RACIONALIDADE LEGISLATIVA E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO AMBIENTE DIGITAL: uma análise do ECA Digital (Lei nº 15.211/2025) à luz dos cinco níveis de Atienza

LEGISLATIVE RATIONALITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE DIGITAL ENVIRONMENT: an analysis of Brazil's digital child and adolescent statute (law no. 15,211/2025) through Atienza's five levels

Victória Karoline da Luz Silveira[1]

Adalberto Narciso Hommerding[2]

Recebido/Received: 10.09.2026/Sep 10th, 2026

Aprovado/Approved: 13.10.2026/Oct 13th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.469

RESUMO: Este artigo investiga se a Lei nº 15.211/2025, o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital), satisfaz os requisitos de racionalidade legislativa necessários para produzir proteção efetiva, e não meramente simbólica, dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no ambiente digital. Parte-se do modelo de Manuel Atienza, estruturado em cinco níveis de racionalidade — linguística (R1), jurídico-formal (R2), pragmática (R3), teleológica (R4) e ética (R5) — , articulado com o princípio do Direito como Integridade de Ronald Dworkin. Adota-se a Lei nº 15.211/2025 como estudo de caso instrumental, por reunir características que tornam os cinco níveis simultaneamente relevantes: abertura semântica de conceitos centrais, tensões com o ordenamento digital preexistente, dependência de regulamentação infralegal para sua implementação, adequação parcial entre fins declarados e meios normativos, e colisão não resolvida entre proteção integral, privacidade e liberdade de expressão. A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, com método dedutivo, conclui que a lei satisfaz parcialmente os critérios de racionalidade legislativa: apresenta desempenho satisfatório nos níveis declaratórios de racionalidade teleológica (R4) e ética (R5), mas revela déficits relevantes nos níveis operatórios de clareza linguística (R1), coerência sistêmica (R2) e exequibilidade prática (R3), que comprometem a efetividade da proteção que proclama oferecer. Demonstra-se, por fim, que tais déficits não são acidentais, mas

[1] Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) - Campus de Santo Ângelo/RS. Servidora pública do Estado de Santa Catarina. Advogada. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/3242437756930322. E-mail: viictoriadaluzs@hotmail.com

[2] Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com pós-doutorado pela Universidad de Alicante (Espanha). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus de Santo Ângelo/RS. Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Sul E-mail: adalberto@san.uri.br ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1707-1011. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8316483023945932

expressões previsíveis das pressões que comprimiram o processo legislativo que produziu a lei.

PALAVRAS-CHAVE: racionalidade legislativa; teoria da legislação; direitos fundamentais; estatuto digital da criança e do adolescente; lei nº 15.211/2025.

ABSTRACT: This article investigates whether Law No. 15,211/2025, Brazil's Digital Statute for Children and Adolescents (Digital ECA), satisfies the requirements of legislative rationality needed to produce effective, rather than merely symbolic, protection of the fundamental rights of children and adolescents in the digital environment. It draws on Manuel Atienza's model, structured around five levels of rationality — linguistic (R1), formal-legal (R2), pragmatic (R3), teleological (R4), and ethical (R5) — combined with Ronald Dworkin's principle of Law as Integrity. Law No. 15,211/2025 is adopted as an instrumental case study, given features that make all five levels simultaneously relevant: deliberate semantic openness of core concepts, tensions with the pre-existing digital legal framework, dependence on infra-legal regulation for implementation, partial adequacy between declared aims and normative means, and an unresolved collision between comprehensive protection, privacy, and freedom of expression. The bibliographical and documentary research, employing the deductive method, concludes that the statute only partially satisfies the criteria of legislative rationality: it performs satisfactorily at the declaratory levels of teleological (R4) and ethical (R5) rationality, but reveals significant deficits at the operative levels of linguistic clarity (R1), systemic coherence (R2), and practical enforceability (R3), which undermine the effectiveness of the protection it purports to offer. Finally, it is shown that these deficits are not accidental, but predictable expressions of the pressures that compressed the legislative process that produced the statute.

KEYWORDS: legislative rationality; theory of legislation; fundamental rights; digital statute for children and adolescents; law no. 15,211/2025.

INTRODUÇÃO

Em 17 de setembro de 2025, o Presidente da República sancionou a Lei nº 15.211/2025, o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente, denominado ECA Digital, que entrou em vigor em 17 de março de 2026 e representa o primeiro marco regulatório das Américas voltado especificamente à proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital. A lei nasceu de um processo legislativo peculiar: tramitava no Congresso Nacional desde 2022, quando foi apresentado o Projeto de Lei nº 2.628/2022, e permaneceu em tramitação relativamente lenta até ser radicalmente acelerado em agosto de 2025 pela viralização de denúncias sobre a exploração e a adultização de crianças e adolescentes em plataformas digitais.

Diante da pressão social e midiática resultante, o texto final foi aprovado em poucos dias e sancionado pouco depois.

Esse contexto de produção suscita uma pergunta que ultrapassa o juízo político sobre a conveniência da lei: uma norma aprovada sob pressão conjuntural intensa e em tempo legislativo comprimido reúne as condições de racionalidade necessárias para produzir a proteção efetiva que proclama oferecer? A pergunta não é retórica. Leis produzidas em resposta a clamor social podem satisfazer a demanda política do momento sem, contudo, disporem da clareza, da coerência sistêmica e da exequibilidade prática indispensáveis para operar como instrumento real de proteção de direitos fundamentais, hipótese que a Teoria da Legislação de Manuel Atienza (1997) oferece instrumental teórico preciso para investigar. Esse referencial insere-se no movimento mais amplo de reabilitação da legislação como objeto de reflexão racional, que recusa tratar a lei como mero produto da vontade política e a submete a exigências de justificação (Waldron, 2003; Wintgens, 2012), e já foi aplicado pela literatura brasileira à análise de diplomas normativos concretos (Nascimento, 2018).

O objetivo deste artigo é submeter a Lei nº 15.211/2025 ao escrutínio dos cinco níveis de racionalidade legislativa propostos por Atienza (1997) — linguística (R1), jurídico-formal (R2), pragmática (R3), teleológica (R4) e ética (R5) —, articulados com o princípio do Direito como Integridade de Ronald Dworkin (1999), a fim de identificar, com base normativa verificável, os pontos em que a lei avança e aqueles em que apresenta déficits que comprometem sua efetividade protetiva. A pesquisa é bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, e adota o método dedutivo: cada nível de racionalidade funciona como categoria analítica que fornece os critérios de avaliação, os quais são então confrontados com os dispositivos concretos da Lei nº 15.211/2025, tendo o Projeto de Lei nº 2.628/2022 como parâmetro comparativo e o ambiente normativo digital preexistente — Estatuto da Criança e do Adolescente, Marco Civil da Internet e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — como horizonte sistêmico de coerência. A seleção dos dispositivos analisados segue a lógica do estudo de caso instrumental na tipologia de Stake (1995): não se examinam os quarenta e um artigos da lei, mas aqueles que, em cada nível de racionalidade, mais diretamente iluminam a relação entre racionalidade legislativa e efetiva proteção de direitos fundamentais.

É necessário delimitar, desde já, o que esta análise não pretende fazer. Ela não é um juízo de constitucionalidade da lei, ainda que os níveis R2 e R5 toquem inevitavelmente em questões de conformidade constitucional, já que o controle de constitucionalidade é função do Poder Judiciário. Também não é um juízo político sobre a conveniência do ECA Digital, mas sobre a adequação racional do processo que o produziu. Tampouco é uma avaliação empírica definitiva de sua efetividade: como a lei entrou em vigor em março de 2026 e sua aplicação concreta ainda está em fase inicial, uma mensuração dos efeitos práticos não é, neste momento, metodologicamente possível. O que este artigo faz é aplicar os critérios de racionalidade de Atienza (1997) ao texto normativo e ao processo legislativo que o produziu, distinguindo, com rigor científico, o avanço normativo real do avanço meramente aparente.

O artigo está estruturado da seguinte forma. A seção 1 apresenta a Lei nº 15.211/2025 como caso paradigmático de análise, identificando as características que tornam os cinco níveis de racionalidade simultaneamente relevantes para seu exame. As seções 2 a 6 submetem a lei, respectivamente, aos níveis de racionalidade linguística (R1), jurídico-formal (R2), pragmática (R3), teleológica (R4) e ética (R5), esta última articulada ao princípio de integridade de Dworkin (1999). As Conclusões sintetizam os resultados das cinco análises e respondem à pergunta central deste artigo: a Lei nº 15.211/2025 é racionalmente adequada para proteger os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no ambiente digital?

1 O ECA DIGITAL COMO CASO PARADIGMÁTICO DE RACIONALIDADE LEGISLATIVA

A escolha da Lei nº 15.211/2025 como objeto de análise não é circunstancial: ela resulta de uma decisão metodológica fundamentada em características que tornam esse diploma normativo especialmente adequado para testar o referencial teórico de Atienza (1997), configurando o que Stake (1995) denomina estudo de caso instrumental: o caso é examinado não por si mesmo, mas como instrumento para iluminar um problema teórico mais amplo: a relação entre racionalidade legislativa e efetiva proteção de direitos fundamentais.

O diploma normativo estrutura-se em dezesseis capítulos e quarenta e um artigos, organizados em eixos temáticos que abrangem disposições preliminares e

conceituação (arts. 1º e 2º), obrigações gerais dos fornecedores de produtos e serviços de tecnologia da informação (arts. 3º a 8º), vedação ao acesso a conteúdos impróprios (art. 9º), mecanismos de aferição de idade (arts. 10 a 15), supervisão parental (arts. 16 a 18), monitoramento infantil (art. 19), jogos eletrônicos (arts. 20 e 21), publicidade em meio digital (arts. 22 e 23), redes sociais (arts. 24 a 26), prevenção e combate a violações graves (arts. 27 a 30), transparência e prestação de contas (arts. 31 a 33), governança (art. 34), sanções (art. 35) e disposições finais (arts. 37 a 41) (Brasil, 2025). A lei complementa o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990, e adapta ao contexto digital os princípios de proteção integral e prioridade absoluta consagrados no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, dialogando diretamente com o artigo 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº 99.710/1990, segundo o qual toda ação relativa à criança deve considerar primordialmente o seu interesse maior (BRASIL, 1990).

Cinco características justificam a escolha do ECA Digital como caso paradigmático para os fins deste artigo. A primeira é a intensidade das pressões externas que marcaram seu processo legislativo: após mais de dois anos de tramitação lenta desde 2022, o processo foi radicalmente acelerado em agosto de 2025 pela viralização de denúncias sobre a adultização de crianças e adolescentes em plataformas digitais, culminando na aprovação do substitutivo em questão de dias e na sanção em 17 de setembro daquele ano, circunstância que coloca em xeque diretamente a racionalidade pragmática (R3) da lei. A segunda é a abertura semântica deliberada de conceitos centrais do texto, com implicações diretas para a racionalidade linguística (R1), como se verá na seção 2. A terceira é a tensão entre múltiplos direitos fundamentais que a lei mobiliza simultaneamente — proteção integral, privacidade e liberdade de expressão —, sem oferecer critérios claros de resolução, o que desafia a racionalidade ética (R5) e o princípio de integridade dworkiniano. A quarta é a extensão das lacunas de regulamentação infralegal: uma análise sistemática do texto revela que pelo menos doze de seus artigos condicionam sua efetividade a atos do Poder Executivo ou à atuação de uma autoridade administrativa autônoma cuja criação a própria lei prevê, mas não efetiva, o que compromete a racionalidade jurídico-formal (R2) e teleológica (R4) (BRASIL, 2025). A quinta é o pioneirismo normativo do ECA Digital no contexto latino-americano: por ser a primeira lei das Américas sobre o tema, o diploma não conta

com precedentes regionais consolidados que orientem sua interpretação, o que amplifica tanto suas potencialidades quanto suas responsabilidades do ponto de vista teleológico e ético.

A confluência dessas cinco características — pressão externa que comprimiu o processo legislativo, abertura semântica de conceitos centrais, tensão entre direitos fundamentais sem critérios de resolução, extensão das lacunas de regulamentação infralegal e pioneirismo normativo sem precedentes regionais — é o que torna o ECA Digital um caso paradigmático para a análise que se desenvolve nas seções seguintes: cada uma delas desafia diretamente um dos cinco níveis de racionalidade legislativa de Atienza (1997), permitindo submeter o referencial teórico a um teste analítico simultaneamente amplo e concreto.

2 RACIONALIDADE LINGUÍSTICA (R1): CLAREZA E PRECISÃO CONCEITUAL NO ECA DIGITAL

A racionalidade linguística (R1) exige que o legislador formule a lei de maneira clara e compreensível para o destinatário, reduzindo ao mínimo as ambiguidades interpretativas; uma norma que falha nessa função comunicativa, por defeitos sintáticos, ambiguidades semânticas ou indeterminação conceitual, compromete sua capacidade de orientar o comportamento dos destinatários de forma previsível e igualitária (Atienza, 1997). A análise da Lei nº 15.211/2025 sob esse nível revela um padrão consistente de abertura semântica deliberada em seus conceitos centrais.

O conceito mais relevante é o de "acesso provável", que define o próprio âmbito de aplicação da lei. O artigo 1º, parágrafo único, considera acesso provável as situações que envolvam suficiente probabilidade de uso e atratividade do produto ou serviço, considerável facilidade de acesso e utilização, e significativo grau de risco à privacidade, à segurança ou ao desenvolvimento biopsicossocial de crianças e adolescentes (Brasil, 2025). A utilização encadeada de expressões como "suficiente probabilidade", "considerável facilidade" e "significativo grau de risco", todas desprovidas de definição quantitativa ou critério objetivo de aferição, cria indeterminação semântica exatamente no ponto que delimita o alcance da lei. Como observa Montoro Chiner (1989), normas que empregam conceitos de alta abstração devem ser acompanhadas de critérios auxiliares de interpretação que assegurem

uniformidade aplicativa; sua ausência transfere às plataformas digitais, atores privados com interesse econômico direto no resultado da interpretação, a responsabilidade de delimitar o alcance de suas próprias obrigações.

O mesmo padrão se repete no conceito de "desenvolvimento biopsicossocial" (arts. 1º, § único, III, e 4º, III), termo importado da psicologia do desenvolvimento sem que a lei lhe confira conteúdo jurídico objetivamente determinável ou parâmetros de gradação por faixa etária; no padrão de "medidas razoáveis" (art. 6º, caput), que reproduz o *standard* da *reasonableness* anglo-saxônica sem os parâmetros objetivos que sua aplicação num ordenamento de tradição romano-germânica exigiria; e na definição de "conteúdo impróprio ou inadequado" (art. 9º, § 2º), que combina uma noção não unívoca de "material pornográfico" com a remissão em branco a "quaisquer outros [conteúdos] vedados pela legislação vigente", locução que expande indefinidamente o alcance da norma a qualquer proibição existente em qualquer diploma do ordenamento, em tensão com o princípio da unidade de objeto do artigo 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998; 2025). O artigo 28, ao determinar que embalagens de equipamentos eletrônicos informem os responsáveis sobre a necessidade de proteção contra "conteúdo impróprio ou inadequado", repete o mesmo conceito indeterminado em um dispositivo de cunho prático dirigido diretamente aos pais, sem lhes oferecer critério algum de compreensão.

A lei apresenta, contudo, avanços pontuais nesse nível. O glossário do artigo 2º, com definições de conceitos técnicos centrais — produto ou serviço de tecnologia da informação, rede social, perfilamento, sistema operacional, entre outros —, representa esforço relevante de uniformidade terminológica, mais extenso e preciso do que o texto original do Senado. A vedação expressa à autodeclaração como mecanismo de verificação de idade (art. 9º, § 1º) também é positiva: ao proibir um mecanismo específico em vez de apenas exigir "mecanismos adequados", a lei reduz a abertura interpretativa nesse ponto crítico e contrasta favoravelmente com a fórmula genérica de "todos os esforços razoáveis" da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Brasil, 2018; 2025).

O balanço da racionalidade linguística é, ainda assim, desfavorável. Os conceitos indeterminados identificados — "acesso provável", "desenvolvimento biopsicossocial", "medidas razoáveis" e "conteúdo impróprio ou inadequado" — são exatamente aqueles que delimitam o âmbito de aplicação da lei e definem o padrão

de conduta exigido dos fornecedores; quando esses pilares conceituais permanecem indeterminados, a lei informa aos destinatários que devem proteger crianças e adolescentes sem lhes comunicar, com a precisão que a racionalidade linguística exige, o que devem fazer e em que situações. A dependência de regulamentação infralegal para conferir precisão a esses conceitos, como o fez, em parte, o Decreto nº 12.880/2026, é, em si mesma, sintoma desse déficit: uma lei que depende de decreto para ser compreendida pelos seus destinatários não satisfaz plenamente a exigência de comunicação eficaz do nível R1 (Brasil, 2026).

3 RACIONALIDADE JURÍDICO-FORMAL (R2): COERÊNCIA SISTÊMICA COM O ORDENAMENTO DIGITAL

A racionalidade jurídico-formal (R2) exige que a nova norma se insira coerentemente no ordenamento jurídico preexistente, evitando lacunas, contradições ou redundâncias que comprometam o funcionamento harmônico do sistema (Atienza, 1997). A Lei nº 15.211/2025 apresenta, sob esse critério, um quadro misto: avanços relevantes de coerência formal convivem com tensões normativas que a compressão do processo legislativo não permitiu resolver.

O principal avanço é a adoção sistemática de remissões expressas ao ordenamento preexistente: o artigo 2º, § 1º, remete aos conceitos de criança e adolescente do Estatuto da Criança e do Adolescente e aos conceitos de internet e aplicações de internet do Marco Civil; o artigo 3º vincula os padrões de privacidade e proteção de dados à Lei nº 8.069/1990 e à Lei nº 13.709/2018; e o artigo 21 remete expressamente à Lei nº 14.852/2024, sobre jogos digitais (Brasil, 2025). Esse mecanismo evita a redefinição de conceitos já consolidados e reduz o risco de antinomias terminológicas. A cláusula de proporcionalidade do artigo 39, que modula as obrigações conforme o porte e as características do fornecedor, é igualmente positiva, ao prevenir a aplicação indiscriminada das obrigações mais gravosas a agentes com capacidade técnica e econômica radicalmente distinta (Canotilho, 2003).

O aspecto mais problemático é a tensão entre o artigo 29 do ECA Digital e o artigo 19 do Marco Civil da Internet. Enquanto o Marco Civil condiciona a responsabilização do provedor por conteúdo de terceiros à existência de ordem judicial específica não cumprida, o artigo 29 do ECA Digital impõe a retirada de

conteúdo violador de direitos de crianças e adolescentes assim que notificado, pela vítima, por seus representantes, pelo Ministério Público ou por entidades de defesa, independentemente de ordem judicial (Brasil, 2014; 2025). O ECA Digital, lei especial posterior, não revogou nem modificou expressamente o artigo 19 do Marco Civil, de modo que os dois regimes de responsabilidade, um condicionado a ordem judicial, outro dispensando-a, permanecem coexistindo sem regra explícita de resolução, o que compromete a previsibilidade que a coerência sistêmica exige.

Duas outras tensões merecem registro. A primeira é o regime de proteção escalonado que resulta da combinação entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, que exige consentimento parental para o tratamento de dados de menores de doze anos, e o artigo 24 do ECA Digital, que exige vinculação da conta a responsável legal apenas até os dezesseis anos, deixando os adolescentes entre dezesseis e dezoito anos em zona de proteção reduzida, sem justificativa expressa no texto (Brasil, 2018; 2025). A segunda é a criação, pelo artigo 2º, inciso X, de uma "autoridade administrativa autônoma de proteção dos direitos de crianças e de adolescentes no ambiente digital" cuja instituição efetiva a própria lei remete a diploma futuro; enquanto essa lei não é editada, as funções de fiscalização foram atribuídas à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, transformada em agência reguladora pela Lei nº 15.352/2026, gerando superposição de competências entre a proteção de dados pessoais, sua missão institucional original, e a proteção digital de crianças, matéria que exige expertise específica (Brasil, 2026). Some-se a isso a redundância normativa entre o artigo 34, § 1º, e o artigo 37, parágrafo único, que reproduzem, com formulações ligeiramente distintas, a mesma vedação a mecanismos de vigilância massiva, o que a Lei Complementar nº 95/1998, em seu artigo 7º, inciso I, expressamente veda (Brasil, 1998; 2025).

O balanço da racionalidade jurídico-formal é, portanto, ambivalente: a lei demonstra consciência sistêmica real, expressa no sistema de remissões e na cláusula de proporcionalidade, mas deixa sem solução expressa as tensões mais relevantes que ela própria introduz no ambiente normativo digital brasileiro — antinomia com o Marco Civil, escalonamento de proteção sem justificativa e vácuo institucional na autoridade fiscalizadora —, o que revela que o processo legislativo comprimido não permitiu a harmonização sistêmica que esse nível de racionalidade demanda.

4 RACIONALIDADE PRAGMÁTICA (R3): DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E EFETIVIDADE

A racionalidade pragmática (R3) diz respeito à efetiva adequação da conduta dos destinatários às disposições normativas, à capacidade real da lei de orientar comportamento e produzir efeitos concretos, seja por fatores subjetivos relacionados à adesão dos destinatários, seja por fatores objetivos ligados à estrutura da norma e às condições externas de sua implementação (Atienza, 1997). Sob esse nível, a Lei nº 15.211/2025 revela os desafios mais graves de todo o conjunto analisado.

A obrigação mais central e mais desafiadora é a verificação de idade. O artigo 9º, § 1º, veda a autodeclaração e exige "mecanismos confiáveis", sem definir quais tecnologias satisfazem esse padrão nem estabelecer critérios técnicos mínimos, e sem orientar como conciliar verificação efetiva com o princípio de minimização de dados da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Brasil, 2018; 2025). A própria Autoridade Nacional de Proteção de Dados, em orientações preliminares publicadas em março de 2026, reconheceu que cada solução técnica disponível — documentos oficiais, biometria facial, padrões de uso, *tokens* criptográficos — gera risco simétrico ao que pretende mitigar, e declarou um modo de "implementação assistida" enquanto as regras finais não são publicadas: solução pragmaticamente compreensível, mas reveladora de uma lei que, ao entrar em vigor, ainda não sabia como deveria ser cumprida em seu ponto mais crítico. O desafio é ainda mais agudo para agentes de menor porte: enquanto grandes plataformas absorvem os custos de sistemas sofisticados de verificação, redes menores e iniciativas independentes podem ser inviabilizadas por eles, criando risco de concentração de mercado não considerado pela lei.

A supervisão parental (arts. 17 e 18) enfrenta desafio distinto, de natureza comportamental: a efetividade das ferramentas de supervisão depende não apenas de que as plataformas as disponibilizem, mas de que pais e responsáveis as conheçam, instalem e utilizem ativamente, e a pesquisa sobre comportamento de usuários demonstra consistentemente que ferramentas de controle parental, mesmo gratuitas e disponíveis, tendem a ser subutilizadas, fenômeno que a economia comportamental associa à força da inércia e das configurações padrão sobre as escolhas individuais (Thaler; Sunstein, 2019). A lei impõe a disponibilização, mas

não estabelece mecanismos que garantam a efetiva utilização, o que a expõe ao risco de produzir proteção simbólica em vez de proteção real (Hommerding; Lyra, 2014). A esse quadro somam-se a extensão das lacunas de regulamentação infralegal — o Decreto nº 12.880/2026, editado no dia seguinte à entrada em vigor da lei, não deu aos fornecedores tempo hábil de adaptação (Brasil, 2026) —, a ausência, ao tempo da entrada em vigor, da autoridade administrativa autônoma prevista no artigo 2º, inciso X, e as lacunas no regime sancionatório do artigo 35 decorrentes do veto ao artigo 36, que comprometem a previsibilidade das sanções e, com ela, o poder dissuasório da lei sobre o comportamento dos fornecedores.

Cumpre, contudo, delimitar com precisão a causalidade desse déficit, sob pena de imputar ao ato legislativo aquilo que pode decorrer de sua execução. A Lei nº 15.211/2025 não é omissa quanto às salvaguardas: o artigo 14 estabelece deveres concomitantes de salvaguarda, e os artigos 17 e 18 impõem aos fornecedores a disponibilização de mecanismos de supervisão parental claros, acessíveis e em língua portuguesa (Brasil, 2025). O risco de inefetividade resulta, portanto, da combinação de três fatores que precisam ser analiticamente distinguidos. O primeiro é propriamente legislativo e situa-se no desenho normativo: são as opções do próprio texto que deslocam a efetividade da proteção para a iniciativa dos responsáveis, ao estruturar controles relevantes como ferramentas a serem ativadas, e não como configuração padrão, e ao remeter parâmetros técnicos decisivos à regulamentação posterior. O segundo é de ordem corporativa: plataformas cujo modelo de negócio se sustenta na extração de dados comportamentais e na maximização do engajamento (Zuboff, 2020) têm incentivos econômicos para cumprir apenas formalmente os deveres de disponibilização, o que pode tornar as ferramentas de proteção difíceis de localizar, compreender e utilizar. O terceiro é institucional e reside na capacidade estatal de fiscalização e sanção, que, no caso do ECA Digital, foi inicialmente atribuída a uma autoridade concebida para outra missão institucional, como se viu na seção 3.

Essa distinção é coerente com o próprio modelo de Atienza (1997), para quem a racionalidade pragmática depende tanto de fatores internos à norma quanto das condições externas de sua aplicação, e permite qualificar o alcance da crítica aqui formulada. A lei não pode ser responsabilizada pelo descumprimento deliberado das plataformas nem pela eventual omissão fiscalizatória dos órgãos competentes; pode sê-lo, contudo, na medida em que não antecipou essas

resistências previsíveis. A literatura regulatória demonstra que a adesão de agentes econômicos sofisticados depende de um desenho que combine incentivos à cooperação com uma escalada crível de sanções, de modo que a possibilidade de punições mais severas sustente a efetividade das medidas persuasivas (Ayres; Braithwaite, 1992). É precisamente nesse ponto que o texto se mostra frágil: ao entrar em vigor sem autoridade fiscalizadora própria e com regime sancionatório lacunoso, a lei transferiu para a fase de execução o ônus de construir a credibilidade dissuasória que deveria integrar seu próprio desenho. O déficit pragmático do ECA Digital é, assim, compartilhado entre o legislador e os responsáveis por sua execução, e a parcela imputável ao legislador reside justamente em não ter estruturado a norma de modo a reduzir sua dependência de condições de implementação que ele próprio não assegurou.

Nem todos os aspectos são negativos: a vedação expressa à autodeclaração é mais efetiva, na prática, do que a fórmula genérica da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; a cláusula de proporcionalidade do artigo 39 aumenta a probabilidade de cumprimento por agentes menores; e os relatórios semestrais de transparência do artigo 31, exigidos de provedores com mais de um milhão de usuários infantojuvenis, criam mecanismo de *accountability* público capaz de produzir pressão reputacional relevante (Brasil, 2025).

Mesmo delimitada a parcela imputável à execução, o balanço da racionalidade pragmática permanece desfavorável quanto ao desenho normativo. Os déficits identificados — lacuna operacional na verificação de idade, dependência de adesão voluntária dos responsáveis, extensão das lacunas regulatórias, ausência de autoridade fiscalizadora própria e regime sancionatório incompleto — não são insuperáveis, mas revelam que a lei entrou em vigor sem que os instrumentos de implementação estivessem suficientemente definidos para que os destinatários pudessem orientar seu comportamento desde o primeiro dia de vigência, o que é precisamente o que a racionalidade pragmática exige (Atienza, 1997).

5 RACIONALIDADE TELEOLÓGICA (R4): ADEQUAÇÃO ENTRE FINS DECLARADOS E MEIOS NORMATIVOS

A racionalidade teleológica (R4) analisa se há adequação entre os fins sociais declarados pelo legislador e os instrumentos normativos adotados para alcançá-los

(Atienza, 1997). Os fins da Lei nº 15.211/2025 estão enumerados no artigo 4º — proteção integral, prevalência absoluta do interesse da criança, segurança contra exploração e violência, respeito à autonomia progressiva, proteção contra exploração comercial, promoção da educação digital e transparência no tratamento de dados — e são legítimos, socialmente relevantes e constitucionalmente ancorados no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2025). O problema da lei, sob esse nível, não está na definição dos fins, mas na suficiência dos meios adotados para alcançá-los.

Três avanços teleológicos merecem destaque por sua adequação meios-fins verificável. A vedação à monetização e ao impulsionamento de conteúdos que retratem crianças de forma erotizada (art. 23) ataca diretamente o incentivo econômico que sustenta a produção desse tipo de conteúdo. A proibição das caixas de recompensa (*loot boxes*) em jogos com acesso provável por crianças e adolescentes (art. 20) remove mecanismo que a literatura de psicologia comportamental associa a comportamentos compulsivos de consumo, especialmente relevante para um público cujo autocontrole ainda está em desenvolvimento. E a vedação ao perfilamento para publicidade dirigida a crianças e adolescentes (arts. 22 e 26) ataca o modelo de negócios baseado na maximização do tempo de uso e do engajamento infantojuvenil, independentemente de seus efeitos sobre o desenvolvimento.

O déficit teleológico mais relevante situa-se, contudo, exatamente no ponto mais ambicioso da lei: o sistema de verificação de idade do artigo 9º, § 1º, prescreve um resultado, verificação confiável, sem verificar a disponibilidade de meios capazes de produzi-lo sem comprometer outros direitos, como a própria Autoridade Nacional de Proteção de Dados reconheceu ao identificar riscos simétricos em cada tecnologia disponível. A promessa de educação digital do artigo 4º, inciso VIII, e do artigo 3º, parágrafo único, permanece, por sua vez, como declaração de intenções: a lei não cria programas, não impõe obrigações específicas de literacia digital às plataformas, não destina recursos e não estabelece parcerias com o sistema de ensino. A proteção contra a lógica algorítmica das plataformas, o mecanismo mais estrutural de exposição de crianças e adolescentes a conteúdo nocivo, é igualmente indireta: o artigo 17, § 4º, inciso V, condiciona o controle sobre sistemas de recomendação personalizados à ativação, pelos responsáveis, de ferramentas de supervisão parental, reproduzindo a dependência de adesão voluntária já

identificada como déficit pragmático, quando uma norma teleologicamente adequada exigiria que a proteção fosse a configuração padrão, não uma opção disponível, lógica que a abordagem de *safety by design* converte em exigência regulatória, ao atribuir aos fornecedores o dever de antecipar riscos e incorporar salvaguardas desde a concepção de seus serviços (Austrália, 2019). Por fim, a abordagem universal da lei, que não diferencia obrigações conforme a vulnerabilidade socioeconômica das famílias, corre o risco de proteger mais as crianças que já têm mais proteção, as de famílias com maior renda, escolaridade e supervisão parental qualificada, e menos exatamente as mais vulneráveis, em descompasso com a exigência de que as medidas de proteção no ambiente digital enfrentem as desigualdades de acesso e de condições entre as crianças (Organização Das Nações Unidas, 2021).

O balanço da racionalidade teleológica é, portanto, misto: a lei alcança parcialmente seus fins ao atacar mecanismos econômicos específicos de exploração com instrumentos de adequação lógica verificável, mas apresenta déficits relevantes nos seus pontos mais ambiciosos (verificação de idade, educação digital e proteção algorítmica), revelando que ela representa um passo necessário e insuficiente em direção à proteção integral que declara perseguir.

6 RACIONALIDADE ÉTICA (R5) E DIREITO COMO INTEGRIDADE: A TENSÃO ENTRE PROTEÇÃO, PRIVACIDADE E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A racionalidade ética (R5) exige que as condutas prescritas e os fins perseguidos pela norma sejam justificáveis à luz de valores eticamente reconhecidos (Atienza, 1997). Como essa dimensão tem, isoladamente, função predominantemente negativa — identificar limites que a norma não pode ultrapassar —, sem oferecer procedimento positivo de concretização de valores, este artigo a articula com o princípio do Direito como Integridade de Ronald Dworkin (1999), que exige coerência principiológica: tratar cada direito fundamental como um trunfo que não pode ser simplesmente descartado em favor de outro, buscando a solução que melhor se ajuste ao conjunto de princípios já incorporados pelo ordenamento.

A Lei nº 15.211/2025 enfrenta, desde o texto, uma tensão estrutural que ela própria reconhece: o artigo 34, § 1º, estabelece que a regulamentação não poderá, em nenhuma hipótese, autorizar mecanismos de vigilância massiva, genérica ou

indiscriminada, nem resultar em práticas contrárias à liberdade de expressão, à privacidade, à proteção integral e ao tratamento diferenciado dos dados de crianças e adolescentes (Brasil, 2025). Esse reconhecimento explícito é eticamente positivo, pois revela consciência do legislador sobre os direitos em conflito, mas a lei não oferece critérios para resolver essa tensão nos casos concretos em que proteção e privacidade, ou proteção e liberdade de expressão, colidem diretamente.

Dois dispositivos são eticamente positivos sob a ótica da integridade dworkiniana. O primeiro é a privacidade por padrão do artigo 7º, que exige que os fornecedores garantam, desde a concepção de seus produtos, a configuração mais protetiva em relação à privacidade e à proteção de dados: ao eleger o modelo mais protetivo como padrão, e não como opção a ser ativada, a lei reconhece a assimetria de poder entre crianças e plataformas sem sacrificar nenhum dos dois valores em conflito, solução que Dworkin (1999) reconheceria como íntegra. O segundo é a própria vedação à vigilância massiva do artigo 34, § 1º, que protege não apenas as crianças, mas a sociedade como um todo, ao impedir que a proteção digital se converta em instrumento de controle estatal generalizado.

O principal déficit de integridade está na ausência de critérios de gradação para a remoção de conteúdo. O artigo 29 impõe a remoção de conteúdos que violem direitos de crianças e adolescentes, por remissão às categorias amplas do artigo 6º, que incluem, por exemplo, conteúdos de "indução, incitação, instigação ou auxílio" a comportamentos danosos à saúde física ou mental, categoria que pode abranger desde material claramente nocivo até relatos pessoais ou conteúdo artístico tratado de forma contextualizada (Brasil, 2025). A lei aplica o mesmo instrumento, remoção imediata por notificação extrajudicial, a situações moralmente distintas, sem diferenciar a nocividade manifesta da nocividade contextual, dificuldade que a literatura sobre moderação de conteúdo identifica como estrutural, pois decisões de remoção em larga escala tendem a sacrificar justamente a análise de contexto (Gillespie, 2018); o mecanismo de contestação pós-remoção do artigo 30, embora atenue parcialmente o risco, não substitui uma diferenciação prévia por grau de nocividade, que o Direito como Integridade exigiria (Dworkin, 1999). Déficit análogo aparece na homogeneidade com que a lei trata crianças de oito e adolescentes de dezessete anos: o artigo 4º, inciso V, reconhece o "respeito à autonomia e ao desenvolvimento progressivo" como fundamento, mas não o desenvolve operacionalmente em suas obrigações concretas, tratando situações moralmente

diferentes de forma relativamente homogênea. A omissão contrasta com a orientação do Comitê dos Direitos da Criança da ONU, segundo a qual as medidas de proteção no ambiente digital devem respeitar as capacidades em desenvolvimento, ajustando-se progressivamente à idade e à maturidade (Organização Das Nações Unidas, 2021), e com a tipologia de riscos on-line proposta por Livingstone e Stoilova (2021), que, ao distinguir riscos de conteúdo, contato, conduta e contrato, oferece precisamente o tipo de critério de diferenciação que a lei não incorporou.

O balanço da racionalidade ética e da integridade dworkiniana é, portanto, ambivalente: a lei é eticamente sólida em seus fins e estabelece limites relevantes (privacidade por padrão e vedação à vigilância massiva), mas posterga para a regulamentação infralegal e para a jurisprudência a resolução da tensão central entre proteção integral, privacidade e liberdade de expressão, sem oferecer, no próprio texto, os critérios de gradação que uma solução íntegra, no sentido dworkiniano, exigiria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permite responder à pergunta que orientou este artigo: a Lei nº 15.211/2025 é racionalmente adequada para proteger os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no ambiente digital? A resposta é parcial. No nível da racionalidade linguística (R1), a lei apresenta avanços pontuais (o glossário do artigo 2º e a vedação expressa à autodeclaração), mas déficits estruturais nos conceitos que delimitam seu âmbito de aplicação. No nível jurídico-formal (R2), demonstra consciência sistêmica pelo mecanismo de remissões expressas, mas introduz antinomia relevante com o Marco Civil da Internet e deixa a criação da autoridade fiscalizadora a lei futura. No nível pragmático (R3), enfrenta seus desafios mais graves, parte deles imputável ao desenho normativo e parte à execução: a verificação de idade depende de tecnologias cujos riscos a própria autoridade reguladora reconhece, e a lei entrou em vigor em regime de "implementação assistida" não previsto no texto normativo. No nível teleológico (R4), alcança alguns fins com adequação meios-fins verificável (vedações à monetização de conteúdo erotizado, às *loot boxes* e ao perfilamento publicitário), mas apresenta déficits relevantes nos pontos mais ambiciosos: verificação de idade, educação

digital e proteção algorítmica. No nível ético (R5), articulado ao Direito como Integridade de Dworkin (1999), é eticamente justificada em seus fins e estabelece limites relevantes, mas não oferece critérios de gradação para a colisão entre proteção integral e liberdade de expressão.

Esse quadro consolidado permite formular a principal constatação deste artigo: a Lei nº 15.211/2025 representa um avanço normativo real e necessário, mas insuficiente, na proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital brasileiro. É real porque preenche lacunas concretas que o ordenamento anterior não tinha instrumentos para enfrentar; é necessário porque a proteção digital de crianças e adolescentes é exigência constitucional e convencional que o Estado brasileiro tinha o dever de operacionalizar; mas é insuficiente porque os déficits identificados nos cinco níveis de Atienza (1997) criam risco real de que a proteção proclamada seja mais simbólica do que substantiva, mais adequada a satisfazer o clamor social que motivou sua aprovação do que a produzir a efetividade protetiva que crianças e adolescentes brasileiros efetivamente precisam. Trata-se do risco que Neves (2011) associa à legislação-álibi: a produção normativa voltada a demonstrar a capacidade de reação do Estado diante da pressão pública, mais do que a regular efetivamente a matéria.

Uma segunda constatação é que esses déficits não são acidentes isolados nem expressão de incompetência legislativa específica. Um projeto que tramitou por três anos e teve seu substitutivo final aprovado em questão de dias não dispôs do tempo necessário para a harmonização sistêmica que a racionalidade jurídico-formal exige, para a verificação de exequibilidade que a racionalidade pragmática demanda, ou para o desenvolvimento dos critérios de gradação que a racionalidade ética e o Direito como Integridade requerem (HOMMERDING; LYRA, 2014). Isso indica que o problema não é apenas desta lei, mas do padrão de compressão sob pressão conjuntural que caracteriza parte relevante da produção legislativa brasileira em temas de alta comoção social, o que sugere que o aprimoramento da qualidade normativa no país passa pelo aprimoramento do próprio processo, cuja dignidade reside na deliberação qualificada que o tempo comprimido impede (WALDRON, 2003), e não apenas pela correção pontual de textos já aprovados.

Por fim, este artigo demonstrou que a Teoria da Legislação de Atienza (1997), articulada com o Direito como Integridade de Dworkin (1999) e mediada pela contribuição de Hommerding (2012) no contexto do constitucionalismo brasileiro,

funciona como referencial analítico operacionalizável, capaz de produzir diagnóstico preciso e equilibrado sobre um diploma normativo concreto. Os déficits aqui identificados não são irreversíveis: a regulamentação da autoridade competente, o desenvolvimento de padrões técnicos confiáveis de verificação de idade e a criação da autoridade administrativa autônoma prevista no artigo 2º, inciso X, podem progressivamente preenchê-los. Nesse sentido, a crítica desenvolvida neste artigo não é uma crítica à existência do ECA Digital, necessário e eticamente justificado, mas ao processo que o produziu, e uma contribuição para que a regulamentação infralegal e o aprimoramento normativo subsequente aproximem a lei da proteção efetiva que crianças e adolescentes brasileiros merecem.

REFERÊNCIAS

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación.** Madrid: Civitas, 1997.

AUSTRÁLIA. eSafety Commissioner. **Safety by Design: overview.** Sydney: eSafety Commissioner, 2019. Disponível em: https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2019-10/SBD%20-%20Overview%20May19.pdf. Acesso em: 24 set. 2026.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation:** transcending the deregulation debate. New York: Oxford University Press, 1992.

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

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.** Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Decreto nº 12.880, de 18 de março de 2026. **Institui a Política Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital e regulamenta a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025.** Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.** Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.** Brasília, DF, 1990.

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

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.852, de 3 de maio de 2024. **Institui o marco legal da indústria de jogos eletrônicos.** Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025. **Institui o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital).** Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Lei nº 15.352, de 25 de fevereiro de 2026. **Transforma a Autoridade Nacional de Proteção de Dados em Agência Nacional de Proteção de Dados e dispõe sobre o início da vigência da Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025.** Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.319, de 17 de setembro de 2025. **Antecipa a vigência da Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 (revogada pela Lei nº 15.352, de 25 de fevereiro de 2026).** Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.628, de 2022.** Brasília, DF, 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GILLESPIE, Tarleton. **Custodians of the internet:** platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media. New Haven: Yale University Press, 2018.

HOMMERDING, Adalberto Narciso. **Teoría de la legislación y derecho como integridad.** Curitiba: Juruá, 2012.

HOMMERDING, Adalberto Narciso; LYRA, José Francisco Dias da Costa. **Racionalidade das leis penais e legislação penal simbólica.** Rio de Janeiro: GZ, 2014.

LIVINGSTONE, Sonia; STOILOVA, Mariya. **The 4Cs:** classifying online risk to children. Hamburg: Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI); CO:RE – Children Online: Research and Evidence, 2021. (CO:RE Short Report Series on Key Topics).

MONTORO CHINER, María Jesús. **Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuesto de calidad de las normas.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher.** 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidad de Alicante; Universidade de Brasília, Alicante; Brasília, 2018.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos da Criança. **Comentário Geral nº 25 (2021) sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital.** CRC/C/GC/25. Genebra: ONU, 2021.

STAKE, Robert E. **The Art of Case Study Research.** Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge:** como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Tradução Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação.** Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence:** practical reason in legislation. Farnham: Ashgate, 2012.

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