maior – e, conseqüentemente, mais danosa – do fato que o indivíduo em questão tentava esconder. Segundo Hartmann (2018, p.14),

Ao reportar o ocorrido buscando viabilizar a persecução penal do responsável ou a obtenção de indenização por danos morais na seara cível, a pessoa retratada em imagens e vídeos pode acabar chamando mais atenção para o fato e ampliando ainda mais a disseminação da mídia. Assim, ela amplia a lesividade da conduta de que foi vítima. É o fenômeno resultante da velocidade e horizontalidade da disseminação da informação na Internet que foi chamado de “efeito Streisand”.

A Lei 12.737/2012 foi aprovada diante de situação vivenciada pela atriz Carolina Dieckmann – e também várias outras pessoas de alcance público – à época, que teve seu computador invadido e, dele, mais de 30 fotos e conversas íntimas roubadas e compartilhadas pela rede. Dada a repercussão deste e de vários outros casos, a Lei foi instituída de maneira relativamente rápida, sendo um dos primeiros dispositivos legais, no Brasil, a disciplinar determinados usos da Internet.

A despeito da consagração da liberdade de expressão como princípio basilar do Marco Civil, no entanto, a lei nada diz sobre liberdade de pensamento: em interessante *insight*, Gonçalves (2017, pp. 11-12) afirma que, ao declarar proteção apenas à liberdade de expressão, não à liberdade de opinião, a Lei 12.965/14 acaba por proteger apenas a expressão pública de opiniões, negligenciando a proteção aos registros e dados particulares dos indivíduos, que seriam, em sentido amplo, pensamentos não-exteriorizados. Dessa forma, o diploma legal estaria restringindo a multidimensionalidade do princípio da liberdade de expressão, que, de acordo com a redação constitucional, pressupõe também a liberdade de pensamento, solapando a proteção da Lei contra possível vigilantismo estatal e contra o uso não-autorizado e irrefreado de dados pessoais por parte de empresas privadas.

Essa questão circunda todo o desenvolvimento da Big Tech, as poderosas companhias de tecnologia do Vale do Silício que construíram grandes impérios tecnológicos e financeiros com base no tratamento e na negociação de dados sigilosos dos usuários, como demonstrado pelo escândalo *Facebook-Cambridge Analytica*, no qual dados de mais de 80 milhões de usuários da rede social foram cedidos e utilizados sem o seu consentimento pleno entre 2014 e 2018 e, mais recentemente, pelos vazamentos de documentos que revelam que o fundador e CEO

do Facebook, Mark Zuckerberg, teria se utilizado indiscriminadamente de dados sigilosos dos usuários de sua rede social para negociações com parceiros, como a Amazon e a Microsoft, além da possível venda destes dados para desenvolvedores de software.

Tais controvérsias tornam-se ainda mais relevantes ao se levar em consideração o número massivo e crescente de usuários de dispositivos conectados à Internet. De acordo com dados recentes divulgados pela gigante da tecnologia Google, mais de 2,5 bilhões de pessoas ao redor do mundo fazem uso do seu sistema operacional, o *Android*, números dificilmente reconfortantes quando se verifica a imensa quantidade de processos judiciais que a companhia enfrenta, em todo o globo, por questões relacionadas à proteção de dados.

Cabe ressaltar que, no Brasil, no ano de 2016 mais de 90% dos usuários de celulares dispunham de dispositivos com *Android*, o que se revela preocupante caso as vulnerabilidades do sistema estejam, de fato, sendo exploradas por companhias e governos inescrupulosos.

A presença massiva dessas companhias no setor de tecnologia, fazendo com que elas se tornem presença praticamente obrigatória no dia-a-dia de qualquer indivíduo neste século, também demonstra a possível vulnerabilidade a qual estão submetidos os usuários, que confiam aos seus dispositivos conectados à Internet os mais variados dados pessoais e íntimos: desde conversas e fotografias privadas até dados bancários, localização em tempo real, segredos pessoais e profissionais, dentre inúmeros outros. A quantidade de dados coletada por estas companhias fica evidente ao se analisar o nível de personalização e refinamento presentes para cada usuário nas buscas em sites e perfis de redes sociais. De acordo com Bauman (2019),

Sabe-se razoavelmente bem que pessoas diferentes que consultam a mesma palavra no Google têm resultados diferentes. Isso porque o Google refina seus resultados de buscas segundo as pesquisas anteriores. Da mesma forma, os que têm muitos amigos no Facebook só vão receber atualizações daqueles sobre os quais o próprio Facebook julga que se quer ter notícias, com base na frequência das interações com essas pessoas.

Um dos principais problemas oriundos desta imensa mina de dados pessoais que se tornou a Internet, no entanto, não é apenas o uso inescrupuloso destes dados por parte da Big Tech, mas principalmente o uso por parte de governos, o que está deixando transparecer, hoje, uma realidade de ares quase orwellianos. Para alguns

autores, hoje vive-se a Era da Vigilância, em muito facilitada pela paranoia coletiva vivenciada após os ataques de 11 de setembro de 2001, que foram instrumentais para a cessão de poderes cada vez maiores às agências de vigilância e espionagem, particularmente nos Estados Unidos.

Essa postura dos principais Estados do mundo passou a ser mais perceptível e foi trazida à baila após a criação do *Wikileaks* em 2006, organização dedicada a publicar documentos secretos de Estados, indivíduos e organizações e que ganhou notoriedade após a divulgação, em 2010, de uma série de documentos sigilosos do governo dos Estados Unidos. Os vazamentos deixaram evidente a profundidade da espionagem levada a cabo por agências governamentais, infiltradas nos mais diversos níveis da rede e tendo acesso ao tráfego de dados oriundo de milhões de dispositivos conectados à Internet. De acordo com Julian Assange (2013, p.20-21), o fundador do *Wikileaks*, “todos os dias, centenas de mensagens vindas de todo o continente latino-americano são devoradas por órgãos de espionagem norte-americanos e armazenadas para sempre em depósitos do tamanho de cidades”.

O governo chinês também se encontra envolvido em uma série de acusações de invasões a dispositivos, inclusive exportando tecnologia com potencial para uso em espionagem, como revela o banimento recente, em vários países, de dispositivos da companhia chinesa de hardware Huawei, acusada de trabalhar em conjunto com agências de espionagem de seu país de origem. Para além disso, é fato notório a forte vigilância do governo chinês sobre seus cidadãos, de forma a observar e controlar praticamente todos os momentos e todos os aspectos da vida dos indivíduos, principalmente nos grandes centros urbanos do país.

A questão dos dados e de sua proteção é, portanto, um dos grandes debates da atualidade e um dos principais problemas, no Brasil, do Marco Civil da Internet, que não parece oferecer solução efetiva para a proteção de dados dos usuários, o que contribui para uma vulnerabilidade ainda maior do usuário brasileiro, que, além de ter seus dados escrutinizados pelas agências de espionagem nacionais e estrangeiras, não possui proteção legal que possa ser reivindicada. Segundo o relatório *Um Novo Mundo de Dados*, do Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação da Fundação Getúlio Vargas, apesar de o Marco Civil fazer referência à proteção de dados, não estabelece os termos nos quais essa proteção deve se dar, o que resulta em um vácuo regulatório que torna premente a redação de uma lei geral que trate e regule especificamente o assunto (FGV, 2017, p.11).

Essa falta de proteção evidencia que a Lei não absorveu, da Constituição Federal, as garantias constantes nos incisos X e XII do Art. 5º, que declaram a inviolabilidade da vida privada e do sigilo de correspondências e dados. Enquanto o diploma legal revela a preocupação do legislador com a proteção do usuário como consumidor de planos de Internet, não trata adequadamente da proteção aos dados deste usuário, questão que ainda se encontra em uma zona cinzenta do ordenamento.

Além das necessidades emanadas da Constituição, o Direito brasileiro também deve fazer força para acompanhar os desenvolvimentos globais nessa seara, principalmente porque a Internet não é fenômeno localizado, mas sim global, e as companhias que estão fazendo uso de dados dos usuários brasileiros são, majoritariamente, econômicas e internacionais. Segundo Sundfeld (2014, p.284-285),

A impelir o Estado a criar novas regulações – algumas surpreendentes – está justamente uma série de pressões de origem externa; não constrangimentos jurídicos, mas essencialmente econômicos. (...). Ao conceber e aplicar suas normas – e aqui está o ponto – o Estado passa a fazê-lo em função das necessidades mundiais de organização da vida econômica, social e política; mais ainda, essas imposições tornam-se determinantes da própria dimensão do Estado, da profundidade de suas intervenções, do limite de seus poderes.

Possível tratamento para esse problema, ainda que de forma simbólica e necessitando de debates sobre viabilidade e aplicabilidade, é a Proposta de Emenda à Constituição nº17/2019, de autoria do senador Eduardo Gomes (MDB/TO), que visa a acrescentar à Constituição, como direito fundamental do cidadão, a proteção de dados pessoais, inclusive – e principalmente – nos meios digitais. Enviada à Câmara dos Deputados em julho de 2019, a proposta aguarda análise por aquela casa e ainda não tem previsão de ir à votação.

O impacto destas questões na seara administrativa se verifica na medida em que essas demandas locais e globais passam a influenciar as cadeias de normas nacionais, principalmente sob pressão da economia mundial, de forma a reorganizar a estrutura administrativa do Estado, a partir do qual emanarão novas regulações voltadas a normatizar as inovações absorvidas pelo país (Sundfel, 2014). Essa absorção de novos elementos influencia, também, no surgimento de novas interpretações e possibilidades para os princípios do direito administrativo, que tem demonstrado capacidade de adaptação às novidades que vêm rejuvenescendo as discussões no direito brasileiro.

O princípio da abertura, previsto no inciso IV do Art. 2º da Lei do Marco Civil da Internet, pode ser interpretado de forma ampla como paralelo ao princípio da transparência – ou publicidade –, valor basilar para o direito administrativo. Segundo este princípio, cabe à Administração dar publicidade de seus atos, contratos e instrumentos jurídicos, de forma a dar transparência a todas as operações que acontecem no interior da estrutura pública e possibilitar, ao cidadão, o controle, o escrutínio e o questionamento de quaisquer atos da Administração.

Ao prever este princípio no diploma legal, o legislador aparenta ter seguido a racionalidade de busca por uma regulação que não subtraísse, da Internet, o seu caráter aberto e público. Ao assumir essa postura, parece, no entanto, ter caído em outra controvérsia: ao apenas prever um princípio da Administração, sem normas de aplicação à realidade fática, o legislador não ponderou sobre como o Marco Civil seria efetivamente aplicado pelo – e ao – Direito Administrativo. Existiria, segundo Varela (2018, p.516), uma “vagueza dos princípios constitucionais de publicidade e privacidade, pois a matéria ainda sofre com a ausência de legislação específica para regulamentá-la, como é o caso dos dados pessoais e sensíveis”.

Essa vagueza enseja, na prática, em conflito entre princípios constitucionais, com o dever de publicidade se opondo ao direito à privacidade, ainda que o primeiro possa ser entendido como questão de ordem e interesse público, devendo se sobrepor, caso necessário na realidade fática, ao segundo.

Nesse sentido, tendo um dever de transparência que agora pode (e deve) se concretizar também na Internet, em consonância com os tempos e com o crescente número de brasileiros com acesso à rede, a Administração se depara também com a dificuldade de lidar de forma aberta e transparente com dados sensíveis, o que se revela sempre um desafio para uma estrutura acostumada – principalmente no Brasil – a agir dentro de campos opacos, escassos em *accountability*.

Sendo assim, a despeito de a regulamentação da rede ter trazido, em seu bojo, o princípio da publicidade da Administração, revelando a intenção, por parte do legislador, de conciliar a atuação nas duas esferas, a falta de legislação específica dificulta este trabalho conjunto, ainda que, desde a massificação da Internet, os órgãos públicos tenham feito esforços para publicizar cada vez mais os seus atos através da rede, seguindo uma política de publicidade ampla.

Um fundamento constitucional da ordem econômica prestigiado pela Lei do Marco Civil é o da liberdade de iniciativa, que se encontra previsto no inciso V do Art.

2º da Lei. Se o princípio da Publicidade aproxima o Direito Administrativo do dispositivo legal, a liberdade de iniciativa o afasta, em defesa da noção de que não cabe, à Administração, a interferência nas atividades econômicas legais desempenhadas por particulares, inclusive no âmbito da Internet. Sendo assim, na rede, como no mundo físico, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, como consta no Art. 170 da Constituição Federal, devendo a Administração possibilitar este exercício sem excessivas amarras burocráticas, lhe cabendo, como determinado pelo Art. 174 da Carta Magna, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento de forma determinante somente para o poder público, mas não para o privado, que possui a prerrogativa de acatar tais recomendações de forma apenas indicativa. Segundo Bandeira de Mello (2017, p.847),

(...) o Estado não pode impor aos particulares nem mesmo o atendimento às diretrizes ou intenções pretendidas, mas apenas incentivar, atrair os particulares, mediante planejamento indicativo que se apresente como sedutor para condicionar a atuação da iniciativa privada.

Por outro lado, a Administração Pública tem papel relevante no que tange à limitação da iniciativa privada, que também deve ser guiada pelos valores fundamentais que erigiram o ordenamento jurídico, tais como a dignidade da pessoa humana, que “constitui fim último da ordem econômica nacional, razão pela qual pode se afirmar que é dever de todos, solidariamente” (Bertoncini, 2013, p.194).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A encruzilhada na qual se encontra a Administração Pública é etapa essencial para o futuro: as novidades do admirável mundo novo da Internet precisam ser incorporadas e aproveitadas pela estrutura do Estado, porém de forma positiva, utilizando as novas ferramentas a favor dos interesses coletivos da população e refletindo os princípios que construíram o ordenamento jurídico nacional, promovendo, com o auxílio da rede, os direitos da população e preservando a dignidade da pessoa humana. A controvérsia do uso desmedido de dados privados por parte de companhias e Estados é questão longe de alcançar decisão definitiva, justamente por tratar de caso de colisão de princípios: deve prevalecer o interesse coletivo ou o direito à privacidade? Como ensina Alexy – e, de forma mais longínqua, Aristóteles, com seu



caminho do meio – cabe ao legislador encontrar a justa medida entre os dois princípios, de forma a não prescindir de nenhum deles.

O caminho inaugurado pelo Marco Civil da Internet ainda necessita de refinamentos e debates, sendo a Lei em si uma ferramenta profundamente principiológica, que carece, em geral, de meios mais evidentes de aplicabilidade à realidade. A despeito dessa impotência da Lei, no entanto, o diploma legal foi um passo positivo rumo ao futuro, pois inaugurou, no Brasil, um caminho de medidas amplas por parte do Poder Legislativo para regular – e, ainda que pareça adverso, promover – a utilização da Internet no Brasil, medidas que, assim como a Lei Carolina Dieckmann, representam um avanço considerável em um cenário que, até então, era desoladoramente vazio.

A absorção e a efetiva aplicabilidade dos princípios administrativos e constitucionais por parte da legislação infraconstitucional que eventualmente surgir a partir destes avanços no campo da Internet será árdua, dado o arcaísmo que permeia muitos dos setores da Administração, porém, apesar de seus problemas, o Marco Civil foi capaz de apontar um caminho para o futuro. Assim como para Huxley, as máquinas têm de continuar girando, mas para isso é imprescindível a estabilidade da lei.



REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ASSANGE, Julian. **Cypherpunks: liberdade e o futuro da internet**. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: Boitempo, 2013.

AZEVEDO, Floriano de. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: modesto, Paulo (org.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

BARLOW, John Perry. **A Declaration of the Independence of Cyberspace**. Disponível em: <www.eff.org/pt-br/cyberspace-independence>, acesso em 10 nov.2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância Líquida: diálogos com David Lyon/Zygmunt Bauman**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. OLHAR DIGITAL. **Mark Zuckerberg se aproveitou de dados de usuários do Facebook, revelam documentos**. Disponível em: <<https://olhardigital.com.br/noticia/mark-zuckerberg-se-aproveitou-de-dados-de-usuarios-do-facebook-revelam-documentos/92639>>. Acesso em 13 nov.2019.

BERTONCINI, Mateus; PORTELLA JUNIOR, José Carlos. **A responsabilidade social da empresa e a erradicação do trabalho escravo**. Pensar, Fortaleza, v.18, p.190-209, jan./abr. 2013.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; DIZ, Jamile Bergacaschine Mata; SILVA, Antonio Donizete Ferreira da. Governança e as novas tecnologias: a sustentabilidade na gestão administrativa do poder judiciário. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v.1, n. 54, 2019. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3314>>. Acesso em: 4 ago. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DRAGO, Pedro Anibal; IEVY, Evelyn (Orgs.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora FuNDAP, 2005.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FERNANDES, David Augusto. Dados pessoais: uma nova commodity, ligados ao direito a intimidade e a dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v.4, n. 49, 2018. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2298>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

FGV São Paulo. **Um Novo Mundo de Dados: relatório final do Projeto de Pesquisa Aplicada do Grupo de Pesquisa e Ensino em Inovação**. São Paulo: FGV Direito, 2017.



GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. **Marco Civil da Internet Comentado**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HARTMANN, Ivar A. **Regulação da Internet e novos desafios da proteção de direitos constitucionais: o caso do revenge porn**. RIL Brasília, n. 219, jul./set. 2018, p. 13-26.

HENRIQUE, Lygia Maria Moreno Molina. **Neutralidade da Rede e Impactos na Relação de Consumo**, p.5. Disponível em: <https://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/neutralidade_de_rede_e_os_impactos_na_relacao_de_consumo.pdf>. Acesso em 15/11/2019. Acesso em: 15 nov. 2019.

HUXLEY, Aldous. **Admirável Mundo Novo**. 22. ed. São Paulo: Globo, 1996, p.43.

LEMOES, Ronaldo. **Internet Brasileira Precisa de Marco Regulatório Civil**. 2007. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>>. Acesso em 08 nov. 2019.

LEMOES, Ronaldo. SOUZA, Carlos Affonso. **Marco Civil da Internet: construção e aplicação**. Juiz de Fora: Editar Editora, 2016, p.16.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Reflexões sobre a transformação do estado moderno (desdobramentos de uma análise juspolítica). In: **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização** – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 3. ed. Coimbra: Centelha, 1978.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PAULA, Victor Augusto Lima de. Globalização, direito e internet: constatações e perspectivas. In: **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 1, n. 38, 2015. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1282>>. Acesso em: 10 jan. 2020



POLIDO, Fabrício B. Pasquot. A reforma da lei geral de telecomunicações e seus constituintes: risco e oportunidades para universalização do acesso à internet e inclusão digital no Brasil. **Revista Jurídica Unicritiba**. v. 1, n. 54, 2019. Disponível em: <<http://revista.unicritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3304>>. Acesso em: 20 nov. 2019

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SABINO Cassese. **Le Basi dei Diritto Amministrativo**. Milão, Garzanti, 2000, 5ª edição, p. 120.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Lucas Goncalves; MELO, Bricio Luis da Anunciação. A lei geral de proteção de dados como instrumento de concretização da autonomia privada em um mundo cada vez mais tecnológico. **Revista Jurídica Unicritiba**, v.3, 2019. Disponível em: <<http://revista.unicritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3581>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VARELLA, Marcelo D.; GONÇALVES, Tânia Carolina Nunes Machado. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. **Revista Direito FGV**, v.14, p. 513-536, mai./ago. 2018.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. KREUZ, Letícia Regina Camargo. Admirável Mundo Novo: a Administração Pública do século XXI e as tecnologias disruptivas. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 110, p. 51-68, jul./ago. 2018.

WU, Tim. Network Neutrality, Broadband Discrimination. **Journal on Telecommunications and High Technology Law**, v. 2, 2003. Disponível em: <http://www.jthtl.org/content/articles/V2I1/JTHTLv2i1_Wu.PDF>. Acesso em 19 nov. 2019



A PROPAGANDA CORPORATIVA A PARTIR DE FALSAS PRÁTICAS ESG E A VIOLAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO LACTENTE E DAS CRIANÇAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA PELA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS
CORPORATE ADVERTISING BASED ON FALSE ESG PRACTICES AND THE VIOLATION OF INFANTS' AND YOUNG CHILDREN'S RIGHT TO ADEQUATE NUTRITION BY THE FOOD INDUSTRY

Tuany Baron¹

Lourenço de Miranda Freite Neto²

Resumo: O artigo analisa práticas ESG (Ambiental, Social e Governança) na indústria de alimentos e sua conformidade com o Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno. Ele destaca os impactos negativos da publicidade corporativa sobre o direito à alimentação adequada de lactentes e crianças pequenas, com foco em fórmulas infantis. No Brasil, a Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes (NBCAL) proíbe propaganda de produtos como fórmulas infantis, mamadeiras e chupetas. No entanto, práticas de marketing violam frequentemente a legislação, como o uso de publicidade cruzada para promover compostos lácteos que induzem erro em consumidores. Empresas como Nestlé e Danone divulgam políticas ESG que enfatizam a conformidade com a NBCAL, mas estudos revelam estratégias que desrespeitam essas normas, incluindo promoção ilegal em farmácias e supermercados. Embora o ESG seja amplamente promovido, ele muitas vezes serve mais como propaganda corporativa do que uma verdadeira prática responsável. O artigo analisa a ação civil pública movida pelo IDEC contra grandes fabricantes como um grande exemplo dessas contradições, mostrando como a busca por lucro frequentemente se sobrepõe à proteção do aleitamento materno, essencial para o desenvolvimento infantil e os direitos humanos fundamentais.

Palavras-chave: ESG; Substitutos do Leite Materno; Propaganda corporativa; Indústria de alimentos.

Abstract: The article analyzes ESG (Environmental, Social, and Governance) practices in the food industry and their compliance with the International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes. It highlights the negative impacts of corporate advertising on the right to adequate nutrition for infants and young children, focusing on infant formulas. In Brazil, the Brazilian Code of Marketing of Foods for Infants (NBCAL) prohibits advertising products such as infant formulas, baby bottles, and

¹ Doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania, pelo UniCuritiba, com bolsa CAPES/PROSUP. Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Políticas Públicas para a Igualdade na América Latina pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO, Buenos Aires), e em Direito do Trabalho pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Integrante do Grupo de Pesquisa Crítica do Direito e a Subjetividade Jurídica (FD/USP. Associada da Associação da Advocacia Trabalhista do Paraná. Advogada e Professora Universitária. Mãe. E-mail: tuanybaron@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4310422919701021>.

² Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, em regime de cotutela e dupla titulação com a Universidade de Salamanca - Espanha, "cum laude". Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco

pacifiers. However, marketing practices frequently violate the legislation, including the use of cross-promotion to advertise dairy compounds that mislead consumers. Companies like Nestlé and Danone promote ESG policies that emphasize compliance with NBCAL, but studies reveal strategies that disregard these norms, including illegal promotion in pharmacies and supermarkets. Although ESG is widely promoted, it often serves more as corporate propaganda than genuine responsible practice. The article examines the public civil action filed by IDEC against major manufacturers as a striking example of these contradictions, showing how the pursuit of profit often outweighs the protection of breastfeeding, which is essential for child development and fundamental human rights.

Keywords: ESG; Breast Milk Substitutes; Corporate Advertising; Food Industry.

1. INTRODUÇÃO

Na década de 1970 a Nestlé protagonizou um escândalo internacional por induzir os consumidores dos países emergentes em erro, o que passou a ser chamado de “desnutrição comerciogênica”. Vestidos como médicos, os representantes comerciais da marca, ofereciam, nos países subdesenvolvidos, o leite da Nestlé com a afirmação de que ele seria “melhor que o leite materno”, associando, ainda, a imagem de bebês gordos com o predicado “saudável”, tudo isso para vender seus produtos. (Costa, 2023)

Enquanto isso, mães viam seus filhos gordos e subnutridos passando mal ou até morrendo por terem uma dieta baseada em alimentos hipercalóricos, mas pouco nutritivos quando comparados ao leite materno. Tal condição, também denominada como desnutrição gorda, foi ignorada e omitida, para não se prejudicar a imagem da companhia e as vendas de produtos. (Costa, 2023)

No Brasil, são muito emblemáticas – e até caricatas – as propagandas do Leite Moça. Abaixo, um anúncio de 1949 com o foco para as mães que necessitavam de complemento alimentar para os bebês:

O Leite Condensado marca Moça pode ser usado na falta ou insuficiência do leite materno, por sua composição constante e fácil digestão. Lembre-se, dando-o a seu filho, da confiança que inspira um alimento que tem ajudado a criar, sãs e robustas, milhões e milhões de crianças em todo o mundo (Propagandas Históricas..., 2013)

IMAGEM 1 (Propagandas Históricas..., 2013)



IMAGEM 2 (Propagandas Históricas..., 2013)



Mas a situação tomou contornos de comoção internacional somente anos mais tarde. Em 1974, Mike Müller escreveu um relatório intitulado *The Baby Killer*, onde denunciava como empresas multinacionais de leite estavam causando doenças e mortes infantis em comunidades pobres ao promover a alimentação com mamadeira e desencorajar a amamentação. Na Suíça as denúncias foram ainda mais contundentes, intitulando o relatório com *Nestlé Toten Babies* (ou Nestlé mata bebês) (Muller, 2013).

Obviamente que essas adjetivações não passaram despercebidas pela empresa, que adotou uma estratégia para bafar as críticas por meio de processos e alegações de difamação. A justiça suíça, ao analisar o “Nestlé mata bebês” no mérito, reconheceu a veracidade dos fatos, mas condenou o que chamou de “exagero sensacionalista”, advertindo a empresa que se ela não quisesse enfrentar acusações desse tipo deveria mudar sua forma de fazer negócios. (Costa, 2023)

Mas tudo isso desencadeou uma campanha global de longa duração, mesmo em tempos de “correio tradicional” e sem internet. Criou-se um movimento de boicote

à Nestlé por toda Suíça, Grã-Bretanha e Estados Unidos, onde o ativismo passou a contestar judicialmente não só a Nestlé, mas também outras empresas de leite. Nos EUA, aliás, o movimento foi liderado pela *Sisters of the Precious Blood*, uma ordem religiosa que trabalha sob a égide do Centro Inter-religioso para a Responsabilidade Corporativa, alcançando um virtuoso equilíbrio entre organizações de base, contestações e processos legais e comunicação cativante. Isso tudo atraiu amplo apoio de profissionais médicos, autoridades de saúde e sociedade civil em países em desenvolvimento, levando a a Assembleia Mundial da Saúde da ONU, em 1981, a recomendar a adoção de um código de conduta internacional para governar a promoção e a venda de substitutos do leite materno. (Muller, 2013)

O Código Internacional foi o primeiro de seu tipo, um requisito mínimo básico adotado e endossado internacionalmente para proteger práticas saudáveis com relação à alimentação de bebês e crianças pequenas. Embora menos vinculativo do que um tratado ou convenção, o Código Internacional é uma recomendação internacional de saúde pública para regulamentar a comercialização de substitutos do leite materno. Embora sejam regulamentações mais “brandas”, muitas vezes sem muito efeito direto, podem levar a uma aplicação nacional rigorosa.

O Brasil, por exemplo, é referência no assunto, sendo que desde 1988, com ampla regulamentação interna sobre o tema, adotou praticamente todas as disposições do Código, e, posteriormente, implementou a Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras (NBCAL). Mas não é demais lembrar que o Código foi incorporado à legislação nacional em um momento de transição política, e os trabalhos restringiram-se à sua divulgação. Em que pese a vanguarda, era um “documento pouco claro, com abrangência limitada, de difícil compreensão, permitindo várias interpretações de alguns de seus artigos” (Araújo, 2006), e que foi solenemente ignorado pelos fabricantes por muitos anos.

Em 1990, o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM)/Ministério da Saúde, com o apoio da International Baby Food Action Network (IBFAN) e participação da ABIA, realizou cinco treinamentos para profissionais de saúde sobre a Norma, nas diversas regiões do País, os quais evidenciaram, na ocasião, dificuldades na interpretação do texto da NCAL. Assim, realizou-se um seminário nacional, onde foi possível discutir e encaminhar propostas de modificações na NCAL. Essas propostas de alterações foram aprovadas como a Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes (NBCAL - segundo texto), publicada como Resolução CNS nº 31, de 12 de outubro de 1992. (Araújo, 2006)

O texto de 1992 apresentou avanços, sobretudo, em termos de abrangência, “ao incluir os leites em pó, pasteurizado e esterilizado, muito utilizados na alimentação de crianças menores de um ano de idade como substitutos do leite materno”, além de incluir “as chupetas e bicos, que interferem negativamente no aprendizado da técnica correta de sucção, prejudicando a produção do leite e favorecendo o desmame precoce” (Araújo, 2006). Mas uma parte sensível da norma representou um retrocesso “ao permitir a utilização de fotos ou imagens de bebês no rótulo, enquanto a legislação anterior vedava as imagens de crianças e bebês”, tornando os rótulos atrativos visualmente e sugestivos no tocante “a utilização do produto para crianças pequenas (de 1 a 3 anos), prejudicando o estímulo ao aleitamento materno continuado nesta faixa etária” (Araújo, 2006), abrindo espaço para adaptações das práticas de marketing dos fabricantes para burlar a essência da norma.

A propósito, os dois primeiros textos foram incorporados ao ordenamento como Resoluções do CNS, dificultando por muitos anos o processo de fiscalização, já que o CNS é um órgão deliberativo, e sua competência restringe-se a atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde.

Caso semelhante ocorreu na Guatemala, onde foi decretada, em 1983, a Lei sobre marketing de substitutos do leite materno. No entanto, esta Lei só pôde ser aplicada em 1987, quando foram estabelecidas as regras para a sua implementação, designando e delineando os poderes da agência responsável pela sua aplicação e fiscalização. Na República dos Camarões, o Código local é monitorado pelo Ministério da Saúde, que pode submetê-lo à Procuradoria Geral para penalidades. Em alguns países foram criados comitês interministeriais para se responsabilizar pela implementação do Código, como é o caso da China. Portanto, para que a legislação seja aplicada, é necessário um órgão responsável pela sua fiscalização, o que não ocorreu no Brasil em relação aos dois textos iniciais. (Araújo, 2006)

A fiscalização do cumprimento da normativa só foi possível no Brasil a partir de 2002, quando foram promulgadas as Resoluções RDC ANVISA nº 221 que trata de bicos, chupetas, mamadeiras e protetores de mamilo e a de nº 222 que dispõe sobre alimentos para lactentes e crianças de primeira infância. Foi só com as Resoluções da ANVISA que o Brasil passou a ter órgão com a atribuição constitucional de fiscalizar e inspecionar alimentos e produtos relacionados à saúde do indivíduo, viabilizando, assim, a vigilância da prática de promoção comercial e a correção das irregularidades encontradas.

A norma corresponde hoje a um conjunto de regulamentações – Lei nº 11.265/2006, o Decreto nº 9.579/2018 e as RDCs nº 221 e nº 222 de 2002, da ANVISA – sobre a promoção comercial e a rotulagem de alimentos e produtos destinados a recém-nascidos e crianças de até três anos de idade, como fórmulas infantis, leites, papinhas, chupetas e mamadeiras. Além de apresentar um texto mais claro e objetivo, a atual normativa “procurou contemplar novos produtos e estratégias de marketing utilizadas pelas indústrias, como por exemplo, o uso da Internet e o “*merchandising*” (Araújo, 2006).

O que parece ser um grande avanço contras as más práticas das grandes fabricantes de leite, tendo em vista o amplo desenvolvimento legislativo, a conduta antiética não desapareceu. Conforme enfatiza Mike Muller (2013), para a Nestlé e o resto da indústria global de alimentos, o escândalo do leite para bebês cresceu em vez de desaparecer. A indústria hoje é acusada de prejudicar a saúde de nações inteiras, não apenas de seus bebês. O que começou como uma escaramuça no berçário está se transformando em uma guerra em grande escala em muitas frentes. Embora as doenças sejam agora obesidade, diabetes e doenças cardíacas, as questões sobre a responsabilidade da indústria alimentícia permanecem as mesmas: seus enormes orçamentos de marketing influenciam claramente o comportamento das pessoas, mesmo que a causalidade direta não possa ser demonstrada.

Do ponto de vista brasileiro, a guerra em favor do aleitamento materno constitui horizonte da segurança alimentar das famílias e especificidade do direito à alimentação adequada das crianças, estando inserida, atualmente, como direito fundamental social a ser protegido e promovido, e isso envolve, ainda, a discussão sobre a forma de comercialização de substitutos do leite materno no Brasil.

2. O CONTORNO ESPECÍFICO DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL AO ALEITAMENTO MATERNO E A VINCULAÇÃO DAS EMPRESAS EM SUA PROTEÇÃO

O aleitamento materno e a sua influência multidimensional na saúde da mulher e da criança é destaque em uma infinidade de relatos científicos sobre o tema, sendo uma prática reconhecidamente impactante dos pontos de vista social e ao desenvolvimento humano. (Victora, 2016)

Como visto, o Brasil está na vanguarda mundial quando o tema é proteção e incentivo ao aleitamento materno, sejam com políticas públicas específicas dentro do

Sistema Único de Saúde, seja na regulamentação da comercialização dos substitutos do leite materno, seja na definição de diretrizes para a alimentação saudável de mães e bebês. A conduta brasileira vai muito além da rasa e limitada visão ainda prevalecente em diversos discursos, políticas e estratégias de saúde voltada ao aleitamento, que focam em exaltar os aspectos positivos da amamentação, mas atribuem às mães a responsabilidade exclusiva sobre o aleitamento, sem considerar toda a complexidade que esse tema engloba (Rollins, 2016).

A amamentação vai muito além da romantização que se cria sobre esse momento entre mães e bebês, e envolve responsabilidade conjunta e compartilhada de toda sociedade: família, comunidade, mas também o Estado e as empresas. Aliás, nesse sentido, a própria Constituição determina, no art. 227, que é dever da família, da sociedade (onde se incluem as empresas no exercício da atividade econômica) e do Estado assegurar à criança, com prioridade absoluta, dentre outros direitos, o direito à alimentação.

É preciso, nesse sentido, sempre rememorar que o incentivo à amamentação está inserido no direito humano à alimentação adequada, que precisa ser garantido desde a primeira hora de vida, e implica o aleitamento materno como indispensável à segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido é o desenvolvimento conjunto da OMS e da UNICEF do *Global strategy for infant and young child feeding*, que destaca a necessidade de uma estratégia global com foco na nutrição nos primeiros meses e anos de vida, em especial da amamentação, e a falta de amamentação exclusiva durante o primeiro semestre de vida, como fator de risco importantes para a morbidade e mortalidade infantil e infantil, que só são agravados pela alimentação complementar inadequada.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e também é objeto de importantes esforços internacionais de construção de um mundo livre da fome e da miséria, como Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966 – do qual o Brasil é signatário, a Cúpula Mundial da Alimentação, de 1996, e o Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 1999.

Em âmbito doméstico, fruto de intensa mobilização social e processos políticos em âmbito nacional e internacional, em 2010 esse direito foi inserido no rol de direitos fundamentais previstos constitucionalmente. “Em outras palavras, a Emenda

Constitucional nº 64/2010 deve ser entendida como o desfecho legislativo que consolidou um processo histórico de luta pelo reconhecimento dos problemas da fome e da miséria em nosso país deixando de ser um dos tabus da nossa civilização” (Brasil, 2023). Há assim, no ordenamento brasileiro, o direito à alimentação como um direito humano reafirmado expressamente pela Constituição.

Em âmbito interno, como um todo, o Brasil é referência mundial na orientação de políticas públicas para a alimentação saudável, tendo como marco o Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB).

Esse documento realiza as recomendações e padrões de adequação com referência nos alimentos, e não apenas nos nutrientes – o que afasta a compreensão da maioria da população. O Guia também é precursor ao empregar a classificação NOVA, que possibilita o entendimento e a distinção dos diferentes processamentos industriais, além de permitir escolhas alimentares que levam em consideração as diferenças culturais, os sistemas alimentares, social e ambientalmente sustentáveis, na premissa de que o alimento, desde a produção até o consumo, pode impactar na cultura, na vida social e no meio ambiente.

Mas é de se destacar que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, comprometida com ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da Atenção à Saúde também tem entre suas metas a promoção ao aleitamento materno, inclusive por meios de ações da Política de Educação Alimentar e Nutricional.

Considerando a alimentação como importante parcela dessa multidimensionalidade do direito à alimentação saudável é que complementar ao GAPB, foi desenvolvido também o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos tem como ponto de partida os princípios apresentados no Guia Alimentar para a População Brasileira, publicado em 2014, reunindo fundamentos, valores e preceitos importantes para elaboração das recomendações sobre alimentação infantil. Nessa publicação estabelecem-se como princípios norteadores da alimentação das crianças, as seguintes diretrizes: 1) a saúde da criança é prioridade absoluta e responsabilidade de todos; 2) o ambiente familiar é espaço para a promoção da saúde; 3) os primeiros anos de vida são importantes para a formação dos hábitos alimentares; 4) o acesso a alimentos adequados e saudáveis e à informação de qualidade fortalece a autonomia das famílias; 5) a alimentação é uma prática social e cultural; 6) adotar uma alimentação adequada e saudável para a criança é uma forma de fortalecer

sistemas alimentares sustentáveis; 7) o estímulo à autonomia da criança contribui para o desenvolvimento de uma relação saudável com a alimentação.

Já nas primeiras páginas do Guia há o destaque de que o leite materno é o primeiro e o mais completo alimentos para crianças de 0 a 2 anos, sendo que o leite materno “é o primeiro contato das crianças pequenas com uma comida de verdade”, além de que “não existe outro leite igual, nem parecido, apesar dos esforços da indústria em modificar leites de outros mamíferos, como o da vaca, para torná-los mais adequados ao consumo por crianças pequenas”.

Para além dos aspectos nutricionais únicos do leite materno, que não podem ser replicados pela indústria de alimentos por meio de fórmulas, com a amamentação diretamente no peito a criança “recebe vários estímulos que a ajudam a se desenvolver, como a troca de calor, cheiros, sons, olho no olho e toques, num contato íntimo entre mãe e criança”. A amamentação é muito mais que alimentação, é também componente importante do desenvolvimento infantil e do estabelecimento de laços afetivos. Por isso, amamentar é um direito da mãe e ser amamentada é um direito da criança. Para a mulher, aliás, trata-se do poder de decisão sobre seu corpo e suas escolhas em todo o período da amamentação.

Mas em relação às empresas, o direito humano à amamentação, como desdobramento do direito humano à alimentação saudável, está inserido na já antiga discussão sobre a realização dos direitos fundamentais, em suas múltiplas direções e intensidades, especialmente no que diz respeito à “aplicabilidade às relações entre particulares e o modo e a intensidade com que essa eficácia, se existente, opera” (Ramos, 2016).

Não é difícil compreender, na dinâmica jurídica atual, que, no mínimo, os direitos fundamentais devem ser observados nas relações interprivadas porque “o direito privado, assim como todo e qualquer ramo do direito legislado, não pode constituir uma espécie de ‘gueto’ à margem da Constituição” (Duque, 2014). Mas a discussão não para por aí.

A incidência valorativa dos Direitos Fundamentais nas relações jurídicas entre pessoas tomadas pela sua noção de indivíduos é processo em construção. Nada obstante a noção de direitos fundamentais tenha sua origem na garantia de liberdades do indivíduo frente ao Estado, com uma eficácia vertical, o processo histórico acabou por alargar o espectro e o campo de eficácia desses direitos. (Fachin, Ruzyc, 2003)

No mais, há de se considerar que os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, “independentemente de uma hoje ao menos controversa qualidade suprapositiva ou jusnaturalista, constituírem concretizações (ou explicitações em maior ou menor grau, como propõe Vieira de Andrade) do princípio fundamental (e igualmente positivado na Constituição) da dignidade da pessoa humana” e, por isso, “ao menos no que diz com o seu conteúdo em dignidade humana (e na medida desse conteúdo), vinculam diretamente Estado e particulares” (Sarlet, 2005). No paradigma constitucional brasileiro, “inexiste respaldo suficientemente robusto a sustentar uma negativa no que diz com a vinculação direta dos particulares aos direitos fundamentais, ao menos nas hipóteses em que não tenham por destinatário exclusivo o poder público” (Sarlet, 2005) e no que se refere ao direito à alimentação saudável de crianças, o texto constitucional é expresso ao implicar o particular em sua defesa e promoção (guardadas as devidas proporções, nesse aspecto, em contraposição ao dever de promoção estatal). Ou seja, “constata-se que os direitos fundamentais, na sua dupla dimensão objetiva e subjetiva também se fazem presentes – na esfera das relações entre particulares – tanto na condição de direitos a prestações (positivos) quanto na forma de direitos de defesa (negativos)” (Sarlet, 2005).

Bem por isso que a hermenêutica dos direitos fundamentais, nesse aspecto, deve se dar de forma tópica e sistêmica. Tópica porque considerada um “procedimento racional que se dirige a refletir por problemas a partir da abertura semântica de alguns significantes ou signos linguísticos” e sistêmica na medida em que “se opera com plúrima noção de sistema, haurido então em vários significados, ora como conjunto de conceitos, ora como a composição de sentidos verificados pela função, mas sempre aberto, poroso e plural, de tal modo que se apresenta aqui o limite externo, o da unidade do sistema” (Fachin, 2015). Essa análise tópico-sistemática será calcada nas especificidades do caso concreto e deve ser tratada “de forma similar às hipóteses de colisão (conflito) entre direitos fundamentais de diversos titulares”, onde a solução é embasada “na ponderação dos valores em pauta, norteadas pela busca do equilíbrio e concordância prática (Hesse), caracterizada, em última instância, pelo não-sacrifício completo de um dos direitos fundamentais em questão, assim como pela preservação, na medida do possível, da essência de cada um” (Salet, 2005).

Assim, não para haver muita dificuldade para se inferir a vinculação da “indústria do leite” ao direito humano e fundamental à alimentação adequada – em especial quando se refere aos lactentes e crianças pequenas, sujeitos hipervulneráveis, destaque-se –, especialmente no seu desdobramento referente ao aleitamento materno.

Mas o capitalismo coloca o imperativo do lucro a frente da proteção de direitos dessa natureza, e isso não é novidade. A indústria de “leite”, quando se dirige – especialmente – aos países subdesenvolvidos nas tentativas de induzir o aumento da compra de fórmulas, por exemplo, leva em conta que a amamentação tem maior duração em países pobres do que em países ricos, e mesmo nos países pobres, são as mães mais pobres que amamentam por mais tempo, por questões nitidamente econômicas. “Portanto, a amamentação é um dos poucos comportamentos de saúde positivos que são mais frequentes na pobreza. Na ausência de amamentação, os diferenciais sociais na mortalidade de crianças seriam ainda mais pronunciados” (Garcia, 2016). Há a necessidade de mercado de aumentar a compra desses produtos nos países subdesenvolvidos.

Porém, a amamentação é fundamental tanto para as crianças quanto para as mulheres, sejam em países desenvolvidos, sejam em países subdesenvolvidos. Há um consenso científico já há algum tempo sobre a importância da amamentação para evitar doenças infecciosas, mas, mais atualmente, “foram acumuladas evidências epidemiológicas e de biologia básica que mostram os benefícios do leite materno para as mulheres, incluindo a redução nos cânceres de mama e ovário, e os efeitos em longo prazo para as crianças, incluindo o aumento da inteligência e uma provável redução nos riscos de obesidade e diabetes na idade adulta” (Garcia, 2016). No mais, destaque-se que o “Brasil se encontra em uma fase de transição epidemiológica, e promover o aleitamento continua sendo tão importante quanto no passado” (Garcia, 2016).

Há, portanto, um esforço global na promoção do aleitamento materno que contraria as expectativas de lucratividade da indústria do “leite”, que investe pesado em publicidade para alcançar seus anseios. O marketing dessa parcela da indústria de alimentos é considerado, inclusive, questão de saúde pública pela OMS.

Em 2016, a 69ª Assembleia Mundial de Saúde, órgão decisório da OMS, composta pelos 194 países-membros através de seus respectivos Ministros da Saúde, incluindo o Brasil, emitiu o documento “Orientações sobre a forma de pôr fim à

promoção inadequada de alimentos para lactentes e crianças pequenas” (*Guidance on ending the inappropriate promotion of foods for infants and young children: implementation manual*).

Constam desta publicação sete recomendações acerca da alimentação de lactentes e crianças pequenas. A primeira diz respeito ao alerta ao período de “transição da amamentação exclusiva”, com a introdução alimentar a partir dos 6 meses de vida, indicando como período vulnerável, já que é quando a desnutrição de muitas crianças é iniciada, e onde, também há contributos significantes para o desenvolvimento de obesidade em crianças com menos de cinco anos. A segunda recomendação refere-se a vedação de promoção dos substitutos do leite materno³, com o destaque à necessária aplicação do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno e subsequentes as resoluções da Assembleia que abrangem todos estes produtos. Em relação aos outros alimentos para essa faixa etária, e que não se confundem com os substitutos do leite materno, a terceira recomendação autoriza a promoção desses produtos, desde que estejam acordo com as diretrizes dietéticas nacionais, com o especial destaque da orientação da OMS de garantir que esses produtos não tenham adição de açúcares ou sal. A quarta recomendação indica que as mensagens utilizadas para promover alimentos para bebês e crianças pequenas devem apoiar alimentação ideal. A quinta recomendação vai no sentido de vedar a promoção cruzada para promover substitutos do leite materno indiretamente através da promoção de alimentos para bebês e crianças pequenas. A sexta diretriz diz respeito a vedação de criação de conflito de interesses pelas empresas. E, finalmente, a última recomendação refere-se ao conjunto de recomendações da OMS sobre a comercialização de alimentos e bebidas não alcoólicas às crianças que deverá ser integralmente observada, com atenção especial sendo dada para garantir que ambientes onde bebês e crianças pequenas estejam livres de formas de marketing que incentivem o consumo de alimentos ricos em gorduras saturadas, gorduras trans, livres açúcares ou sal. Para o objeto deste trabalho importam, de sobremaneira, a segunda, a terceira e a quinta recomendação.

³ Um substituto do leite materno deve ser entendido como incluindo quaisquer leites (ou produtos que poderiam ser usados para substituir o leite, como como leite de soja fortificado), em líquido ou em pó forma, que são comercializados especificamente para alimentação bebês e crianças pequenas até a idade de 3 anos (incluindo fórmula de acompanhamento).

Note-se que a legislação brasileira positiva todas essas recomendações internacionais há muito tempo, desde, pelo menos, a adoção da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes, Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras. Ao menos no Brasil, o direito aqui discutido vai muito além de uma proteção por meio internacional a partir de regramentos de *soft law*, é componente do ordenamento interno, cogente e imperativo.

A despeito disso tudo, no mundo dos fatos, verificam-se inúmeras estratégias de marketing da indústria de alimentos que, contrariando seus próprios regulamentos ESG, criam potencial risco à saúde e segurança alimentar das crianças inseridas no “intervalo de ouro”⁴ no qual a alimentação e a nutrição cumprem papel essencial para o devido crescimento e desenvolvimento físico e intelectual.

No Brasil, exemplo disso se dá com a estratégia de publicidade cruzada entre alimentos para primeira infância e fórmulas infantis substitutas do leite materno, que se aproveita de inseguranças de famílias a respeito dos temores sobre se as crianças estejam consumindo nutrientes em quantidade suficiente, e induzem em erro essas famílias a oferecerem compostos lácteos como se esses fossem suficientes para garantir uma boa nutrição a esse público. A análise desse caso, será feita adiante.

3. ESG: ENTRE A SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL E A PROPAGANDA COORPORATIVA NA COMERCIALIZAÇÃO DE FÓRMULAS INFANTIS

Há uma tendência de mercado atual que indica que os investidores estão cada vez mais interessados nas formas de condução de políticas sustentáveis pelas empresas, levando ao crescimento do chamado Investimento Socialmente Responsável (ISR), que irá aliar as tendências de retorno financeiro com indicadores *Environmental, Social, Governance* (ESG) – que não necessariamente são refletidas em dados financeiros. Isso se dá em razão da constatação de que a condução de boas práticas ambientais, sociais e de governança, ao beneficiarem stakeholders, criam, ao final, valor direto para os acionistas (Porter, M. E.; Kramer, M.R, 2011).

⁴ Esse período vai do primeiro dia de gestação até os dois anos de idade, ou seja, 270 dias de gravidez + 365 dias no primeiro ano + 365 dias no segundo ano de vida, totalizando os mil dias. Esse intervalo de tempo é tão valioso que também é conhecido como “intervalo de ouro”. (Nesse sentido, cf. VICTORA, 2012.). “A alimentação nos dois primeiros anos de vida é um dos fatores contribuintes a desvios observados em relação à normalidade. A desnutrição na infância pode impedir que a criança atinja o seu máximo potencial de desenvolvimento cognitivo, além de estar associada ao déficit de estatura, baixa imunidade e mortalidade infantil. Por outro lado, o excesso de peso infantil tem mostrado prevalências crescentes de forma global, sendo que, em 2016, cerca de 41 milhões de crianças menores de 5 anos de idade apresentavam excesso de peso” (SALDAN,., 2017).

As práticas ESG tornaram-se tão relevantes que atualmente exige-se uma busca global para criação de mecanismos regulatórios para com vistas a efetiva implementação das práticas ESG. A Comunidade Europeia já conta com diretrizes (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*) para que se estabeleçam mecanismos de fiscalização e monitoramento da responsabilidade das empresas quanto a sustentabilidade.

No que se refere ao predicado social, há a indicação que os fatores que mais são levados em conta para os *stakeholders* são aqueles referentes aos direitos humanos, igualdade, diversidade no local de trabalho e a contribuição da organização para a sociedade (Atan, 2018).

O Brasil segue a tendência. Em 11 de novembro de 2023, por exemplo, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de proposta da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas por meio do Decreto nº 11.772. O Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) vem coordenando o mencionado Grupo de Trabalho e já realizou, no primeiro semestre de 2024, rodada para a coleta de contribuições da sociedade civil e entes empresariais, sob o tema marcos regulatórios nacionais e internacionais sobre Direitos Humanos e Empresas.

Sobre a comercialização de substitutos de leite materno, há de forma flagrante a necessidade da indústria em se adequar ao “social” das práticas sustentáveis ESG, por tudo que já foi abordado anteriormente, mas não é o que acontece na realidade.

Estudos demonstram que, no Brasil, a Nestlé e a Danone são as fabricantes com a maior quantidade de produtos vendidos a partir de promoção ilegal, sendo frequentemente mencionada pelos estabelecimentos comerciais como as que mais enviavam seus representantes comerciais para realizar promoção comercial de seus produtos. Ou seja, a constância encontrada entre “a quantidade de produtos comercializados de forma ilegal e as empresas que visitam os estabelecimentos” é diretamente proporcional. (Silva, 2020)

Esse é um dado curioso quando contrastado com as políticas de marketing relacionadas aos produtos destinados aos lactentes e crianças de primeira infância declaradas pelas empresas. Assim como anunciado pela teoria da legitimidade ambas as empresas divulgam relatórios de ESG para enfatizar sua responsividade social perante a comunidade. Tanto a Nestlé quanto a Danone, que são usadas aqui como exemplo, tem regulamentos de ESG muito claros quanto a uma suposta adequação à NBCAL e ao Código Internacional.

O Relatório de Criação de Valor Compartilhado e Sustentabilidade de 2022 da Nestlé, por exemplo, anuncia que 31 países em que a empresa opera contam com auditorias de *compliance* em relação à comercialização de substitutos do leite materno (24 em 2021), bem como passou a adotar uma política de marketing responsável sobre esse tema.

Já o Manual denominado *Nestlé Marketing Communication to Children*, declara, expressamente, que adotar bons hábitos alimentares desde a infância é a chave para uma vida saudável e que as evidências sugerem que a exposição à publicidade de alimentos e bebidas nos primeiros estágios da vida pode afetar o que e quando as crianças comem, por isso a empresa pretende utilizar práticas responsivas de marketing para que a marca auxilie os cuidadores a realizarem escolhas informadas sobre o dietas balanceadas que as crianças precisam para atingir seu pleno potencial.

Outro exemplo é o Relatório publicado em 2023 pela Danone, intitulado *Living our commitment: to responsible marketing of baby formula*, onde já na introdução do documento a empresa afirma que realiza estudos sobre os benefícios da amamentação há mais de 50 anos e em conformidade com a OMS, acreditando que a amamentação deve ser protegida e promovida. Afirmam, ainda, que destinam investimentos para o desenvolvimento de produtos de alta qualidade baseados em evidências, “inspirados no leite materno”, como forma de garantir aos bebês o melhor início nutricional, em conjunto com os pais, profissionais de saúde e sociedade em geral. Destacam que tem como objetivo a capacitação dos pais para a tomada de decisões informadas quando se trata da alimentação dos bebês, bem como enfatizam que como “fornecedor líder de fórmulas infantis”, acreditam que podem contribuir para apoiar e proteger a amamentação, bem como apoiar os pais com fórmula para bebês, se eles não puderem ou optarem por não amamentar.

Podemos destacar, ainda, do Código de Conduta dos Negócios da Danone, divulgado pela Danone Brasil, a afirmação de que:

Na Danone, baseamos o nosso sucesso na satisfação dos nossos consumidores e na qualidade dos nossos produtos. Respeitamos os mais elevados padrões de qualidade e segurança e cumprimos a legislação internacional, bem como as melhores práticas em termos de marketing justo e responsável e rotulagem rigorosa e clara. Reconhecemos e apoiamos o Código Internacional de Comercialização dos Substitutos do Leite Materno da Organização Mundial de Saúde (“WHO”) e as resoluções relevantes subsequentes desta organização. Apoiamos a recomendação global de saúde pública da “WHO” que preconiza a amamentação exclusiva durante os seis primeiros meses de vida e a continuação da amamentação até aos dois

anos de idade e depois disso, em combinação com a introdução segura de alimentos complementares.

Porém, uma análise empírica do contexto brasileiro de adequação dessas empresas à NBCAL demonstra que as práticas anunciadas não correspondem com a realidade. A NBCAL proíbe, atualmente, qualquer tipo de propaganda de fórmulas infantis, fórmulas de acompanhamento, fórmulas nutritivas apresentadas e/ou indicadas para recém-nascidos de alto risco, mamadeiras, bicos, chupetas e protetores de mamilo, já que esse tipo de publicidade desencoraja o aleitamento materno. Para esses produtos é proibida a publicidade comercial em qualquer mídia, incluindo *merchandising*, anúncios escritos, sonoros ou visuais e brindes, além da mídia mais utilizada atualmente, a publicidade na internet.

Ao se analisar os sites de fabricantes de fórmulas e as principais redes de drogarias (assim consideradas a partir do levantamento das maiores empresas do país, realizado pela Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo - SBVC em 2017) em relação a promoção de fórmulas infantis (até seis meses), fórmulas de acompanhamento (lactentes de seis a 12 meses) e fórmulas para crianças pequenas (crianças de 12 meses a 36 meses), verificou-se que 80% dos sites dos fabricantes de fórmulas infantis exibiam propagandas de outros produtos alimentares infantis. A principal não conformidade nos websites dos fabricantes de fórmulas infantis foi a ausência de advertências sobre produtos destinados a lactentes com mais de 6 meses de idade. Apenas 33% dos sites das drogarias cumpriam a Lei nº 11.265/2006. As principais não conformidades nestes websites foram a ausência de advertências em produtos destinados a lactentes com mais de 6 meses de idade (100%), a presença de anúncios pop-up de outros alimentos infantis (77%) e a presença de anúncios de outros produtos alimentares infantis (92%). (Pradol, 2020)

Verifica-se que o principal cenário de descumprimento da NBCAL não está tanto na publicidade direta das fabricantes – que adotam práticas ilícitas a despeito de regulamentos empresariais internos de ESG e *compliance* nesse sentido, embora de forma não tão escancarada –, mas sim na forma de publicidade realizada pelos comerciantes destes produtos, com práticas incentivadas pelos representantes comerciais da indústria.

O cenário de descumprimentos da legislação se repete nas prateleiras das lojas físicas. Um estudo que analisou a comercialização desses produtos na Zona Sul do Rio de Janeiro, por exemplo, apontou que após entrevistas com 309 responsáveis por

estabelecimentos comerciais, entre gerentes e farmacêuticos, e “mais da metade dos responsáveis entrevistados relataram não conhecer a NBCAL, 55,7% em farmácias, 35,5% em supermercados e 58,7% em lojas, enquanto cerca de um quarto já tinha ouvido falar dela”, em contrapartida, “três quartos dos responsáveis entrevistados relataram que representantes comerciais da empresa Nestlé visitavam o respectivo estabelecimento, com visitas diárias, semanais, quinzenais ou mensais, enquanto a empresa Danone foi citada por menos da metade dos responsáveis” (Silva, Oliveira, Boccolini, Sally, 2020).

Assim, verifica-se a necessidade do conhecimento pleno sobre os elementos e atores que compõem a cadeia produtiva das empresas como condição *sine qua non* para verificação efetiva de práticas ESG, onde justiça social, direitos humanos, reputação empresarial e desenvolvimento se tornem efetivamente equações virtuosas para a sociedade. Mas, o contrário, ao menos no estudo de caso desenvolvido para este trabalho, com o recorte específico desse setor, é o que se verifica. O ESG em sua vertente “social” servindo somente como propaganda corporativa vazia.

Considerando os produtos avaliados, as fórmulas infantis apresentaram a maior frequência de promoção comercial ilegal. A grande variedade de marcas de fórmulas infantis encontrada, que remetem a novidades e alegam benefícios adicionais à nutrição e saúde do bebê, são uma estratégia para a expansão do mercado de produtos substitutos do leite materno. Em países de baixa e média renda, como o Brasil, o crescimento das vendas desses produtos ultrapassa 10% ao ano, corroborando para a morbimortalidade infantil por diarreia, pneumonia e outras infecções. (Silva, Oliveira, Boccolini, Sally, 2020)

O que se verifica é uma prática empresarial absolutamente contrária à propaganda pelos relatórios ESG, com forte lobby sobre a cadeia de consumo, incentivando, inclusive, o descumprimento tanto do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno, como a NBCAL. Aliás, o que se verifica na prática é que

as práticas mercadológicas do setor privado visam tanto o estímulo ao consumo dos seus produtos quanto o bloqueio a medidas governamentais que afetam seus interesses econômicos, como a regulamentação e implementação de legislações de proteção à saúde. Assim, temos por um lado o marketing das empresas fabricantes de fórmulas infantis, mamadeiras, bicos e chupetas, direcionado ao estímulo do consumo, e, por outro lado, uma tentativa de obstrução dos avanços na legislação que regula sua comercialização, que pode ser observada pela lacuna de mais de nove anos entre a promulgação da Lei 11.265 e a sua regulamentação. A ausência de fiscalização sistemática dos estabelecimentos comerciais e de ações

educativas sobre a NBCAL pelos órgãos competentes pode ser explicada não só pela baixa cobertura de vigilância específica da NBCAL por esses órgãos, como também pelo lobby das indústrias. Assim, os conflitos de interesses na área de alimentação infantil impactam fortemente o atual cenário de descumprimento da NBCAL. (Silva, Oliveira, Boccolini, Sally, 2020)

Mas, ainda que se cumprisse, de fato, a legislação quanto a proibição de publicidade direta de fórmulas infantis, no Brasil, a “indústria do leite” foi ainda mais longe.

Não só descumprir a legislação internacional e doméstica sobre a publicidade desses produtos, deixando de lado seu dever cogente em proteger e promover o direito humano e fundamental ao aleitamento materno, como passou a induzir mães e cuidadores em erro, realizando a publicidade cruzada entre fórmulas e compostos lácteos, e expondo diretamente lactentes à risco de desnutrição com a confusão induzida. Ou seja, ao contrário do propagado, não só não promove o direito das crianças à alimentação saudável, como age, diretamente, para violar tal direito.

4. O CASO IDEC (INSTITUTO DE DEFESA DOS CONSUMIDORES) VERSUS NESTLÉ BRASIL LTDA., DANONE LTDA. E MEAD JOHNSON DO BRASIL COMERCIO E IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE NUTRIÇÃO LTDA.

À partida, para entendimento da controvérsia e da estratégia de violação do direito humano à alimentação saudável das crianças, por parte da “indústria do leite”, é preciso deixar bem clara a diferença entre fórmula infantil e composto lácteo.

As fórmulas infantis, por excelência, são aquelas que substituem o leite materno naquelas hipóteses em impossibilidade parcial ou absoluta no oferecimento de leite materno aos bebês. A Sociedade Brasileira de Pediatria descreve as fórmulas infantis como um leite artificial, cujos nutrientes são modificados pelos processos industriais retirando partes de alguns nutrientes que estão em excesso e acrescentando alguns que estão em falta (tendo o leite materno como modelo), tendo como base principalmente o leite de vaca ou cabra, “e que deve ser prescrita apenas nos casos necessários, por médicos ou nutricionistas. Na fórmula são feitas várias modificações, para que ela possa ser oferecida aos bebês, que por algum motivo não recebem o leite materno ou, se necessário, em associação com o mesmo, sempre com a orientação do pediatra”.

Com regulamentação dada pela ANVISA, é a formulação industrial que mais se aproxima do leite humano, mas não consegue igualá-lo, tendo em vista que o leite materno é “o único leite “vivo”, também conhecido como “sangue branco”, com

capacidade de variar sua composição no decorrer de uma mamada, de um dia, meses e até anos, sempre de acordo com as necessidades do bebê”, bem como apresentar características quanto a absorção de seus nutrientes que não são replicadas pela “versão industrial”. De acordo com a NBCAL, as fórmulas infantis são segmentadas de acordo com sua indicação etária: Fórmulas de partida para lactentes (0 a 6 meses), Fórmulas de seguimento para lactentes (6 meses a 11 meses e 29 dias) e Fórmulas de seguimento para criança de 1ª infância (Crianças pequenas de 1 a 6 anos de idade).

Já os compostos lácteos são produtos absolutamente distintos. Com regulamentação dada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Instrução Normativa nº 28/2007, são produtos que devem apresentar, no mínimo, 51% de ingredientes lácteos em sua composição. Os demais 49% que compõem a receita podem variar, por exemplo, entre óleos vegetais, óleos de peixes, canola, soja, açúcar, leite constituído e substâncias químicas que melhoram a palatabilidade do produto. São classificados na categoria de alimentos ultraprocessados, e, por este motivo, e por ela presença de açúcares e aditivos alimentares, não são recomendados para crianças menores de 2 anos de idade. É o que se encontra nas recomendações do Guia Alimentar para Crianças Menores de 2 Anos, e pelo *Guidance on ending the inappropriate promotion of foods for infants and young children: implementation manual*, da OMS, por exemplo. São produtos que podem ser enquadrados como outros alimentos para essa faixa etária, e que não se confundem com os substitutos do leite materno.

Em termos nutricionais, são claras as diferenças. E em termos legais quanto a regulamentação da publicidade e oferecimento desde produto ao consumidor, essas diferenças fazem com que as fórmulas infantis não possam ser objeto de publicidade (embora ela seja feita, conforme visto no item anterior), enquanto os compostos lácteos possam ser objeto de marketing pelas empresas, até porque não se destinam a lactentes e, à primeira vista, não ofereceriam riscos à promoção e proteção ao direito ao aleitamento materno.

Como forma de burlar o Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno, e a NBCAL, cujos informes de ESG das Nestlé e da Danone anunciam cumprir rigorosamente, essas empresas (e a Mead Johnson), aproveitando-se de clara assimetria informacional em relação aos consumidores, adotaram uma questionável estratégia publicitária, para dizer o mínimo.

Sendo as fórmulas infantis um produto que deve ter prescrição médica ou nutricional e ser o produto mais adequado para substituir o leite materno em casos em que isso seja necessário, diferenciá-los de compostos lácteos é uma informação central e determinante para mães, pais e cuidadores. Porém, para induzir os consumidores em erro, as embalagens desses produtos, ao invés de diferenciá-los, apresenta-se como uma forma de violar os direitos básicos dos consumidores, e das crianças – consumidores hipervulneráveis. As embalagens dos produtos são apresentadas de formas absolutamente semelhantes, sendo quase imperceptíveis as diferenças entre fórmulas e compostos lácteos, expondo lactentes à diversos riscos nutricionais e de saúde, em geral, caso os compostos lácteos sejam a elas oferecidos “por engano”. A semelhança entre as embalagens serve também para que essas empresas possam realizar a veiculação de publicidade indireta de fórmulas infantis.

Diante dessa constatação, o IDEC, em 2022, ajuizou a Ação Civil Pública nº 1050911-24.2022.8.26.0100, ainda em trâmite perante a 38ª Vara Cível de São Paulo, objetivando o reconhecimento da ilegalidade da prática comercial de assemelhamento das embalagens e rótulos de fórmulas infantis e compostos lácteos, a condenação à obrigação de não fazer consistente em deixar de apresentar e ofertar compostos lácteos em embalagens e rótulos que sejam capazes de induzir o consumidor a erro, à determinação do dever de abstenção quanto a realização outra forma de publicidade abusiva e enganosa, em quaisquer meios e plataformas, com o potencial de induzir os consumidores à confusão entre compostos lácteos e fórmulas infantis, bem como a condenação da empresa ao pagamento de indenização de danos morais coletivos no valor de sessenta milhões de reais, e danos morais individuais aos consumidores que efetivamente sofreram danos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes das condutas ilícitas.

Para se ter a dimensão clara do potencial lesivo ao direito humano e fundamental à alimentação saudável dos lactentes e crianças pequenas, tem-se abaixo a ilustração da prática abusiva e ilegal levada a cabo pelas empresas⁵.

⁵ Todas as imagens foram extraídas dos autos Ação Civil Pública nº 1050911-24.2022.8.26.0100, em trâmite perante a 38ª Vara Cível de São Paulo.

IMAGEM 3



IMAGEM 4



Conforme destacam os laudos semióticos que instruem a inicial da ACP, as relações de semelhança induzem relações mentais associativas por parte do consumidor, que acreditam tratar-se do mesmo produto. Esses laudos também analisaram o contexto de compra como outra variável importante, já que o contexto atua sobre o signo na exposição e no momento exato da escolha e aquisição dos produtos. É o cenário de confusão, na exposição dos produtos nas prateleiras, acarretado pela semelhança das embalagens:

IMAGEM 5



Foto de supermercado de grande porte no Rio de Janeiro/RJ: NAN Supreme (fórmula infantil) e NESLAC Supreme (composto lácteo) convivendo lado a lado; do mesmo modo, NAN Comfor (fórmula infantil) e NESLAC Comfor (composto lácteo).

Foto de supermercado de grande porte em Belém/PA. Na prateleira do topo: NESLAC Supreme (composto lácteo) e NESTONUTRI (composto lácteo) ao lado de NINHO Fases (fórmula infantil). Mais abaixo: NINHO Fases (fórmula infantil) ao lado de NINHO Fases (composto lácteo).

IMAGEM 6



Foto de drogaria de médio porte em São Paulo/SP. Disposição lado a lado dos produtos Enfamil (fórmula infantil) e Enfagrow (composto lácteo).

Foto de grande rede de hipermercados em Brasília/DF. Disposição lado a lado dos produtos Enfamil (fórmula infantil) e Enfagrow (composto lácteo).

Outro aspecto considerado nos laudos semióticos é a expressão publicitária dos produtos no ambiente digital.

A inicial da ACP destaca uma recorte publicitário do Instagram da Nestlé (@nestleneslac), onde mostra uma mulher grávida segurando uma lata de Neslac Composto Lácteo, sugerindo ser um produto adequado para gestantes e, por consequência, para bebês, inclusive no ventre materno. Numa propaganda do Neslac Confor, há a indicação que é um produto “completo para a idade pré-escolar”, termo bastante vago, principalmente considerando que apenas há previsão legal (Lei 11.114/05) quanto à idade em que se inicia o ensino obrigatório (6 anos). Já o contexto publicitário dos produtos NINHO Fases é o mesmo tanto para a fórmula infantil de seguimento para crianças de primeira infância quanto para o composto lácteo, o que reforça a ideia de unidade.

No caso da Danone, exemplifica-se com o Milnutri Pro Futura Composto Lácteo, que é apresentado com o uso publicitário de copo de “transição”, um copo com bico, sugestivo de uma mamadeira, criando ideia de equivalência ou continuidade entre os produtos.

A inicial da ACP é ainda acompanhada por um Mapeamento das Interações de Consumidores em Redes Sociais e um Mapeamento de Reclamações de Consumidores no Portal Reclame Aqui. Das interações nas redes sociais verifica-se que os consumidores não conseguem perceber as diferenças entre os produtos, e comentam postagem de compostos lácteos se referindo a eles como fórmulas, e indicando a utilização inclusive com lactentes. Há também a conclusão, a partir desses relatórios, que vários consumidores já compraram composto lácteo quando procuravam comprar fórmula infantil ou vice-versa e que mesmo intermediários, como farmácias, serviços de entrega e delivery, se confundem com os produtos.

Embora as referidas empresas anunciem que seguem e aplicam regramentos de ESG no tocante à proteção e promoção do aleitamento materno, indicando uma

responsabilidade publicitária diferencial em relação às crianças, utiliza a rotulagem de seus produtos para fazer justamente o contrário. Até porque, sendo o rótulo e os outros elementos caracterizadores do produto recursos que pretendem induzir a venda ao consumidor, ao utilizar esses recursos para induzir o consumidor em erro, como acontece com a publicidade cruzada de fórmulas infantis para lactentes, de seguimento para lactentes e para crianças de primeira infância por meio do *trade dress* dos compostos lácteos, nitidamente demonstra uma ausência completa de preocupação, e evidente desprezo, com os direitos humanos em jogo.

Ao contrário de proteger esses sujeitos, deliberadamente comprometem a saúde de bebês e crianças, já que aumentam a possibilidade de serem a elas ministrados compostos lácteos ultraprocessados, que além de não conter os nutrientes necessários a essa faixa etária, ainda levam em sua composição açúcar e outros aditivos químicos, criando alto risco de desnutrição, para dizer o mínimo.

A atuação concreta dessas empresas, com a promoção recíproca entre fórmulas infantis e composto lácteo, proporcionada pela semelhança de suas embalagens, viola os direitos humanos e fundamentais à saúde, à alimentação saudável, à proteção à maternidade e à infância, além de colidir com a NBCAL, e com as normas interacionais da OMS, bem como viola os direitos do consumidor.

Por todos esses motivos é que a 38ª Vara Cível de São Paulo concedeu tutela antecipada para determinar exclusivamente à Nestlé o adesivamento das embalagens dos produtos Neslac Supreme, Neslac Comfor, Neslac Comfor Zero Lactose, Nestonutri e Ninho Fases 3+ com o seguinte aviso:

ATENÇÃO CONSUMIDOR! Este produto chamado composto lácteo não deve ser confundido com fórmulas infantis nem com leite de vaca integral. Os compostos lácteos têm embalagens e rótulos muito parecidos com os das fórmulas infantis, geralmente são colocadas lado a lado nas prateleiras dos supermercados e farmácias e têm preços menores. Segundo o Ministério da Saúde, eles não substituem o leite materno e nem as fórmulas infantis, e não devem ser oferecidos para bebês e crianças menores de 2 anos.

O caso ainda não teve sentença em primeira instância e encontra-se, até a conclusão deste trabalho, em fase de produção de provas.

Em razão do escopo do presente trabalho, não será feita uma análise detida das contestações das empresas. Isso porque, importa, neste estudo, o posicionamento da empresa perante a comunidade, já que, como visto, as práticas ESG servem para influenciar a percepção pública da empresa (não sendo um

regramento jurídico). Por isso, mais do que os argumentos técnicos jurídicos apresentados em sede de contestação, importa analisar as manifestações das empresas dadas à imprensa, já que serão elas que chegarão ao conhecimento da comunidade e criarão algum tipo de influência na percepção social.

Quando procuradas, não de forma surpreendente, tanto a Nestlé quanto a Danone reforçaram as ideias insculpidas nos seus relatórios ESG, enfatizando seus compromissos com o cumprimento da legislação, com a ética, destacando compromissos com a promoção ao aleitamento materno e práticas de *compliance* nesse sentido. Não foram localizados, neste trabalho, relatórios ESG relativos a Mead Johnson, e para a imprensa a empresa também preferiu não comentar a ação em curso.

Também cumpre destacar que, sobre a Mead Johnson, líder do segmento nos EUA, alguns meses após o ajuizamento da ACP, em dezembro de 2022, a empresa se retirou do mercado brasileiro, deixando de comercializar as marcas Enfamil, Enfanutri (fórmulas infantis) e Enfagrow (composto lácteo), que eram importadas. A empresa mantém em seu portfólio no Brasil apenas a marca Sustagen, que é um complemento alimentar, não uma fórmula infantil. (O GLOBO, 2022)

Note-se, portanto, que numa verificação empírica, a “indústria do leite” não mudou sua postura ao longo dos anos, e permanece perseguindo o lucro às custas da desnutrição de bebês e crianças. Porém, agora, contam com relatórios ESG para propagar uma mensagem de adequação e responsabilidade com os direitos humanos em jogo, para destacar no imaginário social um compromisso, sobretudo, ético, com seus consumidores. Mas do que se viu, essas empresas não só realizam publicidade ilícita de fórmulas infantis, como também praticam lobby sobre toda a cadeia de consumo incentivando a desinformação, e, vão além, realizando manipulações publicitárias na rotulagem de produtos e na publicidade de compostos lácteos para induzir mães, pais e cuidadores em erro, colocando em risco a segurança alimentar das crianças menores de dois anos.

5. CONCLUSÕES

Ao menos dentro do escopo desse trabalho, o que se extrai pelas experiências de comercialização de substitutos de leite materno no Brasil, pelas maiores empresas do ramo, é que os compromissos relativos à ESG por essas corporações, especialmente no que diz respeito à proteção e promoção do aleitamento materno são



meras peças performáticas, não implementadas e que se prestam a propaganda corporativa vazia.

Verifica-se que as políticas empresariais de ESG servem somente para mascarar violações gravíssimas de direitos humanos perante a opinião pública. O discurso de sustentabilidade social tem camuflado práticas que colocam bebês e crianças pequenas em risco de desnutrição, contaminação e desenvolvimento de outras doenças, aproveitando-se a “indústria do leite” de assimetrias informacionais em relação aos consumidores para induzir o mães, pais e cuidadores a comprar e oferecer produtos que podem comprometer a saúde de bebês e crianças mediante erro, além de utilizar artifícios de promoção cruzada para fraudar a legislação quanto à publicidade de fórmulas infantis, contrariando, pois, recomendações de órgãos internacionais, como a OMS, e as normas internas em relação ao tema, prática reconhecidamente prejudicial ao incentivo ao aleitamento materno.

Parece funcionar. No mesmo ano do ajuizamento da ACP, em 2022, a Nestlé recebeu o título de “Mais Incrível em ESG” em razão de suas “boas práticas que vão do campo à mesa do consumidor para levar nutrição e bem-estar às pessoas” (UOL, 2022).

Tudo isso leva a questionar qual o real sentido de se perseguir e se defender uma “nova mentalidade empresarial” a partir de noções de responsabilidade social e de práticas organizacionais preocupadas com os predicados Environmental, Social and Governance. Se é uma mera manipulação argumentativa para atração de investimentos supostamente preocupados com o impacto da atividade econômica na sociedade, parece não haver nada de novo, apenas uma nova roupagem do que já se conhece há muito tempo, porém um tanto mais hipócrita.



REFERÊNCIAS

AMBROSI, Claudia; GRISOTTI, Márcia. O Guia Alimentar para População Brasileira (GAPB): uma análise à luz da teoria social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 11, pp. 4243-4251.

ARAÚJO, Maria de Fátima Moura de. Avanços na norma brasileira de comercialização de alimentos para idade infantil. **Revista de Saúde Pública**, v. 40, n. 3, p. 513–520, jun. 2006.

ATAN, Ruhaya et. al. The impacts of environmental, social, and governance factors on firm performance: panel study of Malaysian companies. **Management of Environmental Quality**, vol. 29, n. 2, 182-194, 2018.

BASSEN, A.; KOVÁCS, A. M. Environmental, social and governance key performance indicators from a capital market perspective. **Zeitschrift für Wirtschafts - und Unternehmensethik**, n. 9, pp. 182-192, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República. **Nota técnica apresentada na Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/notas-tecnicas/nota_tecnica_sobre_pec_17_de_2023.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução CNS nº 5 de 20 de dezembro de 1988 do Conselho Nacional da Saúde**: normas para comercialização de alimentos para lactentes. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 23 dez. 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Promoção da Saúde. **Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

COSTA, Davi Santos. Desinformação comerciogênica: a cripticidade de rótulos como prática abusiva e capitalismo predatório. **Caderno Virtual IDP**, Brasília, v. 1, n.58, set./dez. 2023. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/-cadernovirtual/article/view/7755/3268>>

DANONE BRASIL. **Código de Conduta dos Negócios da Danone**. Disponível em: <<https://corporate.danone.com.br/sites/default/files/2022-07/C%C3%B3digo%20de-%20Conduta%20dos%20Neg%C3%B3cios.pdf>>.

DANONE. **Living our commitment**: to responsible marketing of baby formula. Disponível em: <<https://www.danone.com/content/dam/corp/global/danonecom/-about-us-impact/policies-and-commitments/en/2024/danone-bms-compliance-report-2023.pdf>>.

DUQUE, Marcelo Schenk. Fundamentação em torno da chamada Drittwirkung dos direitos fundamentais. In: GRUNDMAN, Stefan et al (Org.). **Direito privado, constituição e fronteiras**: encontro da Associação Luso-Alemã de Juristas no Brasil. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014. p. 91-123.



ELSAYED, K.; PATON, D. The impact of environmental performance on firm performance: Static and dynamic panel data evidence. **Structural Change and Economic Dynamics Journal**, vol. 16, n. 3, p. 395–412, 2005.

EUROPEAN UNION. **Directive 2024/1760**: Corporate Sustainability Due Diligence Directive. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>>.

FACHIN, Luiz Edson. **Direito civil**: sentidos, transformações e fim. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FACHIN, Luiz Edson; RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. Direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana e o novo Código Civil: uma análise crítica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 87-104.

FERREIRA, Lucas Benedito Gomes Rocha; MALANSKI, Leonardo Köppe. Liberdade Econômica e Práticas ESG (Environmental, Social, Governance): uma Análise do Setor Financeiro nas Américas. **BBR – Brazilian Business Review**, FUCAPE, Espírito Santo, vol. 20, n. 6, pp. 601-624, 2023.

GARCIA, Leila Posenato. The Lancet: série sobre amamentação. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 203-204, 2016.

IDEC. **Atenção à promoção cruzada**. 2024. Disponível em: <https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2024/07/2024_Fact_sheet_-_Compostos_Curva2.pdf>.

MULLER, Mike. Nestlé baby milk scandal has grown up but not gone away. **The guardian**, 13 fev. 2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/sustainable-business/nestle-baby-milk-scandal-food-industry-standards>>.

NESTLÉ. **Nestlé Marketing Communication to Children**. Disponível em: <https://www.nestle.com/sites/default/files/asset-library/documents/library/-documents/corporate_social_responsibility/nestle-marketing-communication-children-policy.pdf>.

NESTLÉ. **Relatório de Criação de Valor Compartilhado e Sustentabilidade de 2022**. Disponível em: <https://www.nestle.com.br/sites/g/files/pydnoa436/files/2023-05/Nestle_RCVCS2022_Conext_v3.pdf>.

O GLOBO. **Gigante americana abandona mercado brasileiro de fórmulas para bebê**. 14 dez. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/blogs/-capital/post/2022/12/gigante-americana-abandona-mercado-brasileiro-de-formulas-para-bebe.ghtml>>.

O GLOBO. **Parece mas não é**: Idec processa Nestlé, Mead Johnson e Danone por embalagens de produto infantil e pede indenização de R\$ 60 milhões. 03 jun. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/-noticia/2022/06/parece-mas-nao-e-idec-processa-nestle-johnson-e-danone-por-embalagens-de-produto-infantil-e-pede-indenizacao-de-r-60-milhoes.ghtml>>.



PORTER, M. E.; KRAMER, M.R. The big idea: creating shared value: how to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. **Harvard Business Review**, vol. 89, p. 62-77, 2011.

PRADOL, Isabella Scatamacchia Cordeiro Ferraz; RINALDIL, Ana Elisa Madalena. Compliance of infant formula promotion on websites of Brazilian manufacturers and drugstores. **Revista de Saúde Pública**, vol. 54, 2020.

PRADOL, Isabella Scatamacchia Cordeiro Ferraz; RINALDIL, Ana Elisa Madalena. Compliance of infant formula promotion on websites of Brazilian manufacturers and drugstores. **Revista de Saúde Pública**, vol. 54, 2020.

RAMOS, André Luiz Arnt. Eficácia dos direitos fundamentais nas relações interprivadas: o Estado da questão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 210, abr./jun. 2016, p. 291-314.

ROLLINS, Nigel C et al. Why invest, and what it will take to improve breastfeeding practices? **The Lancet**, vol. 387, n. 10017, 2016, p. 491-504.

SALDAN, P. C. et al. Consumo de leites em menores de um ano de idade e variáveis associadas ao consumo de leite não materno. **Revista Paulista de Pediatria**, v. 35, n. 4, p. 407–414, 2017.

SÃO PAULO. TJSP. **Ação Civil Pública nº 1050911-24.2022.8.26.0100**. 38ª Vara Cível de São Paulo. Requerente: IDEC (Instituto de Defesa dos Consumidores). Requeridos: Nestlé Brasil LTDA., Danone LTDA. e Mead Johnson do Brasil Comercio e Importação de Produtos de Nutrição LTDA. Petição Inicial. p. 1-117.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, n.16, 2005.

SBP. **O que o leite materno tem que a fórmula não tem?**. Disponível em: <<https://www.sbp.com.br/especiais/pediatria-para-familias/nutricao/o-que-o-leite-materno-tem-que-a-formula-nao-tem/>>.

SILVA, Karine Borges da; OLIVEIRA, Maria Inês Couto de; BOCCOLINI, Cristiano Siqueira; SALLY, Enilce de Oliveira Fonseca. Illegal commercial promotion of products competing with breastfeeding. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, p. 10, 2020.

UOL. **"Mais Incrível em ESG", Nestlé investe em fábricas mais sustentáveis**. 09 set. 2022. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/-2022/09/09/nestle.htm>>.

VICTORA, Cesar et al. Breastfeeding in the 21st century: epidemiology, mechanisms, and lifelong effect. **The Lancet**, vol. 387, n. 10017, 2016, p. 475 - 490.

VICTORA, César. Los mil días de oportunidad para intervenciones nutricionales: de la concepción a los dos años de vida. **Arch Argent Pediatr.**, vol. 110, n. 4, 2012.



WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global strategy for infant and young child feeding**. Geneva: WHO, 2003.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Guidance on ending the inappropriate promotion of foods for infants and young children: implementation manual**. S.l.: WHO, 2017.



SENTENÇA DO ZERO

Sentença do Zero - Serviços Educacionais Ltda.

Whatsapp: (73) 99828-5266

IG: @sentencadozero

<https://sentencadozero.com>