EDIÇÃO 10

REVISTA DE DIREITO CONTEMPORÂNEO

Afya CENTRO UNIVERSITÁRIO
PATO BRANCO · PR



V. 5, N. 02,
JULHO/DEZEMBRO 2026

REVISTA DE DIREITO CONTEMPORÂNEO UNIDEP

Editor

Prof. Me. Murilo Henrique Garbin, Afya Centro Universitário de Pato Branco e Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil, e Université de Genève, Genebra, Suíça.

Conselho Editorial

Prof. Dr. Alejandro González-Varas Ibáñez, Universidade de Zagaroza, Espanha.

Profª. Drª. Cláudia de Lurdes da Silva Gonçalves, Universidade de Salamanca, Espanha.

Prof. Dr. Deilton Ribeiro Brasil, Fundação Universidade de Itaúna, Brasil.

Prof. Me. Guilherme Martelli Moreira, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Afya Centro Universitário de Pato Branco, Brasil.

Prof. Me. Isaac Maynart Carvalho Moyses Souza, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

Profª. Drª. Joana de Moraes Souza Machado, Universidade Federal do Piauí, Brasil.

Prof. Dr. Lucas Bossoni Saikali, Universidade Federal do Paraná, Brasil.

Prof. Dr. Luis Alberto Reichelt, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil.

Profª. Drª. María Ángeles Guervós Maíllo, Universidade de Salamanca, Espanha.

Profª. Drª. María Micaela Alarcón Gambarte, Universidad Mayor de San Andres, Bolívia.

Prof. Me. Pedro Germano dos Anjos, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Prof. Dr. Rafael Ademir Oliveira de Andrade, Universidade Federal de Rondônia, Brasil.

Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues, Universidade Federal de Minas Gerais e Centro Universitário Unihorizontes, Brasil.

Prof. Dr. Ricardo Henrique Carvalho Salgado, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães, Universidade Federal de Minas Gerais e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil.

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

Prof. Dr. Sílvio de Sá Batista, Afya Sete Lagoas, Brasil.

Prof. Dr. Thiago Penido Martins, Universidade do Estado de Minas Gerais e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil.

Profª. Ma. Vega Cortés Pérez, Universidad de Salamanca, Espanha.

Corpo de Pareceristas que atuaram nesta edição

Prof. Dr. Adriano da Silva Ribeiro, Universidade FUMEC, Brasil.

Profª. Ma. Anelícia Verônica Bombana Consoli, Afya Centro Universitário de Pato Branco, Brasil.

Profª. Ma. Angelica Socca Cesar Recuero, Afya Centro Universitário de Pato Branco e Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil.

Profª. Drª. Auricelia do Nascimento Melo, Universidade Estadual do Piauí, Brasil.
Prof. Dr. Deilton Ribeiro Brasil, Fundação Universidade de Itaúna, Brasil.
Profª. Drª. Eucleia Gonçalves Santos, Afya Centro Universitário de Pato Branco, Brasil.
Prof. Me. Guilherme Martelli Moreira, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Afya Centro Universitário de Pato Branco, Brasil.
Prof. Me. Isaac Maynart Carvalho Moyses Souza, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.
Profª. Drª. Joana de Moraes Souza Machado, Universidade Federal do Piauí, Brasil.
Profª. Drª. Julia Dambrós Marçal, Afya Centro Universitário de Pato Branco e Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil.
Profª. Ma. Juliana Mattos dos Santos Joaquim, Universidade Federal Fluminense, Brasil.
Prof. Me. Lucas de Souza Lima Campos, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.
Prof. Me. Lucas Pereira Nunes, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil.
Profª. Ma. Maíra de Oliveira Lima Ruiz Fujita, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil.
Prof. Me. Marcelo Bertoncini, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.
Profª. Ma. Maria Augusta Leite de Oliveira e Souza, Universidade de Caxias do Sul, Brasil.
Prof. Ma. Mauricéia Rita Dalle Tese, Afya Centro Universitário de Pato Branco e Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
Prof. Drª. Nilvania Aparecida de Mello, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil.
Profª. Ma. Pamela Varaschin Prates, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil.
Prof. Dr. Pedro Germano dos Anjos, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
Profª. Drª. Rafaela Cândida Tavares Costa, Unifenas Divinópolis, Brasil.
Prof. Dr. Vicente de Paula Ataide Junior, Universidade Federal do Paraná, Brasil.

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Capa e projeto gráfico: Agência de Comunicação Afya Pato Branco

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

ISSN-e: 2764-7587

R 454 Revista de direito contemporâneo, Afya Centro Universitário de Pato Branco – PR. RDC – U – v. 5, n. 2 (Jul. / Dez. 2026) 10 ed. – Pato Branco: Quaresmeira, 2026.

Semestral: Publicação eletrônica.
INSS: 2764 – 7587

1. Direito. 2. Direito - Inovações tecnológicas. 3. Direito – Atualidades Jurídicas. 4. Direito contemporâneo. I. Título.

CDD - 340

Ficha catalográfica elaborada por: Maria Juçara Vieira da Silveira CRB – 9 / 1359

Afya Centro Universitário de Pato Branco - PR

SUMÁRIO

EDITORIAL 5

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 12

(Victória Karoline da Luz Silveira e Adalberto Narciso Hommerding)

VÉU DIGITAL: inteligência artificial, direitos fundamentais e a proteção da mulher muçulmana na jurisprudência europeia 32

(Christian Simão Rodrigues de Moura e Daniela Costa Soares Mattar)

TRIBUTAÇÃO DE ROBÔS E A NOVA FONTE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: uma resposta à substituição do trabalho humano 60

(Eduardo Henrique da Silva)

A REFORMA DO CÓDIGO CIVIL E A DISCIPLINA JURÍDICA DA REPRODUÇÃO ASSISTIDA *POST MORTEM*: consentimento, filiação e sucessão 83

(Duciana Sousa Martins e Erasmo Carlos Amorim Morais)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE O IPTU E O ITR: análise constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial 108

(Everton Henrique de Carvalho Pinheiro)

SOLIDARIEDADE FEDERATIVA E TUTELA JUDICIAL DO DIREITO À SAÚDE: proposta de parâmetros para filas cirúrgicas no SUS e aplicação exploratória ao caso HILP/PI 136

(Alexandra Sablina do Nascimento Veras, Maria Gracelia Paiva Nascimento e Walber Mauricio Costa)

DA EFICÁCIA HORIZONTAL À EFICÁCIA ESTRUTURANTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: uma releitura da jurisprudência do STF nas relações privadas 163

(Willi Lucarelli)

RESÍDUOS DOMICILIARES EM ÁREAS RURAIS: insuficiências regulatórias na coleta e seus impactos socioambientais 188

(Keli Starck, Silvana Terezinha Winckler, Ivana Ostapiv Rigailo e Geverson Ampolini)

O CRÉDITO RURAL OFICIAL E A AGRICULTURA URBANA 211

(Marcelo Budal Cabral)

ACORDOS INTERNACIONAIS E GOVERNANÇA DO CLIMA: o papel dos créditos de carbono nos compromissos climáticos globais 244

(Ana Lúcia Ribeiro Ramos e Deilton Ribeiro Brasil)

ENTRE A RESSOCIALIZAÇÃO E A INSTRUMENTALIZAÇÃO: limites jurídico-éticos da convivência interespécies no sistema prisional 272

(Helena Cinque e Alessandro Dorigon)

A PROTEÇÃO DOS CETÁCEOS PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA: senciência animal, direito à vida e a transição para uma perspectiva ecocêntrica.... 299

(Paulyne Jappe Dorneles e Caroline Ferreira Salioni)

A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO REPRODUTIVO E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO: perspectivas para a Meta 5.4 da Agenda 2030 no Brasil 328

(Luísa Vilela da Mata, Mariane Silva Paródia e Erika Tayer Lasmar)

ENTRE A FRAUDE EM BENEFÍCIOS SOCIAIS E A SONEGAÇÃO FISCAL: estigma, racionalização e seletividade na construção social da responsabilidade..... 349

(João Idivanei Morais Brun)

EDITORIAL

A edição que o(a) leitor(a) encontra em mãos (ou em tela) é especial por uma série de fatores. O principal, sem dúvidas, é o alcance de uma marca muito expressiva: a publicação da 10ª edição da Revista de Direito Contemporâneo (RDC), hoje vinculada à Afya Centro Universitário de Pato Branco.

A trajetória da revista, é bem verdade, começou antes mesmo da primeira edição, publicada no primeiro semestre de 2022. Ela remonta ao início de 2021, quando o autor que subscreve o presente editorial foi convidado pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão, Inovação e Internacionalização (PROPPEXII) da Afya Centro Universitário de Pato Branco para, enquanto Editor-chefe, planejar o retorno às atividades da revista da graduação em Direito da instituição - periódico que se encontrava desperiodizado e até então tinha como proposta a divulgação exclusiva da produção interna de discentes e docentes do curso.

O desafio proposto não só foi por mim aceito como expandido, quando propus a elaboração de um projeto de novo periódico da área do Direito à instituição, com escopo ampliado para atender às mais rigorosas normas editoriais, de estruturação de periódicos científicos e de boas práticas, mirando a consolidação da revista que dali nasceria como uma das, quem sabe, mais sólidas publicações na área em âmbito nacional.

Mais do que dar publicidade à produção interna do curso, o objetivo passou a ser promover a divulgação e o incentivo à produção científica nacionalmente e, quiçá, internacionalmente, fomentando o debate acadêmico sob uma perspectiva interdisciplinar e priorizando discussões a respeito das inter-relações entre Direito, tecnologia e inovações tecnológicas, somadas aos demais temas em evidência no cenário jurídico – da forma como a seção “Sobre” do portal da RDC expressa até hoje.

Dessa maneira, o ano de 2021 foi inteiramente dedicado à estruturação dos pormenores e bastidores do que viria ser a Revista de Direito Contemporâneo. Definição de nome, linha editorial, linha de pesquisa, diretrizes aos autores, aos pareceristas e aos editores, políticas de privacidade, de direitos autorais, de uso permitido de IA, a composição do conselho editorial, bem como a adoção de

plataforma que garantisse o duplo-cego, entre outros aspectos, foram todas medidas criteriosamente analisadas e decididas nesse período. Tudo isso culminou na publicação do primeiro edital de chamada de artigos, em 31 de janeiro de 2022.

A partir de então, o trabalho na RDC não teve mais pausa. Foram dez editais de chamadas de artigos publicados, dois de seleção de pareceristas *ad hoc* divulgados, e, agora, dez edições publicadas. Cinco anos de publicações e seis anos de trabalho incansável por parte de todos os envolvidos, materializados de todas essas maneiras (e em muitas outras).

É por esse motivo que, quebrando o protocolo padrão, o presente editorial não serve como uma tradicional abertura de edição com a apresentação dos trabalhos que dela fazem parte, mas como espaço para celebrar as marcas alcançadas pela revista. Trata-se de uma conquista fruto do esforço de muitas mãos, das quais eu gostaria de citar apenas algumas: a começar pela Editoração da revista, sob minha responsabilidade; passando pela Coordenação de Pesquisa e pela PROPPEXII, pela Coordenação e pelo corpo docente do Curso de Direito, pelo setor de biblioteca, pelo Conselho Editorial; por cada um dos mais de 50 (cinquenta) pareceristas (conselheiros e *ad hoc*), nacionais e internacionais, que atuaram ao longo das dez edições com muito zelo e aptidão nas avaliações; e, é claro, pelos(as) autores(as) que submeteram seus trabalhos à revista, confiando e acreditando nela como meio de divulgação.

Também alcançamos, com a publicação da presente edição, números expressivos. Ao longo das dez edições, a Revista de Direito Contemporâneo recebeu 155 (cento e cinquenta e cinco) submissões, aprovou e publicou 92 (noventa e dois) artigos, rejeitou 59 (cinquenta e nove) e mantém 04 (quatro) trabalhos em avaliação para a próxima edição. Os 78 (setenta e oito) artigos publicados até a 9ª edição somam, até a data de redação deste Editorial, em meados de novembro de 2026, mais de 67 (sessenta e sete) mil acessos. A esses marcos soma-se a obtenção do estrato B1 na última avaliação Qualis (2021-2024), reconhecimento que veio coroar o trabalho estrutural realizado até o momento, bem a tempo de consolidar essa fase da revista antes das profundas mudanças metodológicas implementadas pela CAPES na avaliação de periódicos.

Estes números, contudo, não representam apenas estatísticas frias; traduzem o impacto real da pesquisa jurídica rigorosa na sociedade e a consolidação de um espaço plural de diálogo. Ao celebrarmos esta 10ª edição, renovamos o

compromisso que assumimos no primeiro dia: fazer da Revista de Direito Contemporâneo um farol para o pensamento crítico, a inovação metodológica e o debate ético no direito nacional. Que esta edição sirva tanto de celebração do caminho percorrido quanto de convite para os novos desafios que virão. A todas e todos que construíram esta história conosco ao longo destes anos, nosso muito obrigado.

Uma excelente leitura!

Murilo Henrique Garbin

Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Atualmente, é *Visiting Researcher* (bolsa CAPES PDSE) no *Medialab* da *Université de Genève*, Suíça. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Editor-chefe da Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP (RDC-U). Professor do Curso de Bacharelado em Direito da Afya Centro Universitário de Pato Branco. Professor Coordenador do Conecta Direito - Grupo de Estudos de Direito e Tecnologia da Afya Centro Universitário de Pato Branco. Pesquisador bolsista CAPES-Social.

EDITORIAL

The edition that the reader finds in hand (or on screen) is special for a number of factors. The main one, without a doubt, is the achievement of a very significant milestone: the publication of the 10th edition of the Revista de Direito Contemporâneo (RDC), currently linked to Afya Centro Universitário de Pato Branco.

The journal's trajectory, truth be told, began even before the first edition, published in the first semester of 2022. It dates back to early 2021, when the author who subscribes this editorial was invited by the Dean's Office for Postgraduate Studies, Research, Extension, Innovation, and Internationalization (PROPPEXII) of Afya Centro Universitário de Pato Branco to act as Editor-in-Chief and plan the resumption of activities for the institution's undergraduate Law journal — a periodical that had lost its periodicity and whose purpose until then was limited to publishing internal production by students and faculty of the course.

The proposed challenge was not only accepted by me but also expanded, when I proposed the creation of a new Law periodical project for the institution, with an expanded scope to meet the most rigorous editorial standards, scientific journal structuring, and best practices, aiming to consolidate the journal that would be born from it as one of, who knows, the most solid publications in the field at the national level.

More than just publicizing the course's internal production, the goal became to promote and encourage scientific production nationally and, perhaps, internationally, fostering academic debate from an interdisciplinary perspective and prioritizing discussions regarding the interrelations between Law, technology, and technological innovations, added to other topics currently in vogue in the legal landscape — just as the “About” section of the RDC portal expresses to this day.

Thus, the year 2021 was entirely dedicated to structuring the details and backstage of what would become the Revista de Direito Contemporâneo. The definition of the name, editorial line, research line, guidelines for authors, reviewers, and editors, privacy and copyright policies, permitted use of AI, the composition of the editorial board, as well as the adoption of a platform ensuring double-blind peer review, among other aspects, were all measures rigorously analyzed and decided

upon during that period. All of this culminated in the publication of the first call for papers on January 31, 2022.

From then on, work at RDC never paused. There have been ten calls for papers published, two ad hoc reviewer selection processes disclosed, and, as of now, ten published editions. Five years of publications and six years of tireless work by all those involved, materialized in all these ways (and many others).

It is for this reason that, breaking standard protocol, this editorial does not serve as a traditional opening of an edition presenting the works contained within it, but rather as a space to celebrate the milestones achieved by the journal. This is an achievement born from the effort of many hands, of which I would like to mention just a few: starting with the journal's Editorial Office, under my responsibility; moving on to the Research Coordination and PROPPEXII; the Coordination and faculty of the Law Course; the library sector; the Editorial Board; each of the more than 50 (fifty) national and international reviewers (counselors and ad hoc) who acted throughout the ten editions with great diligence and aptitude in evaluations; and, of course, the authors who submitted their works to the journal, trusting and believing in it as a means of dissemination.

We have also achieved expressive numbers with the publication of this current edition. Throughout the ten editions, the Revista de Direito Contemporâneo received 155 (one hundred and fifty-five) submissions, approved and published 92 (ninety-two) articles, rejected 59 (fifty-nine), and maintains 04 (four) works under evaluation for the next edition. The 78 (seventy-eight) articles published up to the 9th edition total, as of the writing of this Editorial in mid-November 2026, more than 67 (sixty-seven) thousand accesses. Added to these milestones is the attainment of the B1 stratum in the latest Qualis evaluation (2021–2024), a recognition that crowned the structural work carried out so far, just in time to consolidate this phase of the journal before the profound methodological changes implemented by CAPES in journal evaluation.

These numbers, however, do not represent mere cold statistics; they translate the real impact of rigorous legal research on society and the consolidation of a plural space for dialogue. In celebrating this 10th edition, we renew the commitment we made on day one: to make the Revista de Direito Contemporâneo a beacon for critical thinking, methodological innovation, and ethical debate in national law. May this edition serve both as a celebration of the path traveled and as an invitation to the

new challenges ahead. To all who have built this history with us over these years, our heartfelt thanks.

An excellent read!

Murilo Henrique Garbin

PhD Candidate and Master in Regional Development from the Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Currently a Visiting Researcher (CAPES PDSE scholarship) at the Medialab of the University of Geneva, Switzerland. Bachelor in Law from the Federal University of Paraná (UFPR). Editor-in-Chief of the Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP (RDC-U). Lecturer in the Bachelor of Law Program at Afya Centro Universitário de Pato Branco. Coordinating Professor of Conecta Direito - Research Group on Law and Technology at Afya Centro Universitário de Pato Branco. CAPES-Social scholarship researcher.

LINHA DE PESQUISA: DIREITO E INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS

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.

VÉU DIGITAL: inteligência artificial, direitos fundamentais e a proteção da mulher muçulmana na jurisprudência europeia

DIGITAL VEIL: artificial intelligence, fundamental rights, and the protection of muslim women in european case law

Christian Simão Rodrigues de Moura[1]

Daniela Costa Soares Mattar[2]

Recebido/Received: 11.05.2026/May 11th, 2026

Aprovado/Approved: 04.11.2026/Nov 04th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.446

RESUMO: A liberdade religiosa constitui direito fundamental assegurado pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (Convenção CEDH), mas sua concretização revela tensões quando manifestações religiosas minoritárias entram em conflito com concepções estatais de neutralidade, secularismo e ordem pública. Nesse contexto, o uso do véu islâmico por mulheres muçulmanas constitui importante objeto de análise da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte CEDH), especialmente nos casos Dahlab v. Switzerland, Leyla Şahin v. Turkey e S.A.S. v. *France*. Paralelamente, a expansão do uso da inteligência artificial (IA) introduz novas formas de classificação, vigilância e moderação que podem reproduzir desigualdades sociais e culturais já existentes. Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão: em que medida a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos relativa à manifestação religiosa, especialmente ao uso do véu islâmico, revela limites na proteção da liberdade religiosa e como a utilização de sistemas de inteligência artificial pode reproduzir ou intensificar formas de discriminação contra mulheres muçulmanas? Para tanto, desenvolve-se pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise de jurisprudência da CEDH, instrumentos normativos europeus e literatura especializada sobre liberdade religiosa, discriminação e inteligência artificial. Examina-se, inicialmente, o tratamento conferido pela Corte às manifestações religiosas no espaço público e o emprego da margem de apreciação pelos Estados. Em seguida, analisa-se a possibilidade de reprodução de vieses em sistemas algorítmicos, destacando-se os riscos relacionados à classificação biométrica, à moderação de conteúdo e à tomada

[1] Graduando do curso de Direito da Universidade Professor Edson Antônio Velano (UNIFENAS), Câmpus Divinópolis/MG. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/6215132879880611. E-mail christian.moura@aluno.unifenas.br

[2] Pós-Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Proteção e Efetivação dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT). Mestra em Direito das Relações Econômicas Empresariais pela UNIFRAM. Especialista em Direito Notarial e Registral, Processual Civil e Processual. Autora de obras em Direito das Famílias e Sucessões. Advogada e professora com atuação na defesa dos direitos das mulheres. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0095914368301779. E-mail dcsmattar@icloud.com

automatizada de decisões. Por fim, discute-se a suficiência dos instrumentos atuais de proteção dos direitos fundamentais e sustenta-se que a proteção contra discriminação algorítmica pode ser compreendida como desdobramento dos direitos assegurados pelos artigos 8º, 9º, 10 e 14 da Convenção, especialmente quando sistemas automatizados produzirem efeitos discriminatórios relacionados à religião ou ao gênero. Conclui-se pela necessidade de uma interpretação dos direitos humanos compatível com a realidade tecnológica contemporânea, acompanhada de mecanismos efetivos de transparência, avaliação de impacto, supervisão e contestação de decisões automatizadas.

PALAVRAS-CHAVE: Corte Europeia de Direitos Humanos; Mulher muçulmana; Inteligência artificial; Direitos fundamentais; Não discriminação algorítmica.

ABSTRACT: Religious freedom is a fundamental right guaranteed by the European Convention on Human Rights (ECHR), yet its practical application reveals tensions when minority religious expressions conflict with state conceptions of neutrality, secularism, and public order. In this context, the wearing of the Islamic headscarf by Muslim women serves as a significant subject of analysis in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), particularly in the cases of Dahlab v. Switzerland, Leyla Şahin v. Turkey, and S.A.S. v. France. Concurrently, the expanding use of artificial intelligence (AI) introduces new forms of classification, surveillance, and moderation that may perpetuate existing social and cultural inequalities. Against this backdrop, this article seeks to answer the following question: to what extent does the ECtHR's case law regarding religious expression, specifically the wearing of the Islamic headscarf, reveal limitations in the protection of religious freedom, and how might the use of AI systems reproduce or intensify forms of discrimination against Muslim women? To address this, the study employs qualitative research based on a review of literature and documents, analyzing ECtHR case law, European legal instruments, and specialized scholarship on religious freedom, discrimination, and artificial intelligence. It begins by examining the Court's approach to religious expression in the public sphere and the States' application of the "margin of appreciation." It then analyzes the potential for bias reproduction in algorithmic systems, highlighting risks associated with biometric classification, content moderation, and automated decision-making. Finally, the article discusses the adequacy of current fundamental rights protection mechanisms and argues that protection against algorithmic discrimination can be understood as an extension of the rights guaranteed by Articles 8, 9, 10, and 14 of the Convention, particularly when automated systems produce discriminatory effects based on religion or gender. The conclusion is that there is a need for an interpretation of human rights compatible with contemporary technological reality, accompanied by effective mechanisms for transparency, impact assessment, oversight, and the challenging of automated decisions.

KEYWORDS: European Court of Human Rights; Muslim woman; Artificial intelligence; Fundamental rights; Algorithmic non-discrimination.

INTRODUÇÃO

Discutir o direito de uma mulher muçulmana usar o véu em uma Europa que se proclama democrática e plural é, antes de tudo, discutir os limites do próprio projeto civilizatório ocidental. Sob o manto da “neutralidade estatal” e do “princípio da laicidade”, a Corte Europeia dos Direitos Humanos tem, em determinados precedentes, admitido políticas de restrição a manifestações religiosas no espaço público, inclusive quando tais manifestações envolvem o uso do véu por mulheres muçulmanas. O que está em jogo, porém, não é apenas a visibilidade de um símbolo, mas a disputa pelo significado da liberdade, pela legitimidade da diferença e pelo poder de definir o que é considerado universal.

Nesse sentido, a laicidade, construída historicamente como garantia contra a opressão religiosa, pode converter-se paradoxalmente em instrumento de exclusão quando sua aplicação desconsidera as particularidades das manifestações religiosas minoritárias. A Corte EDH, ao reconhecer a “margem de apreciação” dos Estados, admite determinada liberdade às autoridades nacionais para estabelecer restrições à manifestação religiosa, sem afastar o controle europeu de proporcionalidade. Essa lógica, embora fundamentada na neutralidade, suscita questionamentos quanto à possibilidade de um universalismo seletivo, especialmente quando símbolos cristãos são interpretados a partir de sua dimensão cultural, enquanto determinadas manifestações islâmicas são submetidas a restrições justificadas pela laicidade, pela segurança ou pela convivência social. A partir dessa perspectiva crítica, investiga-se a possibilidade de um secularismo assimétrico, no qual o véu pode ser interpretado como ameaça, e não como escolha ou expressão de identidade.

Mas a complexidade contemporânea desse debate vai além das fronteiras do Estado e das salas de tribunal. A emergência da inteligência artificial (IA) inaugura uma nova arena de disputas, menos visível, mas igualmente relevante para a proteção dos direitos fundamentais. As tecnologias algorítmicas, que moldam fluxos de informação, reconhecimento facial e moderação de conteúdo, influenciam as condições de visibilidade e participação no espaço digital. Se antes a mulher muçulmana enfrentava restrições à manifestação religiosa por meio de determinadas normas jurídicas, agora também pode estar exposta a riscos decorrentes de classificações e decisões automatizadas. A aproximação entre esses fenômenos

não pressupõe uma relação causal direta, mas permite investigar criticamente como diferentes concepções de neutralidade podem produzir efeitos desiguais sobre grupos minoritários.

A questão que se impõe é, portanto, tripla. Primeiramente, como a jurisprudência da Corte EDH tem tratado os símbolos religiosos femininos, especialmente o véu, no espaço público, e quais tensões emergem dessas decisões? Por outro lado, de que modo as tecnologias algorítmicas, sejam plataformas digitais, sistemas de classificação biométrica ou mecanismos de moderação automática, podem reproduzir formas de discriminação semelhantes àquelas identificadas no contexto jurídico e social? Por fim, em que medida a proteção contra a discriminação algorítmica pode ser compreendida como extensão contemporânea das garantias fundamentais previstas na Convenção Europeia dos Direitos Humanos?

A hipótese que se defende é a de que a utilização de sistemas de inteligência artificial pode reproduzir ou intensificar desigualdades preexistentes quando empregada em processos de classificação, reconhecimento ou moderação que produzam efeitos desproporcionais sobre determinados grupos. No caso das mulheres muçulmanas, tais riscos devem ser analisados em conjunto com as tensões já identificadas na proteção da liberdade religiosa e da manifestação de sua identidade no espaço público. Sustenta-se, assim, que a proteção dos direitos fundamentais deve ser interpretada de maneira capaz de alcançar também os efeitos discriminatórios decorrentes de decisões automatizadas. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, com ênfase na análise jurisprudencial, na literatura sobre secularismo e pluralismo religioso e em estudos sobre ética algorítmica e regulação de IA. A seleção dos precedentes Dahlab v. Switzerland (2001), Leyla Şahin v. Turkey (2005), Lautsi v. Italy (2011) e S.A.S. v. France (2014) justifica-se por sua relevância para a discussão das restrições à manifestação religiosa, da neutralidade estatal e da margem de apreciação. O recorte jurisprudencial compreende, portanto, decisões proferidas entre 2001 e 2014, examinadas a partir de seus fundamentos jurídicos e das interpretações críticas apresentadas pela literatura especializada. A investigação possui caráter exploratório e comparativo, buscando identificar possíveis aproximações entre os desafios da neutralidade jurídica e da neutralidade

tecnológica, sem pressupor relação causal direta entre as decisões judiciais e o funcionamento dos sistemas algorítmicos.

Quanto à estrutura do artigo, a sequência foi pensada para conduzir o leitor desde a fundamentação teórica até proposições normativas concretas, sendo organizada em três seções de desenvolvimento, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, intitulada “A Corte Europeia de Direitos Humanos e a Liberdade Religiosa”, examina-se a construção jurídica da neutralidade estatal no contexto europeu, por meio da subseção “O paradigma da neutralidade secular”, bem como os precedentes relacionados às manifestações religiosas, apresentados na subseção “Casos paradigmáticos na jurisprudência europeia”. Na segunda seção, denominada “Inteligência Artificial como mediadora de poder: exclusão, vigilância e vieses”, explora-se como os sistemas algorítmicos podem reproduzir desigualdades culturais e sociais, especialmente na moderação de conteúdo, vigilância e classificação automatizada.

Na terceira seção de desenvolvimento, “Direitos fundamentais e a emergência da discriminação algorítmica”, discute-se a aplicação dos instrumentos jurídicos existentes aos desafios decorrentes das decisões automatizadas e argumenta-se pela necessidade de compreender a proteção contra a discriminação algorítmica como desdobramento dos direitos fundamentais já reconhecidos.

A relevância do estudo assenta-se na necessidade de compreender que, embora as formas clássicas de discriminação persistam, novas formas surgem mediadas por sistemas automatizados cuja atuação ainda carece de mecanismos normativos adequados de controle e transparência. Assim, o artigo pretende contribuir para o debate contemporâneo sobre a proteção de minorias religiosas, articulando o impacto da jurisprudência da CEDH às dinâmicas de exclusão algorítmica, apontando para a necessidade de um pluralismo inclusivo que abarque também a esfera digital.

1 A CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS E A LIBERDADE RELIGIOSA

A Corte Europeia de Direitos Humanos desempenha papel central na interpretação da liberdade religiosa no sistema europeu de proteção dos direitos humanos. A análise de sua jurisprudência permite compreender como o Tribunal procura conciliar a liberdade de manifestação religiosa com outros interesses

protegidos pela Convenção, especialmente a ordem pública, a proteção dos direitos de terceiros e as diferentes tradições constitucionais dos Estados. Em matéria religiosa, essa atividade interpretativa também se relaciona com a chamada margem de apreciação, reconhecida pela Corte em razão do caráter subsidiário do sistema europeu. Entretanto, a existência dessa margem não elimina o dever de controle europeu sobre a legalidade, a finalidade e a proporcionalidade das restrições impostas pelos Estados. Nesse contexto, os casos envolvendo símbolos e vestimentas islâmicas, particularmente o véu utilizado por mulheres muçulmanas, constituem importante campo para examinar os limites da proteção conferida à liberdade religiosa.

1.1 O paradigma da neutralidade secular

A relação entre o Estado e a religião no espaço público europeu tem sido tradicionalmente apresentada como um delicado exercício de equilíbrio entre a salvaguarda das liberdades individuais e a preservação da neutralidade estatal. Contudo, uma leitura crítica dos precedentes da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) revela que essa narrativa de equilíbrio é menos um dado empírico e mais uma construção retórica. Sob o discurso da racionalidade laica e da imparcialidade institucional, a Corte tem reiterado a invocação da doutrina da *margin of appreciation*, um dispositivo que, embora concebido para respeitar particularidades culturais nacionais, frequentemente transfere aos Estados uma ampla latitude para restringir manifestações religiosas no espaço público (Trispiotis, 2023). O problema, contudo, é que tal latitude tem operado de maneira seletiva.

Ao examinar o tratamento conferido a diferentes símbolos religiosos, torna-se evidente que a neutralidade secular afirmada pelos Estados e validada pela CEDH não se apresenta como um princípio universal, mas como um paradigma marcado por pressupostos eurocêntricos. A literatura especializada questiona justamente essa pretensão de neutralidade, destacando que o secularismo constitui uma determinada concepção política sobre a relação entre Estado e religião e que sua aplicação pode produzir efeitos distintos sobre diferentes grupos religiosos (Ahdar, 2013). A aplicação desproporcional de restrições a símbolos islâmicos, especialmente ao véu feminino, evidencia que a suposta neutralidade não se sustenta diante da análise material. A ideia de que a visibilidade do islã representa

uma ameaça à coesão social europeia é um pressuposto cultural que opera silenciosamente como critério de decisão. Assim, a neutralidade, longe de ser um ponto de chegada normativo, revela-se um mecanismo de filtragem cultural que produz assimetrias e reforça hierarquias identitárias.

Argumentar que a *margin of appreciation* é apenas um instrumento técnico é ignorar seu papel como vetor de legitimação de políticas estatais de assimilação. Ao evitar o confronto direto com a parcialidade desses dispositivos, a Corte acaba por reproduzir um modelo de secularismo que não é verdadeiramente neutro, mas que se ancora na noção de que a esfera pública europeia deve permanecer moldada por referências culturais majoritárias. O resultado é a invisibilização sistemática de minorias religiosas, incluídas apenas na medida em que se dispõem a abdicar dos elementos que lhes são constitutivos.

Portanto, extrai-se que o paradigma da neutralidade secular aplicado pela CEDH é epistemologicamente ingênuo não por desconhecer sua própria historicidade, mas por operar como se essa historicidade fosse irrelevante. A neutralidade, apresentada como um princípio universal, funciona como mecanismo de normalização cultural e de controle simbólico, atuando de maneira particularmente incisiva sobre mulheres muçulmanas, frequentemente transformadas em objeto de debates políticos sobre integração e segurança (Ahdar, 2013). Nesse sentido, o discurso jurídico europeu, ao pretender-se neutro, acaba por reforçar um projeto de homogeneização identitária no qual pluralidade e diferença são admitidas apenas enquanto não alteram a estética dominante do espaço público.

É justamente nesse ponto que emerge a contradição estrutural da própria Convenção Europeia. O direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, consagrado no Artigo 9º da CEDH, prevê a possibilidade de limitações sempre que estas se revelem “necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança pública, a proteção da ordem, da saúde ou da moral públicas, ou a proteção dos direitos e liberdades de outrem” (Conselho da Europa, 1950). À primeira vista, essa cláusula de limitação parece compatível com a proteção da diversidade religiosa, mas, quando lida em conjunto com a doutrina da margem de apreciação, torna-se o principal eixo por meio do qual os Estados conseguem justificar restrições seletivas.

A margem de apreciação, nesse sentido, funciona como uma continuidade lógica da discussão anterior. Ela é apresentada como um mecanismo de deferência judicial que reconhece a suposta melhor posição das autoridades nacionais para

avaliar as necessidades e sensibilidades locais. Contudo, ao ser aplicada de maneira ampla e frequentemente acrítica, essa ferramenta reforça o mesmo horizonte normativo que sustenta a estética dominante do espaço público europeu, um horizonte que, sob o discurso da neutralidade, limita a visibilidade das minorias religiosas e consolida padrões majoritários de pertencimento.

Em matéria de religião, a Corte tem concedido uma ampla margem aos Estados, especialmente quando o tema envolve a organização do espaço público e a coexistência de diferentes grupos religiosos. No entanto, a análise da jurisprudência revela uma aplicação seletiva e enviesada desta margem, que favorece a religião majoritária ou tradicional em detrimento da minoria muçulmana.

A disparidade entre o tratamento dado a símbolos cristãos e islâmicos torna-se evidente quando se observam alguns dos principais precedentes da Corte. O caso Lautsi v. Italy (2011) é um exemplo revelador. Nele, a Corte entendeu que a presença do crucifixo nas salas de aula italianas não violava a neutralidade estatal, justificando sua permanência com base na "tradição cultural" italiana. O que a decisão faz, na prática, é transformar um símbolo religioso em patrimônio cultural, retirando dele qualquer potencial de conflito. Essa recodificação não é neutra, uma vez que ela revela uma escolha sobre quais símbolos pertencem naturalmente ao espaço público europeu e quais precisam ser justificados.

Quando colocamos esse raciocínio ao lado de casos envolvendo símbolos islâmicos, o contraste é imediato. Em Leyla Şahin v. Turkey (2005), a Corte aceitou a proibição do véu em universidades sob o argumento de proteção da laicidade. Já em S.A.S. v. France (2014), a interdição do véu integral em todo o espaço público francês foi validada com base na ideia de "coesão social" e do viver em conjunto. Apesar de distintos, esses casos compartilham um ponto central, onde aquilo que é interpretado como tradição para a maioria é tratado como ameaça quando vem de uma minoria.

Nesse arranjo, a margem de apreciação funciona como uma ferramenta que reforça essa diferença de tratamento. Sob o argumento de que os Estados compreendem melhor suas realidades sociais, a Corte acaba permitindo que políticas de restrição à visibilidade religiosa sejam aplicadas quase sempre contra o mesmo grupo. Enquanto o crucifixo é visto como expressão cultural, o véu é enquadrado como desafio à ordem pública, à integração ou ao "modo de vida

europeu”. O efeito final é a produção de um espaço público onde símbolos majoritários são normalizados e símbolos minoritários são disciplinados.

Essa assimetria não é apenas jurídica; é profundamente política. Ela revela que a neutralidade secular, na prática, não se aplica de forma igual. Em vez de garantir um espaço público verdadeiramente plural, as decisões acabam por reforçar uma hierarquia simbólica que determina quem pode aparecer e de que maneira. E é precisamente essa lógica, discreta, mas persistente, que exige uma crítica mais atenta à atuação da Corte e ao modo como a neutralidade é mobilizada como justificativa.

O cerne da questão reside na falácia do conceito de "neutralidade secular" que fundamenta essas decisões. A neutralidade, no sentido de ausência de pressupostos, é um mito, pois a crença, em seu sentido mais amplo, é um elemento inescapável da condição humana. Conforme Mário Antônio Sanches (2010), a crença constitui elemento fundamental da realidade cognitiva humana, influenciando a maneira como os indivíduos interpretam situações, formulam juízos e tomam decisões. Nessa perspectiva, a capacidade de decidir também se relaciona à capacidade de crer, uma vez que diferentes escolhas humanas envolvem pressupostos que nem sempre podem ser integralmente demonstrados ou controlados.

Nesse sentido, a ideia de um Estado ou de um indivíduo que opera a partir de uma base puramente racional e desprovida de crenças é, portanto, questionável. Essa crítica é aprofundada por David T. Koyzis (2014), para quem o pensamento teórico não se desenvolve independentemente de pressupostos anteriores à própria atividade racional. A partir dessa perspectiva, concepções que reivindicam neutralidade absoluta também devem ser examinadas criticamente quanto aos fundamentos filosóficos e religiosos que orientam sua construção.

A "neutralidade secular" europeia, ao se apresentar como um ideal universal e puramente racional, ignora seu próprio ponto de partida dogmático, que é a matriz cultural e histórica do secularismo ocidental. Ela eleva um aspecto da experiência humana, a razão desvinculada de pressupostos religiosos, a um centro unificador, o que Koyzis classifica como uma "antropologia deficiente" (Koyzis, 2014).

O argumento é reforçado por Roy A. Clouser, que cunhou o termo "O Mito da Neutralidade Religiosa", ao postular que a crença religiosa sempre funciona como uma pressuposição regulatória para qualquer teoria abstrata, e esta é inevitável não

apenas devido à presença histórica e social de tais crenças em nossa cultura, mas porque está atrelada ao próprio processo de construção da teoria (Clouser, 2020). A "neutralidade secular" não é a ausência de crença, mas sim a imposição de uma crença regulatória específica, a do secularismo eurocêntrico, que se disfarça de universalidade, tornando-se o paradigma que justifica a restrição de outras crenças que não se conformam à sua estética de invisibilidade no espaço público.

A CEDH, ao aceitar justificativas como “coesão social” e “viver em conjunto” para proibir o véu integral, revela a fragilidade da margem de apreciação. Em vez de questionar se a presença do véu realmente ameaça a ordem pública, a Corte confirma a ideia de que a visibilidade muçulmana é o problema. Símbolos cristãos são incorporados à identidade nacional, enquanto símbolos islâmicos são associados a risco, opressão ou fundamentalismo. As restrições ao véu são desproporcionais, pois não respondem a uma ameaça concreta, mas a um desconforto cultural da maioria. Assim, a margem de apreciação acaba funcionando como instrumento de discriminação indireta, favorecendo tradições majoritárias e pressionando minorias religiosas à invisibilidade. Apreende-se que a “neutralidade secular” da CEDH não é neutra, e a proteção da liberdade religiosa exige um compromisso real com o pluralismo, e não com a assimilação.

1.2 Casos paradigmáticos na jurisprudência europeia

A intensificação dos fluxos migratórios de populações provenientes de diferentes regiões, inclusive de países de maioria muçulmana, em direção ao continente europeu tem ampliado os debates sobre pluralismo religioso, integração cultural e liberdade de manifestação da fé no espaço público. Trata-se de sociedades marcadas por tradições históricas diversas, cujas relações não podem ser reduzidas a uma oposição entre culturas homogêneas. Nesse contexto, a França constitui um dos exemplos relevantes de controvérsias envolvendo a utilização de símbolos e vestimentas religiosas em espaços públicos, especialmente diante de seu modelo de laicidade. O território francês tem sido palco de debates jurídicos e políticos nos quais diferentes concepções de moralidade, identidade e liberdade entram em tensão.

Nas decisões proferidas pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) referentes à liberdade de religião e de consciência, especialmente quando estão em

jogo manifestações religiosas provenientes de grupos muçulmanos, observa-se uma forma particular, quase singular, de argumentação jurídica. A impressão que se tem, ao examinar esses julgados, é que os compromissos axiológicos da Convenção Europeia variam conforme a tradição religiosa em análise, como se a proteção dos direitos fundamentais sofresse modulações quando confrontada com expressões do Islã.

Em processos que discutem a interdição de vestimentas religiosas islâmicas (como burca, niqab, hijab (véu islâmico), xador ou mesmo o tarbush masculino), instituindo na prática uma espécie de "código de vestimenta" estatal, é comum que os indivíduos afetados invoquem violação ao artigo 9º da Convenção. A leitura inicial desse conjunto jurisprudencial revela que a Corte, de maneira geral, acolhe a possibilidade de restrição, legitimando a atuação estatal a partir da doutrina da "margem de apreciação", que autoriza cada país a definir, dentro de certos limites, o alcance das liberdades religiosas em seu próprio território. Em diversas decisões, essa deferência também aparece como mecanismo de contenção de supostos "movimentos fundamentalistas" ou de práticas religiosas percebidas como incompatíveis com os valores republicanos europeus.

Conforme explica Murdoch (2012), a margem de apreciação constitui um mecanismo pelo qual a Corte de Estrasburgo reconhece determinado espaço de atuação às autoridades nacionais na implementação dos direitos assegurados pela Convenção. Essa deferência relaciona-se ao caráter subsidiário do sistema europeu de proteção dos direitos humanos, permitindo que os Estados considerem particularidades de seus contextos nacionais, desde que respeitados os limites estabelecidos pela Convenção e pelo controle exercido pela Corte.

Os casos que compõem o núcleo deste debate são Dahlab vs. Suíça (2001) e Leyla Şahin vs. Turquia (2005), considerados decisões paradigmáticas por inaugurarem, no âmbito da Corte Europeia de Direitos Humanos, a discussão sobre a proibição do uso de véus islâmicos em ambientes públicos e, de forma mais ampla, sobre a exibição de símbolos religiosos em espaços estatais.

Ambos os processos apresentam notável semelhança fática. As requerentes foram impedidas de utilizar o hijab (véu islâmico) nos locais em que desempenhavam suas atividades. No caso *Dahlab*, na escola primária onde ela trabalhava como professora; no caso *Şahin*, na universidade onde frequentava suas aulas. Convém mencionar que, conforme a tradição islâmica e a interpretação

comum do Alcorão, mulheres muçulmanas devem cobrir-se diante de homens que não pertençam ao seu núcleo familiar.

No episódio envolvendo Dahlab, não havia registro de qualquer queixa formal por parte dos pais dos alunos ou da comunidade escolar quanto ao uso do véu. Ainda assim, em 1996, a Diretora-Geral da escola determinou que a professora deixasse de utilizar o hijab durante o exercício de suas funções, justificando que a peça representaria “um meio evidente de identificação religiosa imposto pela professora aos seus alunos, especialmente em um sistema público de ensino de caráter secular, tendo em conta, em particular, o fato de as crianças pelas quais o requerente era responsável na qualidade de representante do Estado terem idade entre os quatro e os oito anos, uma idade em que as crianças são mais facilmente influenciadas do que os alunos mais velhos” (tradução livre). Nesse prisma, a Corte EDH (2001) concluiu que:

> [...] o uso do lenço pela professora constituía um símbolo religioso visível, capaz de gerar um possível efeito proselitista. Além disso, o véu, por ser compreendido como uma imposição religiosa às mulheres, aparentava ser incompatível com o princípio da igualdade de gênero. Tal prática também foi considerada difícil de conciliar com os valores de tolerância, respeito, igualdade e não discriminação que se espera que professores transmitam aos alunos em uma sociedade democrática (tradução nossa).

A Corte Europeia de Direitos Humanos também demonstrou preocupação com o risco de “proselitismo”, entendido como tentativa de conversão, especialmente porque a professora Dahlab exercia uma função que, inevitavelmente, poderia influenciar seus alunos (CEDH, 2001). No tocante ao caso Sahin, tratava-se de uma jovem proveniente de uma família muçulmana tradicional, que compreendia o uso do hijab como um dever religioso. Em 1998, enquanto frequentava o curso de medicina na Universidade de Istambul, foi editado um regulamento administrativo proibindo a utilização do véu islâmico no ambiente universitário. Quando o caso chegou à Corte de Estrasburgo, em 10 de novembro de 2005, esta concluiu em decisão proferida anos depois, pela inexistência de violação ao art. 9 da Convenção Europeia, afirmando que:

> (…) constatando que havia fundamento legal na lei turca para a interferência no direito da requerente de manifestar sua religião, visto que o Tribunal Constitucional turco já havia decidido anteriormente que o uso do véu islâmico nas universidades era contrário à Constituição. Portanto, deveria ter ficado claro para a requerente, desde o momento em que ingressou na universidade, que havia restrições ao uso do véu islâmico e, a partir da data em que a norma universitária foi anunciada, que ela poderia

> ter o acesso às aulas e exames negados caso continuasse a usá-lo (CEDH, 2008).

Diante disso, nos dois precedentes, Dahlab e Sahin, a Corte considerou que não houve afronta à Liberdade de Religião e de Consciência. Todavia, o art. 9 da Convenção Europeia estabelece de modo expresso que:

> Artigo 9.º — Liberdade de pensamento, de consciência e de religião
> 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de crença, assim como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua crença, individual ou coletivamente, em público e em privado, por meio do culto, do ensino, de práticas e da celebração de ritos.
> 2. A liberdade de manifestar a sua religião ou convicções, individual ou coletivamente, não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem.

A limitação de direitos fundamentais deve observar o princípio da proporcionalidade, de forma que somente as restrições "necessárias" e dotadas de finalidade legítima, normalmente, uma necessidade social imperiosa, podem ser admitidas. A interpretação desses elementos, contudo, é complexa e depende de fatores políticos e contextuais. Como aponta Bhuta (2012), o exame baseado na existência de fundamento legal não estabelece, por si só, um método claro de aferição de proporcionalidade, mas antes conduz a uma avaliação política que deve ser devidamente justificada. Assim, a análise das circunstâncias concretas e dos elementos políticos envolvidos desempenha papel determinante no processo interpretativo.

Nos precedentes Dahlab e Sahin, a Corte Europeia de Direitos Humanos deixou de examinar com profundidade se a proibição do véu islâmico atendia ao critério da "necessidade em uma sociedade democrática", limitando-se a aceitar justificativas amplas baseadas em secularismo, neutralidade e democracia. Em ambos os casos, a doutrina da margem de apreciação funcionou como mecanismo de deferência que substituiu a análise estrutural de proporcionalidade, permitindo que pressupostos culturais e estatais prevalecessem sobre a avaliação concreta de lesão à liberdade religiosa.

Em Dahlab, a Corte acolheu os fundamentos do Tribunal Federal Suíço, que considerou o hijab incompatível com a neutralidade confessional exigida de professores da rede pública (Simões; Fadel, 2017). Mesmo sem qualquer evidência de proselitismo, o simples uso do véu foi tratado como risco à paz social, à influência

indevida e à igualdade de gênero. A lógica preventiva adotada pressupôs que símbolos islâmicos possuem potencial intrínseco de ameaça, sem demonstrar perigo claro ou iminente que justificasse a restrição.

Em Sahin, o Tribunal Constitucional turco qualificou o véu como símbolo político contrário ao laicismo republicano, associando-o à possibilidade de ascensão de movimentos extremistas. A Corte europeia ratificou essa leitura, entendendo que, para proteger a ordem civil, certas manifestações religiosas precisariam ser "colocadas em um lugar respeitável" (Simões; Fadel, 2017). Como em Dahlab, o hijab foi interpretado como incompatível com tolerância, igualdade e não discriminação.

O resultado conjunto desses precedentes evidencia que a margem de apreciação favoreceu soluções assimétricas, ao invés de exigir demonstração concreta de ameaça à ordem pública, a Corte baseou-se em abstrações normativas e em uma concepção restritiva de secularismo. Isso se confirma pela análise dos 25 casos sobre liberdade religiosa em espaços públicos, apenas dois envolveram símbolos cristãos, ambos decididos favoravelmente, enquanto 23 envolveram práticas muçulmanas, com apenas uma decisão reconhecendo violação do art. 9 (Simões; Fadel, 2017).

A comparação com Lautsi v. Itália torna essa assimetria evidente. Princípios como pluralismo, tolerância e respeito à identidade cultural, usados para legitimar a presença de crucifixos em escolas públicas, não foram mobilizados quando se tratou de símbolos islâmicos. Assim, os precedentes revelam uma aplicação seletiva do secularismo e da neutralidade, produzindo efeitos discriminatórios e sugerindo que práticas muçulmanas são tratadas como ameaças presumidas e não como expressões legítimas de liberdade religiosa.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO MEDIADORA DE PODER: EXCLUSÃO, VIGILÂNCIA E VIESES

A emergência da Inteligência Artificial (IA) reconfigurou o tecido social, estabelecendo-se como um agente ubíquo de mediação e, paradoxalmente, de exclusão na contemporaneidade. O algoritmo, longe de ser uma ferramenta neutra, atua como um instrumento de poder que tanto pode amplificar vozes marginalizadas quanto silenciá-las, reproduzindo e aprofundando estigmas históricos. A análise

desta dialética exige uma abordagem crítica que transcenda a visão meramente instrumental da tecnologia, mergulhando nas profundezas da justiça algorítmica e do colonialismo de dados.

No campo da mediação, a IA oferece um potencial transformador para o empoderamento discursivo de minorias. Ferramentas como a tradução automática e as plataformas digitais de debate multilíngues demonstram ser cruciais para romper as barreiras linguísticas e geográficas que historicamente confinaram o debate a esferas hegemônicas. O caso de mulheres muçulmanas, por exemplo, ilustra como a tecnologia pode facilitar a participação em discussões globais sobre gênero, religião e política, permitindo que suas narrativas e perspectivas sejam diretamente acessadas e debatidas, sem a intermediação de filtros culturais ou jornalísticos ocidentais. Projetos de IA bem regulados e concebidos com foco na equidade podem, de fato, fortalecer o pluralismo, fornecendo meios tecnológicos de empoderamento e espaços de representação discursiva onde a diversidade de pensamento pode florescer. A capacidade de processar e organizar grandes volumes de informação também pode ser utilizada para identificar e combater a desinformação direcionada a grupos minoritários, transformando a IA em uma aliada na luta por justiça social e visibilidade. Essa potência deriva, em grande medida, dos avanços do aprendizado de máquina, que treina algoritmos capazes de reconhecer padrões em escala massiva. Como destacam Fornasier e Knebel (2020, p. 210),

> Dentre tais algoritmos destacam-se sistemas que realizam diagnósticos médicos, identificam problemas com software, tomam decisões financeiras, navegam em terrenos difíceis, monitoram falhas de veículos espaciais, reconhecem fala e rostos, entendem textos, planejam itinerários, rastreiam alvos, aprendem acerca de preferências individuais, aprendem as relações causais entre os genes (bem como quais genes afetam um fenótipo) (Fornasier; Knebel, 2020, p. 210).

Assim, quando orientada por princípios democráticos e acompanhada de regulamentação responsável, a IA pode contribuir para reduzir assimetrias comunicativas e fortalecer a participação pública de mulheres muçulmanas, promovendo ambientes mais plurais, seguros e representativos.

Contudo, a promessa de inclusão da IA é confrontada pela possibilidade de reprodução de vieses presentes nos dados e nos processos de desenvolvimento e utilização dos sistemas algorítmicos. Modelos treinados a partir de conjuntos de dados que refletem desigualdades sociais podem reproduzir padrões discriminatórios de forma automatizada e em escala. Essa dinâmica também pode

ser examinada à luz dos debates sobre colonialismo de dados, que questionam a concentração da coleta, do processamento e da exploração econômica de informações por grandes corporações tecnológicas. Embora a crítica de Byung-Chul Han (2022) contribua para compreender as relações entre informação, poder e controle na sociedade digital, a associação específica desse fenômeno ao colonialismo de dados constitui uma aproximação teórica desenvolvida neste artigo. Os dados, extraídos de contextos sociais e culturais diversos, podem ser processados por modelos cuja representatividade limitada compromete a consideração adequada da pluralidade da experiência humana.

O estudo seminal “Gender Shades”, desenvolvido por Joy Buolamwini e Timnit Gebru (2018), revelou disparidades relevantes no desempenho de sistemas comerciais de classificação de gênero a partir de imagens faciais. A pesquisa demonstrou que, enquanto as taxas de erro para homens de pele clara eram inferiores a 1%, podiam alcançar 34,7% para mulheres de pele escura em um dos sistemas examinados. É necessário distinguir, contudo, a classificação automatizada de gênero das tecnologias de identificação ou reconhecimento facial, uma vez que o estudo analisou especificamente a primeira modalidade. Esses resultados evidenciam desigualdades de desempenho relacionadas à combinação entre gênero e tonalidade de pele, mas não demonstram, por si só, a ocorrência de erros específicos contra mulheres muçulmanas ou pessoas que utilizam o véu islâmico. Sob uma perspectiva interseccional, a pesquisa contribui para demonstrar a importância de avaliar como características individuais e sociais podem influenciar os resultados de sistemas algorítmicos, justificando investigações específicas sobre outros grupos e manifestações culturais ou religiosas.

Além dos vieses relacionados à classificação de gênero e à tonalidade de pele, a IA também suscita preocupações no campo da moderação de conteúdo. Sistemas automatizados destinados à identificação de discursos extremistas ou conteúdos considerados inadequados podem apresentar dificuldades para interpretar manifestações culturais e religiosas contextualizadas. A eventual classificação indevida de expressões religiosas legítimas como conteúdos suspeitos representa um risco à liberdade de expressão e à liberdade religiosa, especialmente quando os critérios utilizados pelas plataformas são pouco transparentes. No caso de manifestações islâmicas, essa possibilidade merece investigação específica, pois eventuais erros de moderação poderiam reforçar estigmas sociais preexistentes.

Contudo, a existência desse risco não permite afirmar, sem evidências empíricas próprias, que os sistemas de moderação estejam sistematicamente classificando o véu islâmico como símbolo de extremismo.

O caso do Facebook é emblemático para compreender esse fenômeno. Em janeiro de 2015, a plataforma anunciou uma profunda alteração na forma como seus algoritmos classificavam conteúdos no *Feed* de notícias. O movimento, motivado em parte pela proliferação das *fake news* que marcaram as redes sociais norte-americanas de 2014, justificava-se sobretudo como uma resposta aos "interesses e preferências dos usuários". Pesquisas internas e externas indicavam, segundo a própria empresa, que as pessoas reagiam de maneira mais positiva quando interagiam com conteúdos produzidos por amigos e familiares. Assim, a arquitetura algorítmica passou a privilegiar publicações percebidas como fruto de "interações significativas", em detrimento de conteúdo jornalístico, informativo ou viral. Em comunicado oficial, o Facebook sustentou:

> Uma das principais razões pelas quais as pessoas vêm ao Facebook é ver o que está acontecendo em seus News Feeds. Nosso objetivo com News Feed sempre foi mostrar às pessoas as coisas que eles querem ver. Quando as pessoas veem conteúdo que é relevante para eles, tornam-se mais propensas a se envolver com News Feed. [...] Como parte de uma pesquisa em andamento, perguntamos centenas de milhares de pessoas como se sentem sobre o conteúdo em seus News Feeds. As pessoas nos disseram que queriam ver mais histórias de amigos e páginas sobre as quais eles se preocupavam e menos conteúdo promocional. (Meta Platforms, 2015).

Apesar do tom aparentemente neutro e orientado ao bem-estar dos usuários, essa reconfiguração algorítmica produziu efeitos profundos e desigualmente distribuídos. Ao priorizar dinâmicas de interação homogêneas, construídas essencialmente a partir de afinidades pessoais, culturais e ideológicas, a plataforma reforçou bolhas informacionais e consolidou padrões de visibilidade excludentes. Nesse cenário, grupos já marginalizados, como mulheres muçulmanas que utilizam o véu, podem passar a enfrentar ainda maiores obstáculos de expressão e reconhecimento no espaço digital.

O contraste entre essa arquitetura algorítmica e a realidade vivida por mulheres muçulmanas na Europa torna evidente como a tecnologia não apenas reproduz, mas amplifica mecanismos sociais de exclusão. A cultura europeia de desconfiança, controle e marginalização do uso do véu islâmico, já visível nas decisões de diversas cortes e nas políticas estatais de "neutralidade", acaba por

poder treinar e moldar o comportamento dos sistemas de IA da própria plataforma. A IA, alimentada por um histórico de repressão simbólica e institucional ao véu, pode “aprender” a tratá-lo como elemento suspeito, indesejável ou potencialmente perigoso. Em outras palavras, a plataforma incorpora e projeta, em escala digital, a lógica excludente que a informa.

Cria-se, assim, um paradoxo inquietante, onde decisões judiciais e políticas administrativas que se propõem a defender a “neutralidade” e proteger o espaço público convergem, de forma tácita, com práticas algorítmicas que marginalizam ainda mais a expressão religiosa muçulmana. A IA ao invés de representar um avanço técnico-civilizatório tende a tornar-se uma extensão sofisticada das estruturas de vigilância cultural, reforçando o ciclo de estigmatização e reproduzindo no ambiente digital o mesmo cenário de exclusão já verificado no mundo offline. O resultado é a consolidação de um vértice de opressão, judiciário, políticas públicas e plataformas tecnológicas atuam, cada qual à sua maneira, para restringir a voz da mulher muçulmana, reiterando o caráter estrutural e sistêmico dessa marginalização.

Essa dinâmica de controle e silenciamento encontra ressonância na crítica filosófica de Byung-Chul Han. O filósofo sul-coreano, em sua obra, argumenta que a era digital inaugura uma nova forma de dominação que ele poderia denominar "colonização do discurso pelo algoritmo" (Han, 2022). Na Infocracia, a visibilidade e a circulação do discurso são controladas por critérios que não são éticos ou democráticos, mas sim opacos e economicamente orientados (o que gera engajamento e lucro). O algoritmo, ao invés de promover a livre expressão, atua como um panóptico digital que pré-seleciona, filtra e, em última instância, disciplina o pensamento. A liberdade de expressão é substituída por uma "comunicação sem comunidade", onde a adversidade e o questionamento são deletados ou invisibilizados, resultando em uma sociedade do consenso forçado e da positividade.

Assim, a IA, em sua manifestação atual, transcende a mera reprodução de estigmas. Ela se torna um agente ativo na criação de novas formas de exclusão invisível, onde a falta de representação nos dados se traduz em falhas de reconhecimento, e a falta de nuance na moderação se traduz em censura. A IA não apenas reflete o mundo; ela o reprograma com seus próprios vieses, exigindo uma governança urgente e uma ética que priorize a justiça algorítmica sobre a eficiência técnica. A luta pela equidade na era digital passa, inevitavelmente, pela

descolonização dos dados e pela garantia de que os algoritmos sejam instrumentos de libertação, e não de um novo e mais sutil regime de controle.

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS E A EMERGÊNCIA DA DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA

A consolidação da inteligência artificial (IA) como instrumento de tomada de decisões e mediação social suscita desafios inéditos ao regime tradicional de proteção dos direitos fundamentais. A arquitetura normativa concebida no século XX, estruturada sobre a atuação humana consciente, sobre princípios de racionalidade discursiva e sobre mecanismos de responsabilidade claramente individualizáveis, revela-se insuficiente para lidar com dinâmicas sociotécnicas baseadas em modelos matemáticos, sistemas opacos e processos decisórios automatizados. Nessa nova configuração, a discriminação não emerge necessariamente como ato voluntário, mas como efeito sistêmico produzido pela interação entre dados desbalanceados, modelos estatísticos e estruturas sociais pré-existentes.

Essa transição exige repensar conceitos clássicos do direito, como autoria, nexo causal e intencionalidade, uma vez que a discriminação algorítmica pode ocorrer mesmo sem intenção discriminatória por parte dos desenvolvedores, operadores ou instituições públicas que utilizam tais sistemas. A literatura especializada distingue, nesse sentido, três modalidades principais de vieses associados à IA: (I) vieses nos dados (*data bias*), oriundos de conjuntos de treinamento que refletem desigualdades históricas; (II) vieses nos modelos (*model bias*), decorrentes da forma como algoritmos generalizam padrões; e (III) vieses no uso (*usage bias*), que se manifestam quando sistemas tecnicamente corretos são aplicados em contextos sociais inadequados ou sem salvaguardas apropriadas (Google, 2023). Cada uma dessas modalidades pode gerar impactos desproporcionais sobre grupos vulneráveis, configurando formas de discriminação indireta que exigem resposta jurídica específica.

No âmbito da liberdade religiosa, a discriminação algorítmica adquire relevância particular. A classificação de símbolos religiosos como marcadores de risco, a detecção automática de expressões de fé como “conteúdo extremista” e a dificuldade de sistemas de visão computacional em reconhecer adequadamente

mulheres que utilizam véus ilustram como tecnologias supostamente neutras podem reproduzir e intensificar assimetrias já presentes na esfera jurídica e social. O efeito, muitas vezes cumulativo, é o de marginalizar ainda mais grupos cuja participação pública já é limitada por discursos normativos dominantes. No caso das mulheres muçulmanas, esse processo converge com padrões historicamente consolidados de invisibilidade e estigmatização, produzindo uma espécie de “dupla exclusão”: jurídica e algorítmica.

A aplicação dos marcos jurídicos existentes às decisões automatizadas constitui um dos principais desafios desse cenário. Embora a Convenção Europeia dos Direitos Humanos contenha dispositivos que asseguram a liberdade religiosa, a liberdade de expressão, a proteção da vida privada e a proibição da discriminação, sua aplicação a sistemas algorítmicos exige a consideração de características específicas dessas tecnologias (Conselho da Europa, 1950). Entre os principais desafios estão a opacidade dos processos automatizados, as dificuldades de acesso às informações necessárias para identificar eventuais discriminações, a assimetria informacional entre operadores e indivíduos afetados e a utilização de sistemas de classificação biométrica. Essas dificuldades não representam necessariamente ausência de proteção jurídica, mas evidenciam a necessidade de interpretar e aplicar os direitos existentes de maneira compatível com as particularidades da tecnologia contemporânea.

O AI Act, instituído pelo Regulamento (UE) 2024/1689, representa avanço considerável ao estabelecer regras harmonizadas para a inteligência artificial, incluindo práticas proibidas, obrigações relacionadas a sistemas de alto risco, requisitos de transparência e mecanismos de avaliação de impacto sobre direitos fundamentais. Embora se trate de instrumento regulatório da União Europeia, sua finalidade também está relacionada à proteção dos direitos fundamentais, não sendo adequada uma oposição absoluta entre regulação tecnológica e garantia de direitos. O regulamento complementa, em seu âmbito de aplicação, instrumentos jurídicos já existentes, sem substituir a Convenção Europeia dos Direitos Humanos ou o controle exercido pela Corte EDH. Persistem, contudo, desafios relacionados à identificação de discriminações, à obtenção de informações sobre sistemas automatizados e à efetividade dos mecanismos de responsabilização e contestação. A análise dessas dificuldades deve considerar as obrigações específicas previstas

na legislação aplicável e o regime de responsabilidade correspondente a cada situação (União Europeia, 2024).

Diante desse cenário, a doutrina tem discutido os desafios da aplicação das garantias de igualdade e não discriminação aos processos decisórios automatizados (Gerards; Xenidis, 2021). Neste estudo, sustenta-se que a proteção contra a discriminação algorítmica pode ser compreendida como desdobramento dos direitos fundamentais já assegurados pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, especialmente a partir de quatro eixos normativos: (I) o direito ao respeito à vida privada e familiar (art. 8º), relevante diante da coleta, do tratamento e da utilização de informações pessoais em sistemas automatizados; (II) a liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 9º), aplicável quando decisões algorítmicas interferirem injustificadamente na manifestação de crenças religiosas; (III) a liberdade de expressão (art. 10), especialmente diante de restrições indevidas à circulação de manifestações e conteúdos religiosos; e (IV) a proibição da discriminação (art. 14), que impede distinções injustificadas no gozo dos direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção. A articulação entre esses dispositivos permite compreender que sistemas de IA capazes de produzir efeitos discriminatórios relacionados à religião, ao gênero ou a outras características protegidas devem ser submetidos ao controle jurídico correspondente, observados os pressupostos de aplicação de cada garantia.

Além disso, a literatura recente tem demonstrado que a garantia da não discriminação algorítmica não pode se limitar a modelos conceituais tradicionais de igualdade formal. A utilização de sistemas automatizados pode reproduzir ou ampliar desigualdades já existentes, exigindo mecanismos capazes de considerar os efeitos concretos produzidos sobre diferentes grupos e contextos sociais. Gerards e Xenidis (2021) destacam, nesse sentido, que a aplicação dos marcos europeus de igualdade e não discriminação aos sistemas algorítmicos apresenta lacunas e desafios específicos, especialmente diante das novas formas de discriminação produzidas por processos automatizados. Além disso, a proteção efetiva exige abordagens que reconheçam a natureza estrutural dos vieses e adotem medidas de igualdade material, incluindo auditorias obrigatórias, explicabilidade técnica proporcional ao risco, mecanismos de contestação de decisões automatizadas e responsabilidade objetiva para instituições que utilizem sistemas de alto impacto social. Essas medidas encontram paralelo teórico no debate sobre ações afirmativas e

discriminação estrutural, e sua incorporação no campo digital seria extensão lógica dessas categorias.

Outro elemento fundamental é o reconhecimento do impacto interseccional da discriminação algorítmica. A experiência das mulheres muçulmanas exemplifica a maneira pela qual múltiplos eixos de vulnerabilidade (gênero, religião, racialização e posição social) são incorporados aos modelos algorítmicos de maneira implícita. A invisibilização algorítmica (quando o sistema falha em identificar adequadamente determinado grupo) e a hipervisibilidade algorítmica (quando determinados grupos são classificados com maior frequência como risco ou anomalia) são manifestações distintas da mesma lógica estrutural. Ambas representam violações que, embora tecnicamente distintas, possuem efeitos equivalentes, quais sejam, a restrição injustificada da participação plena no espaço público, digital ou físico.

Nesse sentido, a proteção contra a discriminação algorítmica deve ser compreendida não apenas como reação a danos já produzidos, mas também como dimensão relevante da efetividade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. A centralidade que a IA assumiu em atividades essenciais, desde a vigilância securitária até a distribuição de oportunidades econômicas, exige mecanismos preventivos e corretivos capazes de proteger indivíduos e grupos contra decisões automatizadas discriminatórias. Quando utilizados por autoridades públicas, esses sistemas devem observar as obrigações estatais de respeito aos direitos assegurados pela Convenção. Em relação às plataformas privadas, a proteção pode envolver deveres regulatórios diretamente aplicáveis aos operadores e obrigações positivas dos Estados de estabelecer mecanismos adequados de prevenção, fiscalização e reparação, conforme as circunstâncias e o regime jurídico pertinente. Sem salvaguardas adequadas, a dignidade humana torna-se vulnerável a sistemas que operam com lógicas probabilísticas, frequentemente incapazes de considerar todas as nuances sociais e culturais que o direito busca proteger.

Portanto, a emergência da discriminação algorítmica impõe uma expansão hermenêutica do sistema europeu de proteção dos direitos humanos. O reconhecimento explícito desse direito não representa ruptura com a tradição jurídica, mas adaptação necessária à nova realidade tecnológica. Da mesma forma que o constitucionalismo contemporâneo incorporou a proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo, a proteção contra discriminação automatizada

constitui passo indispensável para assegurar que a tecnologia seja compatível com a dignidade humana, o pluralismo religioso e a igualdade material.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo desta pesquisa permitiu compreender que as tensões entre liberdade religiosa, neutralidade estatal e proteção da diversidade cultural, historicamente presentes no contexto europeu, adquirem contornos ainda mais complexos diante da incorporação crescente da inteligência artificial (IA) nos processos de vigilância, classificação e tomada de decisões. A jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos Humanos, particularmente no que diz respeito às manifestações religiosas islâmicas, permite identificar controvérsias relevantes sobre os limites da neutralidade estatal e da margem de apreciação, cujos fundamentos podem ser examinados criticamente face ao pluralismo religioso e da proteção das minorias.

A análise dos precedentes paradigmáticos revelou que a Corte EDH, nos casos examinados, reconheceu margem de apreciação aos Estados para justificar determinadas restrições às manifestações religiosas, especialmente ao uso do véu por mulheres muçulmanas. A comparação com Lautsi v. Italy, embora envolva situação juridicamente distinta, permite questionar os diferentes fundamentos empregados para avaliar a presença de símbolos religiosos no espaço público. Sob a perspectiva crítica adotada neste artigo, essas decisões suscitam reflexões sobre a aplicação da neutralidade secular e sobre os riscos de interpretações que, ainda que formalmente justificadas, possam produzir efeitos desproporcionais sobre manifestações religiosas minoritárias.

No campo tecnológico, observou-se que determinados sistemas algorítmicos podem reproduzir ou ampliar desigualdades preexistentes, especialmente quando desenvolvidos a partir de dados pouco representativos ou utilizados sem mecanismos adequados de avaliação e controle. Estudos sobre classificação automatizada demonstram disparidades de desempenho relacionadas a características como gênero e tonalidade de pele, evidenciando a importância da análise interseccional dos efeitos da inteligência artificial. No caso das mulheres muçulmanas, especialmente daquelas que utilizam o véu, esses resultados permitem formular hipóteses sobre possíveis riscos de discriminação em sistemas

de classificação, vigilância e moderação de conteúdo. Contudo, a pesquisa não identificou evidências empíricas suficientes para afirmar que esse grupo seja alvo recorrente de erros algorítmicos específicos ou que as plataformas classifiquem sistematicamente o véu como elemento suspeito. A contribuição do estudo consiste, portanto, em demonstrar a relevância jurídica desses riscos e a necessidade de investigações específicas sobre seus possíveis efeitos.

A convergência entre discriminação jurídica e discriminação algorítmica indica que ambos os campos (o tradicional e o tecnológico) partilham a mesma matriz epistemológica, a crença em formas de neutralidade que, apesar de apresentadas como universais, reproduzem assimetrias e privilégios de grupos majoritários. Assim como a neutralidade estatal europeia baseia-se em pressupostos culturais que privilegiam a tradição cristã e marginalizam o Islã, a "neutralidade tecnológica" é frequentemente invocada para legitimar sistemas que operam com dados enviesados e reforçam padrões discriminatórios. A consequência é a consolidação de um ciclo de exclusão multidimensional, no qual práticas discriminatórias são naturalizadas tanto por decisões judiciais quanto por processos algorítmicos.

Esse diagnóstico revela a necessidade de uma ampliação hermenêutica dos direitos fundamentais, de modo a enfrentar os desafios impostos pela tecnologia emergente. A proteção contra a discriminação algorítmica, compreendida como desdobramento dos direitos previstos nos artigos 8º, 9º, 10 e 14 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, apresenta-se como instrumento relevante para assegurar que o avanço tecnológico não comprometa conquistas históricas no campo dos direitos humanos. Mais do que pressupor a criação de um direito fundamental autônomo, o cenário atual exige a aplicação efetiva das garantias existentes às particularidades dos sistemas automatizados, em articulação com os instrumentos regulatórios contemporâneos.

A efetividade dessa proteção demanda mecanismos materiais, como auditorias algorítmicas, transparência proporcional ao risco, supervisão de tecnologias estatais, participação de grupos afetados e garantia de contestação eficaz de decisões automatizadas. Parte dessas medidas encontra fundamento em instrumentos jurídicos já existentes, enquanto outras constituem propostas de aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção. Nesse contexto, a eventual adoção de regimes específicos de responsabilidade objetiva para sistemas de alto impacto deve ser compreendida como proposta normativa, cuja implementação dependeria

da definição de seus pressupostos, dos sujeitos responsáveis, do alcance da obrigação de reparar e de sua compatibilidade com os regimes jurídicos aplicáveis. Tais mecanismos não substituem o papel tradicional da Corte EDH, mas podem complementar a proteção de minorias, especialmente religiosas, diante da complexidade das inovações tecnológicas.

Ao final, a reflexão conjunta sobre jurisprudência europeia e inteligência artificial revela que a efetividade do pluralismo e da dignidade humana na Europa do século XXI depende de reconhecer que a discriminação pode manifestar-se não apenas em atos estatais explícitos, mas também por meio de decisões automatizadas aparentemente neutras. A situação das mulheres muçulmanas, cuja identidade religiosa ocupa posição relevante nos debates jurídicos e culturais sobre liberdade e laicidade, constitui referência importante para discutir os possíveis limites de proteção em ambos os contextos, respeitadas as diferenças entre as evidências jurisprudenciais e os riscos tecnológicos analisados.

O desafio contemporâneo consiste, portanto, em construir mecanismos de proteção que transcendam fronteiras tradicionais entre o jurídico e o tecnológico, assegurando que a liberdade religiosa, a igualdade e o respeito à diversidade não sejam condicionados nem por concepções restritivas de secularismo, nem por modelos algorítmicos opacos. Somente com uma abordagem integrada será possível garantir que a Europa preserve, de forma coerente, seu compromisso com os direitos humanos em um ambiente social profundamente transformado pelo avanço da inteligência artificial.

REFERÊNCIAS

AHDAR, Rex. Is secularism neutral? *Ratio Juris*, v. 26, n. 3, p. 404-429, 2013. DOI: 10.1111/raju.12020. Disponível em: https://doi.org/10.1111/raju.12020. Acesso em: 16 nov. 2025.

BHUTA, Neal. Two Concepts of Religious Freedom in the European Court Of Human Rights. European University Institute, Florence. Working Papers 33, 2012. Disponível em: https://read.dukeupress.edu/south-atlantic-quarterly/article-abstract/113/1/9/3670/Two-Concepts-of-Religious-Freedom-in-the-European?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 16 nov. 2025.

BUOLAMWINI, Joy; GEBRU, Timnit. Matizes de gênero: disparidades interseccionais de precisão na classificação comercial de gênero. Anais da 1ª Conferência sobre Justiça, Responsabilidade e Transparência, Nova York, NY, EUA,

23-24 de fevereiro de 2018. p. 77-91. Disponível em: http://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html . Acesso em: 16 de novembro de 2025.

CLOUSER, Roy A. O mito da neutralidade religiosa: um ensaio sobre a crença religiosa e seu papel oculto no pensamento teórico. Brasília: Monergismo, 2020.Disponível em: https://pt.scribd.com/document/656827158/o-Mito-Da-Neutralidade-Religiosa. Acesso em: 16 nov. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*. Roma, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por. Acesso em: 16 nov. 2025.

CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS (CEDH). Dahlab v. Suíça, dezembro, não. 42393/98, decisão de admissibilidade de 15 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58437 . Acesso em: 16 nov. 2025.

CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS. Caso Leyla Şahin v. Turquia, pedido no. 44774/98, acórdão de 29 de junho de 2004. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61855 . Acesso em: 16 nov. 2025.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; KNEBEL, Norberto Milton Paiva; SILVA, Fernanda Viero da. Phishing e Engenharia Social: Entre a Criminalização e a Utilização de Meios Sociais de Proteção. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 116-129, 16 ago. 2020; Disponível em: http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7771. Acesso em: 16 nov. 2025.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; KNEBEL, Norberto. Inteligência Artificial: Desafios e Riscos Ético-Jurídicos. Revista Jurídica Direito & Paz. São Paulo, v. 2, n. 43, p. 207-228, 24 dez. 2020; Disponível em:https://www.revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/1279. Acesso em: 16 nov. 2025.

GERARDS, Janneke; XENIDIS, Raphaële. *Algorithmic discrimination in Europe: challenges and opportunities for gender equality and non-discrimination law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. DOI: 10.2838/544956. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/082f1dbc-821d-11eb-9ac9-01aa75ed71a1. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOOGLE. Justiça: tipos de preconceito. Google Developers, 2023. Disponível em: https://developers.google.com/machine-learning/crash-course/fairness/types-of-bias . Acesso em: 16 nov. 2025.

HAN, Byung-Chul. Infocracia: digitalização e a crise da democracia. 1.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2022. 112 p. ISBN 9786557135662. Disponível em: https://www.estantevirtual.com.br/livros/byung-chul-han/infocracia-3132195358 . Acesso em: 16 nov. 2025.

KOYZIS, David T. Visões & ilusões políticas: uma análise e crítica cristã das ideologias contemporâneas. São Paulo: Vida Nova, 2014.

CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS. Lautsi e outros v. Itália, caso no. 30814/06, decisão da Grande Câmara de 18 de março de 2011. Disponível em**:** https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102719 . Acesso em: 16 nov. 2025.

CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS. Şahin v. Turquia, caso no. 44774/98, decisão da Grande Câmara de 10 de novembro de 2005. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70499 . Acesso em: 16 nov. 2025.

META PLATFORMS, INC. Atualização do feed de notícias do Facebook. [Sl], 2015. Disponível em: https://www.facebook.com/business/news/update-to-facebook-news-feed . Acesso em: 16 nov. 2025.

MIT. Estudo encontra preconceito de gênero e tipo de pele em sistemas comerciais de inteligência artificial. Cambridge, 10 fev. 2018. Disponível em: https://news.mit.edu/study-finds-gender-skin-type-bias-artificial-intelligence-systems- . Acesso em: 16 nov. 2025.

MURDOCH, Jim. Freedom of thought, conscience and religion. A guide to the implementation of Article 9 of the European Convention on Human Rights. Human rights handbooks, No. 9, 2012. Disponível em: https://www.refworld.org/reference/research/coe/2007/en/67107. Acesso em: 16 de nov. 2025.

SANCHES, Mário Antônio. Religião e ciência: o porquê do diálogo. In ROSSI, L. A. S.; KUZMA, C. A. Cultura religião e sociedade: um diálogo entre diferentes saberes. Curitiba: Champagnat, 2010, p. 155-167.

SAS v. FRANÇA (2014) CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS. SAS v. França, caso no. 43835/11, decisão da Grande Câmara de 1 de julho de 2014. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145466 . Acesso em: 16 nov. 2025.

SIMÕES, Sandro Alex Souza; FADEL, Anna Laura Maneschy. O uso de símbolos religiosos nos espaços públicos e o mito da neutralidade do secularismo nos estados modernos: uma análise da religião como um bem humano básico, à luz da teoria de John Finnis. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, pág. 553-591, jul./dez. 2017. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2017v71p553. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/pt_BR/article/view/1893/1795 . Acesso em: 16 nov. 2025.

TRISPIOTIS, Ilias. Gender equality and the scope of religious freedom in S.A.S. v. France. In: COOK, Rebecca J. (ed.). *Frontiers of Gender Equality*. Pennsylvania Studies in Human Rights. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2023. p. 368-383. DOI: https://doi.org/10.9783/9781512823578-021. Disponível em: https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/216791/1/Trispiotis-Gender%20Equality%20and%20the%20Scope%20of%20Religious%20Freedom.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial). *Jornal Oficial da União Europeia*, 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj. Acesso em: 16 nov. 2025.

TRIBUTAÇÃO DE ROBÔS E A NOVA FONTE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: uma resposta à substituição do trabalho humano

TAXATION OF ROBOTS AND THE NEW SOURCE OF SOCIAL SECURITY FUNDING: a response to the replacement of human labor

Eduardo Henrique da Silva[1]

Recebido/Received: 11.03.2026/Mar 11th, 2026
Aprovado/Approved: 06.04.2026/Apr 06th, 2026
DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.429

RESUMO: A intensificação dos processos de automação, impulsionada pela inteligência artificial e pela robótica avançada, tem produzido efeitos estruturais sobre o mercado de trabalho e, de forma correlata, sobre os mecanismos clássicos de financiamento da seguridade social. A progressiva substituição do trabalho humano por sistemas automatizados desafia a lógica contributiva assentada predominantemente sobre a folha de salários, expondo fragilidades fiscais e tensionando a sustentabilidade dos direitos sociais. Nesse cenário, emerge o debate acerca da tributação de robôs como possível instrumento de reequilíbrio arrecadatório e de recomposição da base contributiva. Desta forma, o problema de pesquisa reside em examinar se a tributação de robôs pode constituir alternativa juridicamente viável e constitucionalmente legítima para o financiamento da seguridade social. Por conseguinte, os objetivos consistem em analisar fundamentos teóricos, implicações normativas e limites constitucionais dessa proposta, à luz do sistema tributário brasileiro, bem como investigar a viabilidade jurídica e constitucional desta proposta como forma de financiar a seguridade social no Brasil. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem analítica e dedutiva, com procedimento de pesquisas bibliográficas e documentais, analisando doutrina, produções acadêmicas de relevância e legislações. Conclui-se que a tributação de robôs demanda modelagem normativa cuidadosa, capaz de evitar distorções econômicas, assegurar neutralidade concorrencial e preservar os princípios constitucionais tributários e sociais.

PALAVRAS-CHAVE: automação; robótica; seguridade social; sistema tributário; tributário.

ABSTRACT: The intensification of automation processes, driven by artificial intelligence and advanced robotics, has produced structural effects on the labor

[1] Pós-graduando lato sensu em Direito Imobiliário, Previdenciário e Tributário pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI). Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Jahu (FIJ). E-mail: adv.eduardohenriquedasilva@gmail.com. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/8607773028045041.

market and, correspondingly, on the traditional mechanisms for financing social security. The progressive replacement of human labor by automated systems challenges the contributory logic predominantly based on the payroll, exposing fiscal vulnerabilities and putting the sustainability of social rights under strain. In this scenario, the debate emerges regarding the taxation of robots as a possible tool for revenue rebalancing and for restoring the contributory base. Thus, the research problem lies in examining whether the taxation of robots can constitute a legally viable and constitutionally legitimate alternative for financing social security. Therefore, the objectives consist of analyzing theoretical foundations, normative implications, and constitutional limits of this proposal, in light of the Brazilian tax system, as well as investigating the legal and constitutional feasibility of this proposal as a way to finance social security in Brazil. Methodologically, an analytical and deductive approach was adopted, with bibliographic and documentary research procedures, analyzing doctrine, relevant academic productions, and legislation. It is concluded that the taxation of robots demands careful normative modeling, capable of avoiding economic distortions, ensuring competitive neutrality, and preserving constitutional tax and social principles.

KEYWORDS: automation; robotics; social security; taxation; tax system.

INTRODUÇÃO

O avanço das tecnologias disruptivas, notadamente a inteligência artificial e a robótica, tem redesenhado as estruturas produtivas e redefinido padrões tradicionais de organização do trabalho. Sob esse prisma, a crescente automação não apenas altera dinâmicas econômicas, mas também desafia institutos jurídicos consolidados, especialmente aqueles vinculados à proteção social e ao financiamento estatal (da Costa, 2025).

Nessa conjuntura, o sistema de seguridade social brasileiro, historicamente estruturado sobre contribuições incidentes na folha de pagamento, enfrenta tensões decorrentes da redução relativa do trabalho humano formal, de modo que a substituição tecnológica, ao impactar empregos e vínculos contributivos, projeta riscos relevantes à sustentabilidade financeira do modelo previdenciário (da Silva; da Silva, 2025).

Por outro ângulo, a transformação digital impõe reflexões sobre a adequação das bases tributárias clássicas diante de novas formas de geração de riqueza, uma vez que a centralidade da mão de obra como eixo arrecadatório, revela-se progressivamente insuficiente em economias marcadas por automação intensiva e desmaterialização produtiva (dos Santos, 2023).

Nesse cenário emergente, ganha relevo o debate acerca da tributação de robôs, concebida como possível resposta fiscal à erosão da base contributiva laboral. A proposta, embora controversa, suscita questões relacionadas à justiça fiscal, neutralidade econômica e compatibilidade constitucional (Almeida, 2023).

Convém observar que, a substituição tecnológica não se limita a efeitos quantitativos sobre o emprego, alcançando também dimensões qualitativas, como reconfiguração de competências, precarização ocupacional e ampliação das desigualdades distributivas, sendo que tais fatores ampliam a relevância do tema sob a ótica dos direitos fundamentais sociais (Guaitolini; de Morais, 2023).

Sob uma perspectiva sistêmica, a discussão transcende o campo estritamente tributário, envolvendo interfaces com o Direito do Trabalho, a ordem econômica e o regime constitucional da seguridade social. Portanto, a interdependência entre automação, arrecadação e proteção social exige abordagem interdisciplinar (Afonso; Afonso, 2019).

Frente a isto, o problema de pesquisa que orienta este estudo, consiste em investigar se a tributação de robôs pode configurar instrumento juridicamente viável e constitucionalmente legítimo para recompor o financiamento da seguridade social diante da automação crescente.

O objetivo geral reside em analisar os fundamentos teóricos, os limites constitucionais e as implicações normativas associados à tributação de robôs, investigando a viabilidade jurídica e constitucional dessa proposta.

Metodologicamente, adotou-se uma abordagem analítica e dedutiva, com procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, examinando produções doutrinárias, estudos acadêmicos recentes e marcos normativos relevantes (Santana; Narciso; Fernandes, 2025).

Por fim, o referencial teórico se apoia em contribuições contemporâneas acerca da tributação tecnológica, da sustentabilidade da seguridade social e das transformações do trabalho, permitindo examinar criticamente a viabilidade jurídica e econômica da tributação de robôs.

1 AUTOMAÇÃO, TRABALHO E CRISE DAS BASES CONTRIBUTIVAS

A incorporação massiva de tecnologias de automação redefine a própria lógica de geração de riqueza, deslocando o eixo produtivo do trabalho humano para sistemas algorítmicos e máquinas inteligentes.

Nesse contexto, a substituição tecnológica deixa de ser fenômeno periférico e passa a constituir elemento estrutural das economias contemporâneas, com impactos diretos sobre emprego, renda e arrecadação estatal, de maneira que a redução da participação relativa da força de trabalho humana repercute, inevitavelmente, sobre os modelos clássicos de financiamento da seguridade social, tradicionalmente ancorados na folha de salários (Afonso; Afonso, 2019).

Sob outra perspectiva, a automação não elimina apenas postos de trabalho, mas também altera a morfologia das relações laborais, promovendo flexibilização, fragmentação contratual e expansão de vínculos atípicos. Esse rearranjo compromete a previsibilidade contributiva que sustenta o equilíbrio atuarial dos regimes previdenciários, especialmente em sistemas baseados em repartição simples. Além disso, a instabilidade ocupacional amplia a vulnerabilidade social e tensiona os mecanismos redistributivos do Estado (Guaitolini; de Morais, 2023).

Convém destacar que o avanço tecnológico intensifica um paradoxo fiscal, a saber, enquanto a produtividade cresce em razão da automação, a base tributária incidente sobre o trabalho tende a encolher. Dessa forma, verifica-se dissociação entre expansão econômica e capacidade arrecadatória vinculada à folha salarial, produzindo déficits estruturais e exigindo reconfiguração das fontes de custeio da seguridade social. Tal cenário impõe reflexão crítica sobre a adequação das bases tributárias tradicionais (da Costa, 2025).

Por conseguinte, a centralidade histórica do trabalho como fundamento contributivo passa a ser questionada diante de modelos produtivos automatizados, visto que, por mais que o trabalho humano permaneça relevante, sua substituição progressiva por sistemas robóticos compromete o desenho constitucional da solidariedade intergeracional, que pressupõe fluxo contínuo de contribuições. A erosão dessa base revela fragilidade sistêmica que transcende o debate meramente econômico (da Silva; da Silva, 2025).

Ademais, a transformação digital desloca a criação de valor para ativos intangíveis, algoritmos e plataformas tecnológicas, cuja tributação enfrenta desafios

conceituais e operacionais, concomitantemente a ausência de mecanismos fiscais adaptados à economia automatizada favorece assimetrias concorrenciais e potenciais distorções distributivas. Sendo assim, a discussão sobre tributação de robôs emerge como tentativa de recompor a coerência entre produção de riqueza e financiamento estatal (dos Santos, 2023).

Em paralelo, a literatura especializada aponta que a automação intensiva pode aprofundar desigualdades, concentrando renda e reduzindo oportunidades laborais em determinados segmentos. Sob esse viés, o debate tributário adquire dimensão de justiça social, pois a redefinição das bases arrecadatórias passa a integrar estratégias de preservação dos direitos fundamentais sociais. Com isto, a tributação da tecnologia deixa de ser hipótese teórica e assume contornos normativos concretos (Almeida; Feitosa, 2020).

Por fim, a crise das bases contributivas evidencia que a sustentabilidade da seguridade social não pode permanecer vinculada exclusivamente à tributação do trabalho humano, uma vez que em tal cenário, alternativas fiscais orientadas à automação passam a ser analisadas sob critérios de eficiência, equidade e compatibilidade constitucional. A reflexão jurídica, portanto, desloca-se para o exame das possibilidades normativas de redistribuição dos encargos tributários em uma economia tecnologicamente mediada (Oliveira, 2023).

1.1 Fundamentos teóricos da tributação de robôs

De certa forma, a ideia de tributação de robôs se insere no debate mais amplo sobre adaptação dos sistemas fiscais à economia digital e automatizada, haja vista que a proposta parte da premissa de que a substituição do trabalho humano por máquinas reduz a arrecadação incidente sobre salários, justificando a criação de mecanismos compensatórios. Assim, busca-se preservar o equilíbrio financeiro da seguridade social mediante reconfiguração das bases tributárias (Almeida, 2023).

Sob enfoque conceitual, a principal dificuldade reside na própria definição jurídica de “robô” ou “sistema automatizado tributável”, justamente pelo fato da expressão poder abranger desde máquinas industriais até algoritmos de inteligência artificial, o que exige delimitação normativa precisa para evitar insegurança jurídica, logo, a ausência de critérios objetivos comprometeria a aplicabilidade e a legitimidade do modelo tributário (Bernardino, 2025).

Do ponto de vista técnico, a noção de robôs foi sendo transformada no decorrer do tempo, uma vez que no passado, robô era sinônimo de máquina capaz de realizar demandas meramente repetitivas, ainda que forma autônoma, conforme a evolução dos dispositivos computacionais. Nos tempos atuais, foram agregados à tal concepção, a noção de pensamento, raciocínio, resolução de problemas e até mesmo emoções (Machado, 2023).

Dessa forma, o robô pode ser ressignificado como um sistema autônomo que existe no mundo físico, capaz de sentir o seu ambiente e agir sobre ele para atingit alguns objetivos (Oliveira, 2023).

Cumpre destacar que esta concepção de autonomia, apresenta-se em níveis variados, podendo significar tanto a capacidade do robô realizar tarefas com base em comandos ou “rotinas” nele inseridas e programadas, sem que haja a constante coordenação humana, quanto corresponder ao mínimo controle humano sobre a peça tecnológica, cuja capacidade de processamento de dados e ausência de qualquer pré-programação permite que se engaje e efetue funções indeterminadas (Machado, 2023).

Sob a ótica do Direito Tributário, os contornos conceituais de robôs ainda não estão claros para fins tributários, considerando que no âmbito legal, a jurisprudência utiliza a expressão “robô” de forma distante do que verdadeiramente significa o termo para a robótica, visto que o conceito tem sido empregado apenas para designar a realização de tarefas repetitivas ou comprotamentos adotados sob o comando de outra pessoa (Pereira, 2025).

Em uma análise jurisprudencial, verifica-se que o conceito “robô” tem recebido conotação generalizada. Apesar de haverem poucos acórdãos atinentes ao tema, destaca-se uma decisão monocrática no Supremo Tribunal Federal (STF), que tratou sobre contas em redes sociais que eram controladas por *softwares*, manipulando debates políticos e disseminando *fake news* (Brasil, 2019).

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, robô e inteligência artificial são tidos como sinônimos, tendo como exemplo dois casos concretos, quais sejam, um discorre sobre o funcionamento do Google Imagens, em que a inteligência artificial faz a indexação do que é publicado por terceito (Brasil, 2020b), noutro é abordado a incorreção da parte quando do uso das indormações de andamentos processuais captadas e reproduzidas por robô (Brasil, 2020a). Em nenhum destes casos foram remetidos às noções de Robótica ou a elementos que

costumam caracterizar os robôs, mas sim tratados de forma genérica e generalizada.

Todavia, apesar de todas estas conceituações ou aplicações, o mais importante neste debate sobre as características dos robôs é apurar se as atividades por eles desenvolvidas possuem capacidade contributiva tributável, afinal, o que seria este robô tributável?.

A grosso modo, seria o denominado *smart robot*, prescrito pelo Parlamento da União Européia, em que ao reunir as habilidades de aprendizado, decisão, adaptação e interação com o ambiente através de certo grau de autonomia e tangibilidade, sem que haja qualquer intervenção biológica para tanto. Assim, tornam-se diferentes de meras máquinas, se transformando em forte concorrente da mão de obra humana e exercendo atividades economicamente valoradas (Vailatti; Moreira; Cordeiro, 2025).

Além disso, discute-se se a tributação deve incidir diretamente sobre a tecnologia, sobre o ganho de produtividade ou sobre a substituição do trabalho humano. Cada alternativa apresenta implicações distintas em termos de eficiência econômica, neutralidade concorrencial e impacto sobre inovação. A escolha do critério de incidência, revela-se decisiva para a coerência do sistema (Pereira, 2025).

Por outro lado, a fundamentação teórica frequentemente invoca princípios de justiça fiscal e capacidade contributiva, sustentando que agentes econômicos beneficiados pela automação devem contribuir proporcionalmente para o custeio social. Nesse sentido, a tributação de robôs seria instrumento de recomposição do equilíbrio distributivo e de mitigação de externalidades sociais negativas (Cunha, 2024).

Em perspectiva econômica, críticas relevantes apontam que a tributação excessiva da automação poderia desestimular investimentos em inovação e comprometer ganhos de produtividade. Tal objeção destaca o risco de efeitos contraproducentes, especialmente em economias que dependem da modernização tecnológica para manutenção da competitividade global (da Costa, 2025).

Em suma, a literatura contemporânea enfatiza que a tributação tecnológica não deve assumir caráter meramente arrecadatório, mas integrar estratégia regulatória mais ampla, compatível com políticas de emprego, qualificação profissional e proteção social. Dessa forma, evita-se que o tributo seja percebido

como penalização da inovação, reforçando sua função sistêmica (Guaitolini; de Morais, 2023).

Por fim, o debate teórico converge para a necessidade de modelagem normativa equilibrada, capaz de harmonizar sustentabilidade fiscal, estímulo à inovação e proteção dos direitos sociais. A tributação de robôs, portanto, não se apresenta como solução isolada, mas como componente potencial de um redesenho mais amplo das estruturas tributárias e previdenciárias (Vailatti; Moreira; Cordeiro, 2025).

1.2 Delimitação do fato gerador e compatibilidade com os princípios da legalidade e da tipicidade

A proposta de tributação da automação impõe, como condição de validade jurídica, a definição rigorosa do fato gerador, sob pena de afronta direta aos princípios estruturantes do sistema tributário brasileiro, especialmente a legalidade e a tipicidade cerrada, previstos nos art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88).

No Direito Tributário, o fato gerador não pode ser construído de forma aberta ou indeterminada, exigindo descrição precisa da hipótese de incidência, com delimitação clara do critério material, temporal e especial. Essa exigência decorre da necessidade de previsibilidade e segurança jurídica, impedindo que o Estado amplie, por interpretação, o alcance da tributação (do Vale, 2023).

Nesse cenário, a ideia de tributar “robôs” enquanto entidades autônomas se revela juridicamente inadequada no modelo tributário brasileiro atuale, pois não constitui, por si só, uma hipótese de incidência tributária válida. A simples existência de um sistema automatizado não configura manifestação de riqueza, requisito essencial para legitimar a incidência tributária à luz do princípio da capacidade contributiva, previsto no §1º, do art. 145, da CRFB/88.

A compatibilização da tributação da automação com a legalidade exige, portanto, a construção de um fato gerador vinculado a eventos economicamente mensuráveis, evitando conceito vagos como “uso de robôs” ou “grau de automação”, que não atendem à exigência de tipicidade cerrada (Almeida, 2023).

Nesse sentido, a doutrina tem apontado alternativas mais consistentes, como a definição do fato gerador a partir de: redução comprovada de postos de trabalho

em decorrência direta da automação; incremento de produtividade associado à substituição de trabalho humano; ou aumento de margem de lucro decorrente da automatização de processos produtivos (Oliveira, 2023).

Essas hipóteses deslocam o núcleo da incidência tributária do elemento tecnológico para seus efeitos econômicos concretos, o que permite maior aderência à estrutura normativa do sistema tributário brasileiro. Ainda assim, não estão isentas de dificuldades (Oliveira, 2023).

A principal tensão reside na própria exigência de tipicidade: como delimitar, de forma objetiva, o nexo causal entre automação e aumento de produtividade ou lucro?. Assim, a ausência de critérios normativos claros pode gerar insegurança jurídica e dificultar a fiscalização, abrindo margem para questionamentos judiciais quanto à validade da exação (Vailatti; Moreira; Cordeiro, 2025).

Ademais, a mensuração desses elementos demanda a criação de parâmetros técnicos e contábeis capazes de identificar o impacto específico da automação na atividade empresarial, o que não encontra previsão direta na legislação tributária vigente. Isso evidencia que a viabilidade da tributação da automação não depende apenas de fundamento constitucional, mas de um desenho legislativo sofisticado (Almeida, 2023).

Por fim, a compatibilização com o princípio da legalidade exige que qualquer modelo de tributação da automação seja instituído por lei em sentido estrito, com definição clara da hipótese de incidência, base de cálculo e sujeitos passivos, vedando-se a utilização de cláusulas abertas que comprometam a segurança pública (Almeida; Feitosa, 2020).

Dessa forma, a construção do fato gerador na tributação da automação representa não apenas um desafio técnico, mas um teste de compatibilidade com os próprios limites do poder de tributar.

2 TRIBUTAÇÃO DE ROBÔS E FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A discussão acerca da tributação de robôs, adquire contornos mais relevantes quando inserida no problema estrutural do financiamento da seguridade social, considerando que em sistemas como o brasileiro, fortemente dependentes de contribuições incidentes sobre a folha de salários, a redução da participação do

trabalho humano na produção repercute diretamente na arrecadação previdenciária (Souza, 2025).

Nesse cenário, a automação intensiva impõe a necessidade de revisão das bases contributivas tradicionais, sob pena de comprometimento do equilíbrio atuarial (Afonso; Afonso, 2019).

Além disso, o avanço tecnológico amplia a produtividade sem gerar, na mesma proporção, postos de trabalho formais contributivos. Tal assimetria cria uma lacuna entre geração de riqueza e capacidade de custeio das políticas sociais, revelando um descompasso entre economia digital e arquitetura fiscal. Com isto, a tributação da automação passa a ser analisada como mecanismo de recomposição da base de financiamento da seguridade (da Silva; da Silva, 2025).

Sob outro prisma, a proposta de tributar robôs não se limita à criação de um novo tributo, mas envolve redefinição da lógica distributiva do sistema tributário, pois ao deslocar parcialmente a incidência do trabalho humano para o capital tecnológico, busca-se mitigar os efeitos regressivos associados à erosão das contribuições sobre salários. Assim, a medida pode assumir função corretiva dentro da engrenagem fiscal (Vailatti; Moreira; Cordeiro, 2025).

Entretanto, a operacionalização desse modelo, como já delineado, suscita desafios técnicos significativos, sobretudo quanto à identificação do fato gerador e à mensuração da capacidade contributiva associada à automação, tendo em vista que a ausência de parâmetros normativos claros pode gerar insegurança jurídica e litígios interpretativos. Consequentemente, a modelagem legislativa exige precisão conceitual e compatibilidade sistêmica (Almeida; Feitosa, 2020).

Em síntese, a tributação tecnológica dialoga com princípios constitucionais sensíveis, como livre iniciativa, desenvolvimento nacional e justiça fiscal, de maneira que qualquer desenho normativo que incida sobre a automação deve evitar efeitos confiscatórios ou distorções concorrenciais indevidas. Nesse contexto, a análise constitucional desponta como etapa indispensável à viabilidade da proposta (Oliveira, 2023).

Por outro lado, experiências internacionais e debates acadêmicos, como será posteriormente aprofundado, indicam que a tributação da automação pode assumir formatos variados, como contribuições sobre ganhos de produtividade, majoração de tributos sobre lucros ou criação de encargos específicos vinculados à substituição tecnológica. A diversidade de modelos demonstra que não há solução única, mas

alternativas normativas passíveis de adaptação às realidades nacionais (Bernardino, 2025).

Por fim, o debate se desloca da pergunta “tributar ou não tributar robôs” para “como estruturar juridicamente uma tributação eficiente e legítima da automação”. A questão central passa a envolver equilíbrio entre sustentabilidade fiscal, estímulo à inovação e preservação dos direitos sociais, especialmente em um contexto de transição tecnológica acelerada (da Costa, 2025).

2.1 Seguridade social, solidariedade e novas bases contributivas

A seguridade social, enquanto expressão normativa do princípio da solidariedade, fundamenta-se na repartição coletiva dos riscos sociais. Tradicionalmente, esse modelo é calcado sobre contribuições vinculadas ao trabalho humano, refletindo uma lógica econômica própria das sociedades industriais. Entretanto, a automação e a inteligência artificial tensionam esse arranjo ao reduzir a centralidade do emprego formal como fonte primária de custeio (da Silva; da Silva, 2025).

Nessa vertente, a substituição tecnológica desafia não apenas a sustentabilidade financeira dos regimes previdenciários, mas também o próprio desenho constitucional da solidariedade intergeracional, pois se a base contributiva se estreita em razão da redução do trabalho humano, torna-se inevitável discutir novas fontes de financiamento. Frente a isto, a tributação de robôs surge como hipótese de recomposição do pacto social (Afonso; Afonso, 2019).

Sob esse viés, a ampliação das bases contributivas encontra respaldo na necessidade de preservar direitos fundamentais sociais, especialmente previdência e assistência social. A reconfiguração das fontes de custeio não representa ruptura do sistema, mas adaptação às transformações tecnológicas, o que de certa forma, revela uma dimensão estrutural e não meramente arrecadatória (Vailatti; Moreira; Cordeiro, 2025).

Neste diapasão, a literatura jurídica enfatiza que a diversificação das bases contributivas reforça a resiliência fiscal diante de choques econômicos e tecnológicos, dado que ao reduzir a dependência exclusiva da folha salarial, o sistema previdenciário torna-se menos vulnerável às oscilações do mercado de

trabalho. Tal perspectiva dialoga com estratégias contemporâneas de sustentabilidade fiscal (Guaitolini; de Morais, 2023).

Sendo assim, a adoção de novas fontes contributivas exige compatibilização com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia tributária. A incidência sobre a automação deve refletir critérios objetivos, evitando discriminações arbitrárias ou penalizações indevidas à inovação tecnológica. Nesse ponto, a técnica legislativa assume papel determinante (Almeida, 2023).

De forma geral, a transição para modelos contributivos tecnologicamente orientados demanda análise dos impactos macroeconômicos e sociais, visto que uma tributação mal calibrada pode gerar retração de investimentos ou deslocamento de atividades produtivas, enquanto uma modelagem equilibrada pode favorecer justiça distributiva e estabilidade fiscal, dessa forma, a calibragem normativa se revela um elemento crítico (da Costa, 2025).

Por fim, a discussão sobre novas bases contributivas transcende o debate sobre robôs e alcança uma questão mais ampla, qual seja, como financiar direitos sociais em uma economia na qual o trabalho humano deixa de ser o único vetor de geração de valor?. A resposta exige integração entre Direito Tributário, Direito Previdenciário e políticas públicas de desenvolvimento tecnológico (Oliveira, 2023).

2.2 Experiências internacionais: propostas, limites e impactos da tributação de robôs

A tributação de robôs emerge no cenário internacional como respostas às transformações provocadas pela chamada Quarta Revolução Industrial, marcada pela intensificação do uso de inteligência artifical, robótica avançada e sistemas automatizados. Esse debate ganha relevo a partir da década de 2010, especialmente após a consolidação de modelos produtivos altamente automatizados em economias desenvolvidas (Guiatolini; de Morais, 2023).

No âmbito da União Européia, o tema foi formalmente discutido em 16 de fevereiro de 2017, quando o Parlamento Europeu analisou propostas relacionadas à responsabilidade civil de sistema automatizados e à possibilidade de criação de mecanismos tributários voltados à automação. Embora a proposta de um “imposto sobre robôs” não tenha sido aprovada, o debate revelou preocupação institucional

com a redução da arrecadação decorrente da diminuição da força de trabalho humana (Oliveira, 2023).

Nos EUA, há um incentivo adicional para automatizar, haja vista que as empresas podem reivindicar deduções fiscais aceleradas para equipamentos de automação. Enquanto isso, para os impostos salariais geralmente são dedutíveis quando pagos mensalmente. Esta estrutura permite que as empresas possam gerar um benefício financeiro de reivindicar deduções fiscais significativas mais cedo para robôs (Falcão, 2019).

Bill Gates, fundador da *Microsoft*, após o posicionamento do Parlamento Europeu rejeitando a proposta de impor um "imposto sobre o robô", sugeriu que o governo devesse taxar o uso das empresas de robôs para retardar a disseminação da automação e financiar outros tipos de emprego (Lavouras, 2020).

Na Coréia do Sul, tido como uma das economias mais automatizadas do mundo, foi implementada uma medida concreta que reduziu os benefícios fiscais concedidos a empresas que investem em automação. Embora não configure um imposto direto sobre robôs, a medida funciona como mecanismo indireto de compensação fiscal, refletindo a preocupação do Estado com os efeitos da automação sobre o emprego e a arrecadação (Falcão, 2019).

Sob uma análise geral, vislumbra-se que o atual sistema tributário, na maior parte dos países desenvolvidos, estimula a automação ao fornecer aos empregadores tratamento fiscal preferencial para os trabalhadores robôs. Assim, a automação permite que as empresas evitem funcionários e os impostos salariais cobrados dos empregadores pelas autoridades fiscais federais, estaduais e locais (Falcão, 2019).

Concomitantemente, permite que as empresas reivindiquem uma depreciação fiscal acelerada sobre os custos de capital para os robôs (trabalhadores automatizados). Tudo isso é o resultado de um sistema tributário projetado para taxar o trabalho ao invés de capital (Oliveira, 2023).

As políticas fiscais podem, assim, resultar em maior automação, visto que se todos os trabalhadores fossem substituídos por máquinas amanhã, a maior parte do imposto sobre o trabalho desapareceria imediatamente (Guaitolini; de Morais, 2023).

Por uma questão de política tributária, os trabalhadores automatizados representam um tipo de investimento de capital, e a renda do capital é tributada a taxas muito mais baixas do que a renda do trabalho. Isso não é acidental, pelo

contrário, baseia-se num entendimento equivocado que a tributação da renda do trabalho é mais eficiente do que a tributação do rendimento do capital (Lavouras, 2020).

Este conceito é discutido na análise da política tributária como tributação de capital. Como consequência, mostra-se mais vantajoso para o empregador a substituição de funcionários por máquinas, entretanto para o Estado a arrecadação cairia consideravelmente. Não há nenhum país que tenha adotado oficialmente um imposto robô, no entanto os governos, os economistas e especialistas em tecnologia continuarão a discutir sobre os prós e contras de tal imposto (Falcão, 2019).

Por outro lado, as organizações globais, como a Federação Internacional de Robótica (IFR) têm sido fortemente contra a ideia de coletar impostos sobre o uso de robôs, alegando que o "imposto robô" irá prejudicar a concorrência adequada e inovação tecnológica no setor de robótica (Oliveira, 2023).

3 VIABILIDADE JURÍDICA DA TRIBUTAÇÃO DE ROBÔS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A viabilidade da tributação de robôs no Brasil exige, antes de qualquer proposta arrecadatória, exame rigoroso da moldura constitucional tributária, pois a Constituição Federal estrutura o sistema sob princípios como legalidade, tipicidade cerrada, capacidade contributiva e vedação ao confisco (inciso I, do art. 150, da CRFB/88; *caput*, do art. 97, do CTN; §1º, do art. 145, da CRFB/88; e inciso IV, do art. 150, da CRFB/88, respectivamente).

Nesse sentido, qualquer tentativa de instituir exação sobre automação ou inteligência artificial demanda compatibilidade com os dispositivos da Carta Magna, sob pena de inconstitucionalidade formal ou material (Souza, 2025).

Sob essa perspectiva, destaca-se que a competência tributária é matéria estritamente constitucional, de modo que não há autorização genérica para criação de tributo incidente sobre "robôs" enquanto categoria autônoma. Assim, eventual tributação deve se enquadrar nas espécies tributárias já previstas ou decorrer de emenda constitucional que amplie as bases de incidência. Dessa forma, o debate se desloca para a técnica normativa e não apenas para a conveniência econômica (Mourão, 2024).

Além do mais, a hipótese de criação de contribuição social vinculada à seguridade encontra fundamento potencial no art. 195 da Constituição Cidadã. Esse dispositivo admite incidência sobre folha de salários, receita, faturamento e lucro, bem como outras bases definidas em lei. Nessa conjuntura, parte da doutrina sustenta que ganhos extraordinários de produtividade decorrentes da automação poderiam integrar nova base contributiva, desde que respeitados os limites constitucionais (do Vale, 2023).

Por outro lado, a modelagem infraconstitucional enfrenta a exigência da tipicidade tributária, visto que o fato gerador deve ser descrito com precisão, evitando conceitos vagos como “uso de robôs” ou “substituição tecnológica”. Consequentemente, a legislação deveria estabelecer critérios objetivos, mensuráveis e auditáveis, garantindo segurança jurídica e previsibilidade fiscal (Cruz, 2025).

Por conseguinte, o princípio da capacidade contributiva, previsto no §1º, do art. 145, da CRFB/88, impõe que a tributação reflita efetiva aptidão econômica. Logo, a incidência sobre automação não poderia assumir caráter punitivo à inovação, mas sim calibrar-se à geração de riqueza associada ao capital tecnológico. Nessa senda, a tributação deve preservar neutralidade concorrencial e evitar distorções no ambiente produtivo (Mourão, 2024).

Entretanto, a ausência de previsão legislativa específica sobre tributação de robôs revela uma lacuna normativa, na qual atualmente, o ordenamento brasileiro tributa resultados econômicos (lucro, faturamento, receita), e não diretamente tecnologias empregadas. Assim, propostas que pretendam tributar “máquinas inteligentes” esbarram na necessidade de reinterpretar categorias tributárias clássicas (Cruz, 2025).

Por fim, a viabilidade jurídica não depende apenas da criação formal de tributo, mas de sua coerência sistêmica, constatando-se que a compatibilização entre inovação tecnológica, desenvolvimento econômico e financiamento da seguridade social demanda solução legislativa sofisticada, capaz de integrar Direito Tributário, Econômico e Previdenciário (Brasil, 1988).

3.1 Fundamentos legais, limites normativos e desafios de implementação

Mormente, frente a análise dos fundamentos legais, pode-se averiguar que a Constituição Federal não veda expressamente a tributação vinculada à automação, mas condiciona sua instituição aos princípios estruturantes do sistema tributário. A legalidade estrita (inciso I, do art. 150), exige lei específica para criação ou majoração de tributos. Dessa forma, qualquer exação relacionada à tecnologia deve emergir de processo legislativo formalmente adequado (do Vale, 2023).

Além disso, o princípio da anterioridade (*alíneas* "b" e "c", do inciso III, do art. 150, da CRFB/88), impõe limites temporais à cobrança de novos tributos, resguardando planejamento econômico e estabilidade das relações jurídicas. Nesse contexto, propostas de tributação tecnológica não escapariam das garantias clássicas aplicáveis às demais espécies tributárias (Cruz, 2025).

Sob outro enfoque, eventual contribuição social destinada ao custeio da seguridade encontraria respaldo no art. 195 da Constituição, desde que vinculada a base econômica constitucionalmente admitida. Com isto, em vez de tributar diretamente o "robô", a legislação poderia incidir sobre lucros ampliados por automação ou sobre receitas associadas à intensificação tecnológica. Tal estratégia reduziria riscos de inconstitucionalidade conceitual (do Vale, 2023).

Ademais, o art. 170 da Constituição, ao tratar da ordem econômica, estabelece equilíbrio entre livre iniciativa e valorização do trabalho humano, portanto, a tributação sobre automação não pode inviabilizar inovação tampouco comprometer a função social da empresa. Consequentemente, a calibragem normativa deve harmonizar eficiência produtiva e justiça social (Mourão, 2024).

Entretanto, surgem desafios técnicos relevantes, especialmente na delimitação do fato gerador, *verbi gratia*, como mensurar juridicamente o impacto da automação? Qual critério distinguiria modernização tecnológica legítima de substituição tributável?. Essas indagações revelam que o obstáculo não é apenas jurídico-formal, mas metodológico e econômico-regulatório (Souza, 2025).

Por outro lado, a experiência comparada demonstra que países discutem alternativas como tributos sobre ganhos de produtividade, contribuições sobre valor agregado tecnológico ou ajustes em impostos corporativos. Embora o Brasil ainda não possua disciplina específica, o debate legislativo encontra espaço em propostas acadêmicas e projetos de reforma tributária mais amplos (da Costa, 2025).

Por fim, qualquer avanço legislativo deverá observar segurança jurídica, neutralidade tecnológica e coerência com o financiamento da seguridade social. A tributação de robôs, para além do impacto simbólico, exige engenharia normativa precisa, sob pena de gerar litígios, evasão fiscal e distorções concorrenciais (Almeida, 2023).

3.2 Modelos de operacionalização: ganhos de produtividade, lucros ampliados e limites práticos

A operacionalização da tributação da automação no ordenamento jurídico brasileiro exige a definição de critérios objetivos capazes de identificar e mensurar os efeitos econômicos decorrentes da substituição do trabalho humano por sistemas automatizados.

Entre as propostas mais discutidas, destaca-se a tributação de ganhos de produtividade, entendidos como o aumento da capacidade de produção ou eficiência empresarial sem correspondente ampliação da força de trabalho humana. Esses ganhos podem ser identificados a partir de indicadores econômicos e contábeis, como aumento do faturamento por empregado ou redução proporcional de custos operacionais (do Vale, 2023).

Outra possibilidade reside na incidência sobre lucros ampliados pela automação, ou seja, o acréscimo de margem de lucro decorrente da redução de despesas trabalhistas e da otimização de processos produtivos (Pereira, 2025). Nesse caso, a tributação poderia ocorrer por meio da adaptação de contribuições já existentes, como aquelas previstas no art. 195 da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, a implementação desses modelos enfrenta desafios relevantes, visto que a principal dificuldade consiste na identificação do nexo causal entre automação e aumento de lucro ou produtividade, uma vez que tais variáveis podem ser influenciadas por múltiplos fatores econômicos (Oliveira, 2023).

Além disso, a mensuração desses elementos exige a criação de critérios técnicos uniformes, sob pena de gerar insegurança jurídica e dificultar a fiscalização tributária. A ausência de parâmetros claros pode levar a interpretações divergentes e ao aumento da litigiosidade (Vailatti; Moreira; Cordeiro, 2025).

Outro limite importante se refere à necessidade de compatabilização com os princípios da ordem econômica, especialmente a livre iniciativa e a valorização da

inovação tecnológica, previstos no art. 170 da Carta Magna. A criação de tributos que penalizem excessivamente a automação pode gerar efeitos contrários ao desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a tributação de robôs deve ser concebida não como mecanismo punitivo, mas como instrumento de redistribuição dos ganhos econômicos gerados pela tecnologia, exigindo equilíbrio entre eficiência arrecadatória e estímulo à inovação (do Vale, 2023).

No campo doutrinário, para alguns estudiosos, assim que a legislação cível tiver não só uma determinação acerca dos contornos legais do robô, mas também um emprezamento quanto à criação de uma ficção tocante à personalidade do maquinário, ora dissociada do respectivo proprietário, caberá ao Direito Tributário assumir um posicionamento referente ao assunto (Polizelli, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao que fora analisado, a tributação de robôs emerge como resposta teórica à reconfiguração das bases clássicas de financiamento estatal diante da automação intensiva, de modo que a substituição progressiva do trabalho humano por sistemas inteligentes tensiona o modelo assentado na tributação sobre renda do trabalho e folha de salários.

Nesse cenário, o debate não se resume à inovação fiscal, mas envolve a preservação do pacto constitucional de solidariedade que sustenta a seguridade social.

Sob esse enfoque, verifica-se que propostas de incidência direta sobre robôs enfrentam obstáculos conceituais e jurídicos relevantes, especialmente quanto à definição do fato gerador e à compatibilidade com os princípios da legalidade e tipicidade cerrada.

A ordem constitucional brasileira não tributa tecnologias em si, mas manifestações econômicas juridicamente qualificáveis, consequentemente, soluções normativas devem privilegiar bases econômicas objetivas, evitando categorias imprecisas ou simbólicas.

Além disso, a análise evidencia que o princípio da capacidade contributiva atua como eixo estruturante para qualquer redesenho arrecadatório, sendo assim, tributar a automação não pode representar sanção à inovação nem desincentivo à

eficiência produtiva, pelo contrário, eventual modelagem deve refletir ganhos econômicos efetivos decorrentes do uso intensivo de capital tecnológico, assegurando neutralidade concorrencial e racionalidade fiscal.

Por outro lado, a investigação demonstra que o desafio contemporâneo transcende a técnica tributária, uma vez que a automação impacta emprego, renda, qualificação profissional e sustentabilidade previdenciária. Assim, o debate sobre tributação de robôs se conecta diretamente à proteção do trabalho humano, à justiça distributiva e à própria estabilidade do Estado Social. A questão central se desloca de “tributar máquinas” para “readequar bases contributivas em uma economia tecnologicamente orientada” (Guaitolini; de Morais, 2023).

Ademais, observa-se que experiências e reflexões comparadas indicam caminhos alternativos, como tributação sobre ganhos extraordinários de produtividade, ajustes em impostos corporativos e contribuições incidentes sobre resultados ampliados por automação. Essas abordagens revelam maior aderência constitucional, pois incidem sobre riqueza economicamente verificável, e não sobre artefatos tecnológicos (da Costa, 2025).

Em perspectiva prospectiva, a sustentabilidade do financiamento da seguridade social exigirá reformas calibradas, tecnicamente sofisticadas e constitucionalmente compatíveis. O avanço tecnológico não pode ser percebido como ameaça isolada, mas como vetor de transformação que impõe atualização dos instrumentos jurídicos.

A construção de soluções normativas eficazes dependerá da articulação entre Direito Tributário, Econômico e Previdenciário, sob pena de ampliar desigualdades e fragilizar direitos sociais (da Silva; da Silva, 2025).

Por fim, conclui-se que a tributação de robôs, embora sedutora como narrativa política, demanda cautela dogmática e precisão legislativa. Mais do que criar novas figuras tributárias, o desafio reside em reinterpretar e adaptar as bases existentes à realidade da economia digital.

A resposta juridicamente sustentável não será meramente arrecadatória, mas estrutural, voltada à preservação do equilíbrio entre inovação, desenvolvimento e justiça social (Almeida, 2023).

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; AFONSO, França Deborah. A (in) seguridade social do futuro. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 73, n. 10, p. 24-28, 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rce/article/download/81176/77513. Acesso em: 06 de fev, 2026.

ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. Tributar ou não tributar robôs, eis a questão: perquirições sobre a escolha moral de tributar a automação. **Revista *Thesus Juris***, v. 12, n. 2, p. 224-246, 2023. DOI: https://doi.org/10.5585/rtj.v12i2.19315. Disponível em: https://uninove.emnuvens.com.br/thesisjuris/article/view/19315. Acesso em: 06 de fev, 2026.

ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A tributação de “robôs” e o futuro do trabalho: o papel da norma tributária face à automação. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24, n. 55, 2020. Disponível em: https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/9259. Acesso em: 06 de fev, 2026.

BERNARDINO, Cláudia da Silva. **A tributação da inteligência artificial**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade de Lisboa, 2025. Disponível em: https://repositorio.ulisboa.pt/entities/publication/c5565041-4629-4bf2-9159-2a0849164ebf. Acesso em: 06 de fev, 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de fev, 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 16 de fev, 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.820.126/RN**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 05 de março de 2020a. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/923461852. Acesso em: 01 de abril de 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **REsp nº 1.818.972/RS**. Relator: Min. OG Fernandes. Data de julgamento: 18 de agosto de 2020b. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/923455428. Acesso em: 01 de abril de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 36.560**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 08 de agosto de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1006045/false. Acesso em: 01 de abril de 2026.

CRUZ, Nicole Dubut. Tributação ambiental, inteligência artificial e governança internacional: desafios para a sustentabilidade fiscal no Século XXI. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 166, 2025. Disponível em: https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/922. Acesso em: 06 de fev, 2026.

CUNHA, Isaac Rodrigues. Tributação, desemprego estrutural e tecnologia: a proteção constitucional do trabalhador em face da automação e a figura do "robô contribuinte". **Revista Interagir**, n. 127, p. 49-52, 2024. DOI: https://doi.org/10.12662/1809-5771ri.127.5748.p49-52.2024. Disponível em: https://unichristus.emnuvens.com.br/interagir/article/view/5748. Acesso em: 06 de fev, 2026.

DA COSTA, Valterlei A. As disrupções tecnológicas e o Direito Tributário do futuro. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 59, p. 504-525, 2025. DOI: https://doi.org/10.46801/2595-6280.59.23.2025.2663. Disponível em: https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2663. Acesso em: 06 de fev, 2026.

DA SILVA, Roberta Soares; DA SILVA, Renata Soares. O sistema de financiamento da seguridade social: novos desafios diante da sociedade tecnológica. **Revista Internacional Consinter de Direito**, p. 559-572, 2025. DOI: https://doi.org/10.19135/revista.consister.00020.26. Disponível em: https://www.revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/802. Acesso em: 06 de fev, 2026.

DO VALE, Rita Matias. **A tributação da robótica e da inteligência artificial numa nova era de automação.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade Católica Portuguesa, 2023. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/292ee1b813ec07dfd857573f36247a75/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acesso em: 06 de fev, 2026.

DOS SANTOS, Paulo Rogério Venâncio. A dinâmica entre o direito e o processo tributante: a lógica dos tributos modernos e sua face diante das novas modalidades de emprego ao sistema tributário. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 1, p. 492-507, 2023. DOI: https://doi.org/10.51891/rease.v9i1.8262. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8262. Acesso em: 06 de fev, 2026.

FALCÃO, Romero Maynard de Arruda. **Arrecadação e inteligência artificial: como o Direito Tributário brasileiro se adequará ao tempo dos robôs?**. Monografia (Bacharelado em Direito). Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2019. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/2098/1535. Acesso em: 01 de abril de 2026.

GUAITOLINI, Guilherme; DE MORAIS, José Luis Bolzan. Revolução 4.0, política fiscal e riscos para efetivação dos direitos fundamentais. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 2, n. 8, p. 49-63, 2023. DOI:

https://doi.org/10.23925/ddem.v.2.n.8.60330. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/DDEM/article/view/60330. Acesso em: 06 de fev, 2026.

LAVOURAS, M. Matilde. A inteligência artificial e os robôs inteligentes: emergência de um novo índice de capacidade contributiva?. ***Journal* Julgar**, v. 45, 2021. Disponível em: https://julgar.pt/wp-content/uploads/2021/09/JULGAR45-ML.pdf. Acesso em: 01 de abril de 2026.

MACHADO, Michelle Trindade. **Tributação de robôs no Brasil**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/23350. Acesso em: 06 de fev, 2026.

MOURÃO, Fernando Grasseschi Machado. **Contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento: impacto das novas tecnologias**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito Política e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2024. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/d94ce872-6d81-40b8-8745-9d5342556e01/content. Acesso em: 06 de fev, 2026.

OLIVEIRA, Beatriz Mattei de Cabane. **A tributação dos robôs no Brasil.** Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29022024-100434/fr.php?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 de fev, 2026.

PEREIRA, Joana do Rosário. **A tributação robótica: princípios, política fiscal e principais desafios**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade de Lisboa, 2025. Disponível em: https://repositorio.ulisboa.pt/entities/publication/cc21d0b9-e5ee-42d1-8302-0bae981f4d42. Acesso em: 06 de fev, 2026.

POLIZELLI, Victor Borges. Jogos de realidade virtual e robótica: desafios para a tributação de humanos no mundo virtual e robôs no mundo real. *In:* FARIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maito; MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo (coord.). **Tributação da economia digital: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 846-865.

SANTANA, Aline Canuto de Abreu; NARCISO, Rodi; FERNANDES, Allysson Barbosa. Explorando as metodologias científicas: tipos de pesquisa, abordagens e aplicações práticas. **Revista Caderno Pedagógic**o, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 01-18, 2025. DOI: https://doi.org/10.54033/cadpedv22n1-130. Disponível em: https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/13333/7483. Acesso em: 16 de fev, 2026.

SOUZA, Felipe Pereira. **Desafios da tributação dos robôs**. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2025. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/cb13f73e-62f8-4455-a1f4-d7bf613edfc0. Acesso em: 06 de fev, 2026.

VAILATTI, Kássia de Moraes; MOREIRA, Guilherme Martelli; CORDEIRO, Charles Conrado. Robôs e seguridade social: reflexões sobre o financiamento previdenciário no Brasil. **Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP**, v. 4, n. 2, 2025. Disponível em: https://periodicos.unidep.edu.br/rdc-u/article/view/369. Acesso em: 06 de fev, 2026.

A REFORMA DO CÓDIGO CIVIL E A DISCIPLINA JURÍDICA DA REPRODUÇÃO ASSISTIDA *POST MORTEM*: consentimento, filiação e sucessão

THE REFORM OF THE CIVIL CODE AND THE LEGAL REGULATION OF *POST-MORTEM* ASSISTED REPRODUCTION: consent, filiation, and succession

Duciana Sousa Martins[1]

Erasmo Carlos Amorim Morais[2]

Recebido/Received: 10.09.2026/Sep 10th, 2026

Aprovado/Approved: 28.10.2026/Oct 28th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.472

RESUMO: O progresso exponencial da reprodução assistida passou a suscitar complexas discussões no âmbito do Direito Contemporâneo, especialmente no que se refere aos efeitos jurídicos da concepção ocorrida após o falecimento de um dos integrantes do projeto parental, hipótese denominada reprodução assistida *post mortem*. O presente estudo tem por objetivo geral analisar os principais conflitos decorrentes da ausência de regulamentação específica dessa técnica no ordenamento jurídico brasileiro, com especial enfoque nas repercussões sucessórias da filiação póstuma. Metodologicamente, utilizou-se a pesquisa qualitativa, de natureza teórica, com base em procedimentos bibliográficos, documentais e jurisprudenciais. Foram examinados a legislação civil, as resoluções do Conselho Federal de Medicina (CFM), os provimentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os principais precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os resultados indicam uma mudança de paradigma na jurisprudência pátria: os tribunais migraram de uma postura flexível baseada na vontade presumida para a exigência consolidada de consentimento prévio, expresso, específico e formalizado por testamento ou documento análogo para a destinação do material criopreservado. Conclui-se que, embora o reconhecimento da filiação póstuma ocorra de forma pacífica devido ao vínculo biológico, a capacidade sucessória permanece restrita à observância estrita dos requisitos legais e temporais do sistema nacional, evidenciando a urgência de um marco legislativo próprio para conferir segurança jurídica à matéria.

PALAVRAS-CHAVE: reprodução assistida *post mortem*; consentimento; filiação póstuma; direitos sucessórios; reforma do Código Civil.

[1] Graduanda do curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2244743172144672. E-mail: ducianamartins2@gmail.com

[2] Pós-Doutorado em História Social pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4480076107626191. E-mail: erasmocarlos@phb.uespi.br

ABSTRACT: The exponential advancement of assisted reproduction has given rise to complex discussions within Contemporary Law, particularly concerning the legal effects of conception occurring after the death of one of the members of the parental project, a situation referred to as *post-mortem* assisted reproduction. This study aims to analyze the main conflicts arising from the absence of specific regulation of this technique within the Brazilian legal system, with particular emphasis on the succession-related implications of posthumous filiation. Methodologically, a qualitative, theoretical approach was adopted, based on bibliographic, documentary, and case-law research. Civil legislation, resolutions issued by the Federal Council of Medicine (CFM), regulations issued by the National Council of Justice (CNJ), and the main judicial precedents of the Superior Court of Justice (STJ) were examined. The results indicate a paradigm shift in Brazilian case law: courts have moved from a flexible approach based on presumed intent toward an established requirement for prior, express, specific consent, formalized by will or an analogous document, regarding the disposition of cryopreserved reproductive material. It is concluded that, although the recognition of posthumous filiation occurs relatively peacefully due to the biological relationship, succession rights remain subject to strict compliance with the legal and temporal requirements of the Brazilian legal system, highlighting the urgent need for a specific legislative framework to provide legal certainty on the matter.

KEYWORDS: *post-mortem* assisted reproduction; consent; posthumous filiation; succession rights; Civil Code reform.

INTRODUÇÃO

A reprodução humana sempre foi permeada por contingências socioculturais, sendo aspecto determinante de diversas sociedades. No entanto, no panorama atual, a procriação, tradicionalmente vinculada ao casamento e ao sexo, não mais decorre unicamente do contato sexual, sendo possível que o projeto parental ultrapasse os liames biológicos e temporais tradicionalmente associados à concepção. A esse respeito, ressalta Maria Berenice Dias (2021, p. 441), entre os aspectos, o advento das técnicas de reprodução assistida redefiniu os contornos do conceito de família, o qual passou a não mais se condicionar aos pressupostos tradicionais de casamento, sexo e procriação.

Apesar dos expressivos avanços das técnicas de reprodução humana assistida, inúmeras questões jurídicas delas decorrentes permanecem sem disciplina normativa clara no ordenamento jurídico brasileiro (Pereira, 2021, p. 633). Dentre os mais complexos desafios impostos pelos avanços biotecnológicos ao Direito Civil, encontra-se a reprodução assistida *post mortem* (RAPM), procedimento

definido como a fecundação ou inseminação artificial realizada com embrião ou sêmen conservado, após a morte do doador, por meio de técnicas especiais (Gonçalves, 2026, p. 753). A possibilidade de dar continuidade ao projeto parental após o falecimento de um dos integrantes do casal não somente desafia noções socialmente construídas acerca da reprodução humana, mas exige a releitura de institutos clássicos do Direito, de modo a compatibilizá-los com as novas demandas sociais decorrentes do desenvolvimento científico.

No que concerne ao tratamento normativo da matéria, verifica-se que o Brasil ainda não dispõe de legislação específica destinada à regulamentação das técnicas de reprodução assistida. Não obstante, diante do tratamento fragmentado dado pela legislação civil, a qual se limita a dispor acerca de presunções de filiação, a principal norma que regulamenta a matéria consiste nas resoluções do Conselho Federal de Medicina (CFM). As normas editadas pela autarquia federal são normas deontológicas, que visam a orientar os profissionais médicos na utilização de técnicas de reprodução assistida.

Em virtude da natureza e do alcance limitado, a atual disciplina normativa mostra-se insuficiente para conferir estabilidade jurídica, de modo que diversas questões decorrentes da fertilização póstuma têm sido supridas pela judicialização de casos relacionados. Discussões acerca do consentimento, filiação e direitos sucessórios ganham relevo no atual cenário jurisprudencial, as quais desafiam os magistrados a adotar um entendimento que compatibilize autonomia procriativa e segurança jurídica.

Diante da necessidade de consolidação de uma disciplina legal específica que forneça respostas adequadas para os diversos desdobramentos da reprodução assistida *post mortem,* ganha proeminência o Projeto de Reforma do Código Civil (PL n° 4 de 2025). O Projeto de Lei apresenta 22 novos artigos, compreendidos entre os arts. 1.629-A e 1.629-V, destinados à disciplina das técnicas de reprodução assistida.

Perante esse quadro, o estudo propõe-se a examinar a reprodução assistida *post mortem* no Projeto de Reforma do Código Civil, analisando as principais diretrizes adotadas pelo legislador ao dispor sobre a matéria. O estudo confere especial destaque a questões relacionadas ao consentimento e sua formalização, reconhecimento do estado de filiação e direitos sucessórios da prole póstuma.

No tocante à metodologia aplicada, o estudo delimitou-se pelo método dedutivo, baseando-se em disposições gerais sobre reprodução assistida para esclarecer os desafios impostos pela sua realização *post mortem*. A pesquisa tem natureza bibliográfica, documental e jurisprudencial e baseia-se na doutrina consolidada, em disposições normativas e na jurisprudência relacionada.

Primeiramente, analisar-se-á o atual panorama das tecnologias reprodutivas e suas implicações no âmbito jurídico, pontuando a dissociação entre procriação e temporalidade. Ato contínuo, em segundo momento, será examinada a atual disciplina normativa da reprodução assistida *post mortem,* inclusive sua relação com o exercício do livre planejamento familiar, disposto na Constituição Federal, a fim de identificar os principais desafios acarretados pela ausência de legislação específica.

Posteriormente, seguirá a análise pormenorizada da jurisprudência nacional especializada, avaliando os parâmetros adotados pelos tribunais brasileiros para autorizar e determinar os efeitos jurídicos da concepção póstuma. A partir do panorama fornecido serão examinadas as principais disposições normativas relativas à matéria presentes no PL nº 4 de 2025, avaliando a aplicabilidade e a eficiência de tais diretrizes no atual contexto de lacuna legislativa acerca da filiação *post mortem*.

1 A DISSOCIAÇÃO ENTRE REPRODUÇÃO E TEMPORALIDADE: EVOLUÇÃO E ASPECTOS CONCEITUAIS DA REPRODUÇÃO ASSISTIDA *POST MORTEM*

No transcurso do último século, a medicina moderna foi marcada vertiginosamente pela célere revolução tecnocientífica, notadamente na seara da medicina reprodutiva. Como pontua Ribeiro (2016, p. 10), no contexto das revoluções biotecnológicas, destacam-se as técnicas de reprodução assistida (TRAs), que permitem a concepção de filhos independentemente de relação sexual, por meio da intervenção médica. O progresso científico e tecnológico nesse campo, além de proporcionar meios eficazes para o enfrentamento da infertilidade humana, culminou em uma ruptura paradigmática da compreensão social a despeito da reprodução, sexualidade e projeto familiar.

Com efeito, a Reprodução Assistida (RA) pode ser definida como a intervenção do homem no processo de procriação natural, com o objetivo de possibilitar que pessoas com problemas de infertilidade e esterilidade satisfaçam o

desejo de alcançar a maternidade ou a paternidade (Freitas; Siqueira; Segre, 2008, p. 93). De acordo com a American Society for Reproductive Medicine (2015, p. 23), às tecnologias de reprodução assistida incluem técnicas como fertilização *in vitro* (FIV), a transferência de gametas para a trompa de Falópio (GIFT), a transferência tubular em estágio pronuclear (PROST), a transferência de embriões para a trompa (TET) e a transferência de zigotos para a trompa de Falópio (ZIFT).

No entanto, conforme assevera Rolf Madaleno (2022, p. 298), "o verdadeiro impulso da ciência no avanço da inseminação artificial surgiu na década de 1970, com o congelamento do sêmen". Nessa linha, de acordo com Patuto (2025, p. 39), "por meio desse método, torna-se possível o emprego de sêmen, óvulos ou embriões um longo período após sua coleta, assegurando a viabilidade do material genético para uso futuro". Desse modo, nota-se que essa inovação biotecnológica inaugurou uma nova dimensão temporal da reprodução humana, permitindo um considerável lapso temporal entre a coleta do material biológico e sua utilização para fins reprodutivos.

Não obstante, as modernas técnicas de reprodução humana, especialmente a criopreservação de embriões para concepção futura, possibilitaram a fecundação mesmo após a morte do doador (Schneider; Sartori, 2015, p. 3). Segundo Guerra (2022, p. 94), "o eventual planejamento familiar que possa ser atravessado pelo infortúnio da morte terá, ainda, chance de ser executado, utilizando-se o material genético previamente criopreservado pelo casal". A inédita hipótese mencionada trata-se da reprodução assistida *post mortem* (RAPM), tendo sua definição disposta pela Associação Brasileira de Reprodução Assistida (SBRA), nos seguintes termos:

> A reprodução assistida pós-morte é o uso de óvulos, espermatozoides ou embriões que tenham sido previamente congelados para obtenção de gravidez após o falecimento de um dos cônjuges. Para que o congelamento possa ser realizado, é necessário que se preencha um consentimento informado explicando qual destino deve ser dado ao material biológico caso um dos cônjuges venha a falecer (Associação Brasileira de Reprodução Assistida, 2020).

Conforme pontua Raphael Ribeiro (2020, p 20-21), "apesar de ser mais comum sua prática com esperma, a técnica também pode ser usada com óvulos criopreservados, caso em que será necessária a gestação por substituição". Destarte, o nascimento de um filho após a morte do titular do material reprodutivo criopreservado, contudo, não somente desafia noções socialmente construídas acerca da reprodução humana, mas implica na necessidade de releitura de diversos

institutos clássicos do Direito. No tocante aos desafios jurídicos impostos pela reprodução assistida *post mortem*, Edwirges Elaine Rodrigues destaca:

> A reprodução assistida *post mortem*, por exemplo, suscita diversos questionamentos, tais como a possibilidade de utilização do material genético após o falecimento de um dos cônjuges ou companheiros, a necessidade de consentimento prévio, a forma de manifestação dessa autorização, os prazos para a realização do procedimento, bem como os direitos de filiação e sucessórios do filho concebido após a morte de um dos genitores (Rodrigues, 2025, p. 56-57).

Diante da crescente utilização das tecnologias reprodutivas na atualidade, é de grande relevância a análise da atual regulamentação da matéria, avaliando as diretrizes adotadas pelas normas aplicáveis, especialmente, à concepção *post mortem*. A complexidade intrínseca à temática, demanda a consolidação de um regime jurídico próprio, capaz de oferecer tratamento sistemático, seguro e constitucionalmente adequado aos avanços proporcionados pelas tecnologias reprodutivas.

2 A DISCIPLINA JURÍDICA DA REPRODUÇÃO ASSISTIDA *POST MORTEM* NO DIREITO BRASILEIRO

Como exposto anteriormente, não existe atualmente no Brasil uma disciplina legal específica para regulamentar as tecnologias de reprodução assistida. Conforme pontua Araújo (2024, p. 33), o conjunto regulatório existente é composto por disposições normativas gerais, presentes nas resoluções do Conselho Federal de Medicina, no Código Civil, na Lei de Biossegurança, entre outros instrumentos normativos em sentido amplo. Entretanto, de acordo com o autor, embora dotados de grande relevância, esses dispositivos “não são suficientes, pois não contemplam de forma ampla e completa todas as situações inerentes à técnica de procriação assistida e a fertilização post mortem” (Araújo, 2024, p. 34).

Concernente a legislação civil, Rodrigo da Cunha Pereira (2021, p. 632) esclarece que o Código Civil faz referência à reprodução assistida homóloga *post mortem*: Presumem-se concebidos na constância do casamento os filhos: “III – havidos por fecundação artificial homóloga, mesmo que falecido o marido” (art. 1.597, CCB). Em contrapartida, Raphael Rêgo Borges Ribeiro (2016, p. 41) pontua que “a referida norma apenas se limita a assegurar o reconhecimento da relação de

filiação e paternidade da criança concebida postumamente em relação ao marido falecido da mulher que se utilizar da técnica".

Perante o tratamento fragmentado da legislação civil, a admissão na técnica pelo ordenamento jurídico tem sido amplamente discutida pela doutrina. A esse respeito, adotando uma abordagem contrária ao procedimento, Gama (apud Dias, 2021, p. 223) sustenta que "o permissivo legal não significa que a prática da inseminação ou fertilização in vitro *post mortem* seja autorizada ou estimulada". Compartilhando dessa compreensão, Eduardo Leite (1995, p. 336) defende que "toda criança existe um direito fundamental ao biparentesco, como vocação natural e legítima de ter um pai e uma mãe, e de ser educada por ambos".

Segundo Montalbano (2012, p. 24), a corrente doutrinária que rechaça a reprodução assistida após a morte do genitor fundamenta-se, sobretudo, na falta de validade constitucional da referida prática. Relativamente à violação constitucional, a Fischer esclarece:

> Não seria possível o exercício do projeto parental apenas por ato unilateral da mãe, de modo que o melhor interesse da criança não estaria sendo atendido à luz da psicologia, haja vista que o fruto da inseminação jamais conheceria o seu genitor, não possuindo igualdade de tratamento com os filhos já nascidos quando do óbito (Fischer apud Montalbano, 2012, p. 24).

No entanto, evidencia-se que a corrente doutrinária contrária à reprodução assistida *post mortem* não é compatível com a nova realidade a ser enfrentada pelo Direito Contemporâneo. O argumento sustentado de que o melhor interesse da criança não seria respeitado se ela não conviver com o pai, mostra-se frágil, especialmente diante da proteção jurídica dada pela Constituição Federal às famílias monoparentais (Montalbano, 2012, p. 30). Na mesma linha, Maria Helena Diniz (2022, p. 405) pontua que "o filho concebido *post mortem* terá, por ficção jurídica, um lar, possibilitando a sua integração familiar e social, tendo em vista que a família monoparental é protegida constitucionalmente"

Corroborando esse entendimento, Raphael Ribeiro (2016, p. 53) defende que "não se pode concordar com o entendimento segundo o qual a família bilateral é o modelo normal ou aquele em que se garante mais intensamente o melhor interesse da prole". Para o autor, o melhor interesse da criança não deve se fundamentar em ideais excludentes, uma vez que houve uma revolução no Direito de Família, superando o paradigma de família biparental, composta necessariamente por pai e por mãe (Ribeiro, 2016, p. 58).

Ante as inúmeras controvérsias decorrentes de interpretações distintas do art. 1.597 do Código Civil, salienta Luís Roberto Gonçalves (2026, p. 755) que o Conselho de Justiça Federal (CJF) editou uma série de enunciados vinculados ao dispositivo. No que se refere especificamente à reprodução assistida *post mortem*, destacam-se os seguintes enunciados:

> Enunciado n. 106 da I Jornada de Direito Civil: Para que seja presumida a paternidade do marido falecido, será obrigatório que a mulher, ao se submeter a uma das técnicas de reprodução assistida com o material genético do falecido, esteja na condição de viúva, sendo obrigatória, ainda, a autorização escrita do marido para que se utilize seu material genético após sua morte (Conselho da Justiça Federal, 2002).
>
> Enunciado n. 633 da VIII Jornada de Direito Civil: É possível ao viúvo ou ao companheiro sobrevivente, o acesso à técnica de reprodução assistida póstuma — por meio da maternidade de substituição, desde que haja expresso consentimento manifestado em vida pela sua esposa ou companheira (Conselho da Justiça Federal, 2019).

Não obstante, diante do tratamento fragmentado dado pela legislação civil, o Conselho Federal de Medicina (CFM) também assumiu o protagonismo na normatização da matéria, estabelecendo diretrizes para uso de técnicas de reprodução assistida através de resoluções de natureza deontológica (Patuto, 2025, p. 22). A atual norma em vigência trata-se da Resolução CFM nº 2.320/2022, a qual, no que tange à concepção póstuma, estabelece que "é permitida a reprodução assistida *post mortem* desde que haja autorização específica do(a) falecido(a) para o uso do material biológico criopreservado, de acordo com a legislação vigente" (Conselho Federal de Medicina, 2022, p. 108).

Cumpre destacar, todavia, que, conforme pontua Edwirges Elaine Rodrigues (2025, p. 63), "o legislador civilista, ao tratar do assunto, não exige a autorização para tal procedimento na modalidade homóloga e se omitiu quanto à forma da autorização prevista na hipótese de reprodução assistida heteróloga". Tal lacuna legal gera intenso debate jurídico acerca da forma adequada para a manifestação de vontade deixada pela(o) falecida(o), agravando o quadro de insegurança jurídica. De acordo com Mário Delgado (apud Rodrigues, 2025, p. 64), "não existindo forma prescrita em lei no que diz respeito à autorização, deve-se compreender que a sua forma é livre, não sendo restrita à forma escrita".

Ademais, pontua-se que, apesar da relevância da Resolução CFM nº 2.320, em virtude da falta da imperatividade *erga omnes* às diretrizes do Conselho Federal de Medicina, uma vez que se direcionam aos médicos, cabe ao Poder Legislativo

expressamente autorizar ou proibir a reprodução póstuma, regulamentando todos os seus efeitos (Ribeiro, 2016, p. 46).

Portanto, o panorama normativo concernente à reprodução assistida p*ost mortem* revela um tratamento permeado de lacunas, que intensificam o quadro de insegurança jurídica acerca da matéria. Entre elas, destacam-se a formalização do consentimento, o Estado de filiação e os direitos sucessórios do descendente gerado por reprodução assistida *post mortem*. Nota-se que as principais respostas a essas questões são oriundas de normas infralegais e da jurisprudência, uma vez que a matéria não é regulada por diploma legal específico. Porém, Venosa (2023, p. 456) sustenta que "relegar temas tão importantes aos tribunais acarreta desnecessária instabilidade social".

3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REPRODUÇÃO ASSISTIDA *POST MORTEM*

A Constituição Federal, promulgada em 1988, estabeleceu o novo panorama para a ordem jurídica nacional, especialmente para o Direito de Família. Dentre as importantes transformações introduzidas pela CRFB/88, Caio Mário (2018, p. 49) salienta que a atual Carta Magna "abriu horizontes ao instituto jurídico da família, que mereceu sua atenção em três pontos relevantes: entidade familiar, planejamento familiar e assistência direta à família".

Dessa forma, o modelo igualitário da família constitucionalizada se contrapõe ao modelo autoritário do Código Civil de 1916, destacando-se a expansão da proteção do Estado à família. Esses valores são os alicerces dessa imensa mudança paradigmática que inspiram o marco regulatório estampado nos arts. 226 a 230 da Constituição de 1988 (Pereira, 2018, p. 22). Com ênfase no planejamento familiar, destaca-se seu alçamento ao status de direito fundamental, nos termos do art. 226, §7°:

> Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
> [...]
> § 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas (Brasil, 2002, art. 226).

Segundo Maria Helena Diniz (2022, p. 37), com tal reconhecimento, o constituinte buscou garantir a democratização do planejamento familiar, dando ao casal a livre decisão sobre o assunto, coibindo interferências de qualquer entidade, inclusive religiosa. A previsão constitucional expressa de direito ao planejamento familiar tem relação estreita com o reconhecimento da necessidade de proteção jurídica à sexualidade e à reprodução (Ribeiro, 2020, p. 140-141). Desse modo, os direitos reprodutivos deixam de ser considerados apenas sob a perspectiva privada e individual, ganhando tutela jurídica estatal, enquanto direito fundamental.

À luz do dispositivo, percebe-se que, no novo panorama constitucional, o planejamento familiar passa a assumir uma dimensão ampliada, adaptando-se não somente ao Estado Democrático de Direito, mas também aos avanços biotecnológicos proporcionados pela medicina reprodutiva. Dessa forma, ao consagrar o livre planejamento familiar como corolário do princípio da liberdade, a Carta Magna conferiu autonomia ao casal, atribuindo ao Estado a incumbência de prover recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito. Assim sendo, o artigo 226 possui dupla dimensão, além de ser norma definidora de direitos, consiste também em norma prestacional, a qual impõe deveres ao Estado, de modo a orientar sua atuação.

Posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.263 de 1996, o planejamento familiar é previsto como direito de todo cidadão. Ademais, tem sua definição legalmente prevista como o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas (Brasil, 1996).

Nesse contexto, conforme sustenta Divino e Almeida (2024, p. 11), as técnicas de reprodução assistida, por propiciarem que os diversos arranjos familiares efetivem o direito à reprodução em situações de infecundidade, relacionam-se diretamente com o planejamento familiar garantido pelo art. 226, §7° da Constituição Federal. Normalmente, “ter filho” também implicaria ato sexual, gravidez e “ser pais”, mas essas realidades não estão mais necessariamente associadas, porquanto, no âmbito da reprodução assistida, por exemplo, “ter filhos” pode estar dissociado tanto do ato sexual quanto da gravidez (Sanches, Simão-Silva, 2016, p. 77).

Nesse diapasão, nota-se que a reprodução assistida *post mortem* representa uma nova manifestação do exercício do direito ao planejamento familiar, rompendo drasticamente a lógica temporal da procriação humana. Entretanto, embora a Constituição Federal legitime a autonomia das pessoas para decidirem sobre seus direitos reprodutivos, o próprio diploma enfatiza a proteção ao interesse dos filhos a serem gerados, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana e a paternidade responsável, como princípios orientadores desse direito.

Assim, sob a ótica, a procriação póstuma deve ser exercida dentro dos limites impostos pelo legislador, de maneira a garantir que a autonomia reprodutiva não seja exercida de modo ilimitado ou abusivo. Nas palavras de Valéria Cardin (apud Ribeiro, 2020, p. 145), é possível "conceituar a paternidade responsável como a obrigação que os pais têm de prover a assistência moral, afetiva, intelectual e material aos filhos". Ademais, como assevera Ribeiro (2020, p. 146), o princípio constitucional do melhor interesse da criança e do adolescente é indissociável da parentalidade responsável, uma vez que a Constituição de 1988 assegura a estes um tratamento absolutamente prioritário, garantindo-lhes a convivência familiar, entre outros direitos, além de colocá-los a salvo da negligência e da discriminação.

Ademais, menciona-se a necessidade de compatibilizar a reprodução assistida *post mortem* aos princípios jurídicos fundamentais e gerais aplicáveis ao direito de família e a todas as entidades familiares. Segundo Paulo Lôbo (2024, p. 75-76), os princípios jurídicos dispostos no diploma constitucional podem ser agrupados em princípios fundamentais, os quais abrangem a dignidade da pessoa humana e a solidariedade familiar, e princípios gerais que incluem igualdade familiar, liberdade familiar, responsabilidade familiar, afetividade, convivência familiar e melhor interesse da criança.

Dessa forma, nota-se que a noção de planejamento familiar se encontra em constante transformação, desvinculado da temporalidade e de vínculos sexuais. Nesse panorama, a procriação póstuma revela uma nova temporalidade procriativa, na qual prescinde a coexistência entre os membros do projeto parental. No entanto, é conclusivo que a legitimidade do procedimento, enquanto não for editada lei específica para a matéria, seja orientada pelos princípios constitucionais, de modo a compatibilizar a liberdade reprodutiva, dentro do exercício do planejamento familiar, com os princípios constitucionais, de modo a viabilizar o alcance da dignidade da pessoa humana de todos os indivíduos envolvidos.

4 CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM MATÉRIA DE REPRODUÇÃO ASSISTIDA *POST MORTEM*

4.1 O REsp 1.918.421/SP e a exigência de consentimento prévio, expresso e formal

O debate jurisprudencial acerca da reprodução assistida *post mortem* ainda se encontra de maneira tímida no Judiciário. Nesse contexto, um dos importantes precedentes relacionados à matéria consiste no Recurso Especial nº 1.918.421/SP, sob relatoria do Ministro Marco Buzzi. A controvérsia submetida ao STJ concentrou-se na definição da forma e da extensão do consentimento necessário para legitimar a utilização de embriões criopreservados após o falecimento de um dos genitores.

O recurso teve origem por ação ajuizada pelos filhos adotivos de J.L.Z, em face da viúva do falecido e do Hospital Sírio Libanês, a fim de impedir a implantação de embriões excedentários criopreservados, resultantes de fertilização *in vitro* realizada anteriormente pelo casal. Os autores alegaram que a implantação dos embriões seria ilegal e abusiva, uma vez ausente qualquer documento por meio do qual tenha o falecido externado de forma expressa e específica autorização para utilização dos embriões após seu falecimento. Em primeira instância, o pedido dos autores foi julgado procedente, não autorizando a viúva a implantação dos embriões.

A viúva, contudo, interpôs apelação perante o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). O Tribunal, por sua vez, reformou a sentença, sob o argumento de que o Contrato celebrado com o hospital possuía múltiplas escolhas, fáceis, objetivas e simples, impassíveis de gerar qualquer confusão ou desentendimento para os contratantes e, em razão da ausência de lei que preveja forma específica para manifestação da vontade. Não obstante, no acórdão proferido, pontuou-se que o Provimento 63/2017, do Conselho Nacional de Justiça, ostenta caráter infralegal e é flexível quanto à forma da manifestação de vontade, permitindo que se dê por instrumento privado, como no caso analisado. Contra esse acórdão, os filhos adotivos interpuseram Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça, alegando que a mera outorga de custódia presente no contrato padrão de prestação de serviços médicos não poderia ser compreendida como autorização expressa e

específica entendida como necessária para a implantação de embriões *post mortem* (Brasil, 2021).

Consoante o voto vencedor do Ministro Luís Felipe Salomão (2021), nos casos em que a expressão da autodeterminação significar a projeção de efeitos para além da vida do sujeito de direito, com repercussões existenciais e patrimoniais, relaciona-se intrinsecamente à personalidade e dignidade dos seres humanos envolvidos, sendo imprescindível que sua manifestação se dê de maneira inequívoca, efetivando-se por meio de instrumentos jurídicos apropriadamente arquitetados pelo ordenamento, sob de pena de ser afrontada. A respeito dos meios de formalização adequados para o procedimento, o relator pontuou que "ganha espaço o instituto do testamento, que tem como marca distintiva a declaração de vontade, expressão indiscutível da autonomia pessoal, e, nada obstante escape ao tradicional" (Brasil, 2021).

No caso em tela, entendeu-se que somente houve autorização pelo falecido, para que a viúva custodiasse o material genético após a sua morte, providência diversa da autorização para implantação dos embriões. Como custodiante, a viúva poderia ceder o material para pesquisa, doação ou descartar, mas nunca o implantar em si. Nesse sentido, a Quarta Turma, por maioria, deu provimento aos recursos especiais, para restabelecer a sentença de piso e não autorizar a realização, pelos recorridos, de implantação do material biológico criopreservado.

A decisão proferida pelo STJ consolidou-se como importante precedente, orientando decisões posteriores que versam sobre a temática. A relevância desse julgado foi reforçada pela inclusão do precedente no Informativo de Jurisprudência nº 706 do Superior Tribunal de Justiça, em que a tese firmada foi sintetizada em caráter enunciativo, estabelecendo que:

> A declaração posta em contrato padrão de prestação de serviços de reprodução humana é instrumento absolutamente inadequado para legitimar a implantação *post mortem* de embriões excedentários, cuja autorização, expressa e específica, deve ser efetivada por testamento ou por documento análogo (STJ, 2021).

O julgado ora analisado, portanto, é de grande relevância na consolidação do entendimento acerca do consentimento prévio na reprodução assistida *post mortem*. O Recurso Especial rompeu a tendência inicial da jurisprudência em admitir a reconstrução judicial da vontade presumida do falecido, promovendo maior segurança jurídica.

4.2 O REsp 2.237.747/AM e o reconhecimento da filiação e dos direitos sucessórios da prole concebida *post mortem*

No que tange à análise do vínculo de filiação e dos direitos sucessórios da criança concebida *post mortem*, ganha relevância o Recurso Especial nº 2237747-AM, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça em 2025. O recurso em tela foi interposto pela genitora da autora da herança contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas que negou provimento ao agravo de instrumento em ação de inventário, mantendo decisão que indeferiu impugnação à capacidade de suceder de descendente gerada por reprodução assistida pós-morte no exterior. A controvérsia submetida à apreciação da Corte dizia respeito à capacidade sucessória de descendente gerada por reprodução assistida pós-morte realizada no exterior sem observância dos preceitos da legislação nacional.

Quanto aos fatos que deram origem à controvérsia, a viúva e a *de cujus* constituíram união estável em 2012 e, posteriormente, em 2019, se casaram na cidade de Barcelona, na Espanha. No entanto, a autora da herança faleceu no mesmo país em 2020, local onde foi realizado o procedimento de inseminação artificial *post mortem,* resultando no nascimento da criança em 2022. Durante o processo de inventário, a mãe da falecida (recorrente) impugnou a habilitação da criança no inventário, alegando que a concepção teria ocorrido 10 meses após o falecimento e que o procedimento não observou os requisitos do ordenamento jurídico brasileiro.

Em primeiro grau, o pedido de impugnação da capacidade sucessória foi negado, reconhecendo a possibilidade da descendente participar da sucessão. Não conformando, a recorrente interpôs perante o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas agravo de instrumento contra a decisão. No entanto, o tribunal negou provimento ao recurso, mantendo a decisão de primeiro grau, sustentando que a negativa de herança da filha constituiria violência da dignidade da pessoa humana, sujeitando-a à orfandade obrigatória.

No REsp 2.237.747, entretanto, a Terceira Turma do STJ reformou a decisão do TJAM, reconhecendo a incapacidade de suceder da descendente gerada por reprodução assistida pós-morte no exterior, por não terem sido atendidos os preceitos da legislação nacional. Ao apreciar o mérito, o STJ reafirmou que,

conforme o art. 1.798 do Código Civil, a capacidade de suceder, como regra, é atribuída a pessoas já nascidas ou concebidas no momento da abertura da sucessão.

A respeito do entendimento de nascituro, pontuou-se a definição dada pelo STF na ADI n. 3.519/DF, que, ao distinguir entre nascituro e material genético criopreservado, estabeleceu que "nascituro é o ser já concebido, mas que ainda se encontra no ventre materno" (Acórdão ADI 3.510/DF). No caso em exame, uma vez que a implantação do embrião no ventre materno se deu após a abertura da sucessão, a excluiria do rol de herdeiros contido no artigo 1.798 do Código Civil Brasileiro. Além disso, a de cujus não havia deixado testamento para que se aplicasse a previsão do I, do CC, segundo o art. 1.798, qual os filhos, ainda não concebidos, de pessoas indicadas pelo testador, podem ser chamados a suceder, desde que vivas estas ao abrir-se a sucessão.

Quanto à aplicação das presunções de filiação, alegou-se que para que essa presunção se opere, é necessário que o procedimento de fertilização post mortem tenha obedecido ao regramento vigente no Brasil. A época da concepção e nascimento, estava prevista na Resolução n. 2.294/2021 do CFM e no Provimento n. 63 do CNJ, normas atualizadas, respectivamente, pela Resolução CFM n.º 2.320/2022 e pelo Provimento CNJ n.º 149/2023, os quais exigem autorização específica do(a) falecido(a) lavrado por meio de instrumento público ou particular com firma reconhecida.

Entretanto, o tribunal destacou que não cabia ao inventário discutir se o documento de autorização era verdadeiro ou válido, nem analisar se a falecida realmente era a mãe da criança ou se o registro de nascimento deveria ser mantido ou anulado. Isso porque a criança já possuía registro civil como filha, de modo que a filiação já estava formalmente estabelecida. Assim, a discussão no processo sucessório não era sobre a existência da relação de filiação, mas restringiu-se aos efeitos dessa filiação no direito hereditário, ou seja, se a descendente teria capacidade para suceder e participar da herança.

Portanto, nota-se que a questão da filiação possui menor discussão, isso porque o ordenamento jurídico prioriza a proteção do vínculo parental, especialmente diante da existência de registro civil e da comprovação da origem genética. Desse modo, uma vez reconhecida a relação de filiação, a criança passa a ser titular dos direitos decorrentes desse vínculo. Em contrapartida, o

reconhecimento dos direitos sucessórios exige uma análise mais criteriosa, uma vez que a filiação, por si só, não gera automaticamente o direito à herança quando se trata de reprodução assistida post mortem. Isso ocorre porque a sucessão envolve a necessidade de verificar se houve autorização específica do falecido quanto ao uso do material genético após a morte, preferencialmente através de documento escrito, como testamento ou instrumento equivalente.

5 A REFORMA DO CÓDIGO CIVIL (PROJETO DE LEI Nº 4/2025): CONSENTIMENTO, FILIAÇÃO E DIREITOS SUCESSÓRIOS

Ante às múltiplas possibilidades de constituição familiar proporcionadas pelas tecnologias reprodutivas, o Direito Contemporâneo encontra-se desafiado a acompanhar essa realidade, construindo respostas que conciliem autonomia reprodutiva, dignidade da pessoa humana, planejamento familiar, segurança jurídica e proteção integral da futura prole. De acordo com Salomão e Moraes (2024, p. 23), "as rápidas transformações na sociedade, por variados motivos, e o surgimento de novas tecnologias, indicam a necessidade de atualização do estatuto civil, adequando-o às novas necessidades e desafios". Nessa perspectiva, acerca da regulamentação da reprodução assistida no ordenamento jurídico brasileiro, Sílvio de Salvo Venosa observa:

> Toda essa matéria, que é cada vez mais ampla e complexa, deve ser regulada por lei específica, por um estatuto ou microssistema. Com esses dispositivos na lei passamos a ter, na realidade, mais dúvidas do que soluções, porque a problemática ficou absolutamente capenga, sem a ordenação devida, não só quanto às possibilidades de o casal optar pela fertilização assistida, como pelas consequências dessa filiação no direito hereditário. É urgente que tenhamos toda essa matéria regulada por diploma legal específico. Relegar temas tão importantes aos tribunais acarreta desnecessária instabilidade social (Venosa, 2023, p. 456).

Apesar de tramitarem diversos projetos de lei, voltados ao tratamento legal da matéria, a reprodução assistida *post mortem* ainda se encontra envolta em insuficiência normativa. Diante desse panorama, ganha destaque o Anteprojeto de Reforma do Código Civil, consolidado no Projeto de Lei nº 4, de 2025, que propõe significativas atualizações ao diploma civil, em consonância com as questões contemporâneas ainda não contempladas à época da promulgação do Código em 2002. A nova redação proposta se baseia, sobretudo, na jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, nos enunciados

aprovados nas Jornadas de Direito Civil e nas posições doutrinárias já sedimentadas.

De forma geral, a proposta apresenta 22 novos artigos, compreendidos entre os arts. 1.629-A e 1.629-V, que tratam das técnicas de reprodução assistida. No que concerne à reprodução assistida *post mortem*, o projeto de lei traz disposições de grande relevância, disciplinando questões como consentimento, filiação, direitos sucessórios e lapso temporal. Com o objetivo de fomentar a discussão acerca da eficiência desses dispositivos, a pesquisa procede à análise dos principais dispositivos acerca da reprodução assistida *post mortem* no Projeto de Lei nº 4, de 2025.

Introduzindo a disciplina jurídica da matéria, o PL estabelece a Seção IV disposições gerais da Reprodução Assistida *Post Mortem.* A princípio, quanto à sua admissão legal, o projeto de lei condiciona o procedimento à prévia e expressa manifestação do falecido em documento escrito, conforme se observa no art. 1.629-Q:

> Art. 1.629-Q. É permitido o uso de material genético de qualquer pessoa após a sua morte, seja óvulo, espermatozoide ou embrião, desde que haja expressa manifestação, em documento escrito, autorizando o seu uso e indicando: I - a quem deverá ser destinado o gameta, seja óvulo ou espermatozoide, e quem o deverá gestar após a concepção; II - a pessoa que deverá gestar o ser já concebido, em caso de embrião. Parágrafo único. Em caso de filiação post mortem, o vínculo entre o filho concebido e o genitor falecido se estabelecerá para todos os efeitos jurídicos de uma relação paterno-filial (Brasil, 2025).

Conforme observado, a disposição segue as orientações normativas infralegais, a tendência doutrinária majoritária e a jurisprudência consolidada. Contudo, destaca-se que, no que tange à exigência da formalização por documento escrito, não há especificação do instrumento adequado à manifestação de vontade, permitindo uma interpretação menos formalista. Não obstante, merece destaque a vedação trazida pelo art. 1.629-R, o qual estabelece que “não serão permitidas a coleta e a utilização de material genético daquele que não consentiu expressamente, ainda que haja manifestação de seus familiares em sentido contrário” (Brasil, 2025).

Além da necessidade de autorização expressa, a proposta de reforma traz importantes disposições acerca do consentimento informado em seus arts. 1.629-S, 1.629-T, 1.629-U e 1.629-V. Prescrevem os artigos que, para a realização do procedimento, todos os envolvidos devem firmar termo de consentimento informado, que deve ser precedido de todas as informações necessárias para propiciar o

esclarecimento indispensável, abrangendo implicações éticas, sociais e jurídicas. Ademais, no termo de consentimento deve, ainda, constar o destino a ser dado ao material genético criopreservado em caso de rompimento da sociedade conjugal ou convivencial, de doença grave ou de falecimento de um ou de ambos os autores do projeto parental, bem como em caso de desistência do tratamento proposto (Brasil, 2025).

Acerca dos efeitos jurídicos da reprodução assistida, à luz do princípio constitucional da igualdade entre os filhos, o art. 1.629-B dispõe que:

> Todas as pessoas nascidas a partir da utilização de técnicas de reprodução humana assistida terão os mesmos direitos e deveres garantidos às pessoas concebidas naturalmente, vedada qualquer forma de discriminação, ressalvado o disposto no art. 1.798 (Brasil, 2025).

Tal posicionamento encontra respaldo doutrinário. Nas palavras de Gagliano e Pamplona Filho (2017, p. 630), "o reconhecimento da igualdade dos filhos, independentemente da forma como concebidos, culmina por se desdobrar na importante noção de veracidade da filiação, regra principiológica fundamental". Segundo os autores, a consequência prática desse princípio é que o ordenamento não deve criar óbices para se reconhecer a verdadeira vinculação entre pais e filhos. Conforme se observa, o dispositivo legal traz ressalvas ao expor a exceção disposta no artigo 1.798, que se refere à capacidade sucessória. De acordo com Ana Cláudia Silva Scalquette, (2025, p. 435), "o art. 1.798, ressalva feita à igualdade, prevê regras a serem cumpridas para que seja garantido o direito à herança para a filiação post mortem e também a segurança jurídica necessários às relações familiares".

De modo a responder à imprecisão jurídica do diploma civilista quanto aos direitos sucessórios da prole póstuma, propõe-se alteração ao artigo 1.798 do Código Civil, estabelecendo uma nova redação:

> Art. 1.798. Legitimam-se a suceder as pessoas nascidas ou já concebidas no momento da abertura da sucessão, bem como os filhos do autor da herança gerados por técnica de reprodução humana assistida post mortem, nos termos e nas condições previstos nos parágrafos seguintes.
> § 1º Aos filhos gerados após a abertura da sucessão, se nascidos no prazo de até cinco anos a contar dessa data, é reconhecido direito sucessório.
> § 2º O direito à sucessão legítima dos filhos concebidos ou gerados por técnica de reprodução humana assistida, concluída após a morte, quer seja por meio do uso de gameta de pessoa falecida ou por transferência embrionária em genitor supérstite ou, ainda, por meio de gestação por substituição, depende da autorização expressa e inequívoca do autor da herança para o uso de seu material criopreservado, dada por escritura pública ou por testamento público, observado o disposto nos arts. 1.629-B e 1.629-Q.

> § 3º A autorização de que trata o §2º é revogável a qualquer tempo.
> § 4º O juiz poderá nomear curador ao concepturo em caso de ausência de genitor supérstite ou conflito de interesses com o inventariante ou com os demais herdeiros, para resguardar os interesses sucessórios do futuro herdeiro, até o seu nascimento com vida.
> § 5º O curador ou o genitor sobrevivente podem requerer a reserva do quinhão hereditário pelo período a que se refere o § 1º.
> § 6º O limite temporal do § 1º deste artigo não repercute nos vínculos de filiação e de parentesco (Brasil, 2025).

Ao sujeitar o reconhecimento da capacidade sucessória do descendente à autorização expressa e inequívoca do autor da herança, dada por escritura pública ou por testamento público, o legislador busca conciliar a autonomia reprodutiva à segurança jurídica das relações patrimoniais. Como destacado, além de observar a disposição do Código Civil, estabeleceu-se como lapso temporal lícito o período de até cinco anos a contar da abertura da sucessão para que seja reconhecido o direito sucessório. Outrossim, é relevante a disposição de que será facultado ao curador ou genitor sobrevivente requerer a reserva do quinhão hereditário pelo período de cinco anos, assegurando, assim, todos os seus direitos patrimoniais.

Limitando-se a presente análise aos dispositivos referentes à matéria discutida, ao positivar requisitos já consolidados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, pelas posições doutrinárias já sedimentadas e pelos enunciados aprovados nas Jornadas de Direito Civil, o PL nº 4 de 2025, apesar de não eliminar integralmente as controvérsias, confere maior coerência e previsibilidade ao tratamento da reprodução assistida *post mortem*, harmonizando a autonomia reprodutiva, filiação e sucessão no contexto das novas configurações familiares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o prisma da análise empreendida, conclui-se que a reprodução assistida *post mortem* consiste em um dos mais complexos desafios impostos ao Direito Contemporâneo pelo avanço biotecnológico. O enfrentamento da controvérsia torna-se ainda difícil diante da ausência de legislação específica no ordenamento jurídico brasileiro que discipline as principais questões decorrentes da concepção póstuma. Como verificado, o acervo legal da matéria encontra-se disciplinado principalmente por resoluções deontológicas do Conselho Federal de Medicina, no entanto, seu alcance limitado revela a atual insuficiência normativa.

Por conseguinte, a temática é cercada por diversas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, especialmente no que concerne à formalização da autorização do falecido, filiação, direitos sucessórios e lapso temporal para a realização do procedimento. Essas questões não encontram resposta na legislação brasileira, sendo supridas substancialmente pela judicialização de casos relacionados à utilização de material genético cujo titular tenha falecido.

Todavia, à luz da análise jurisprudencial, a reprodução assistida *post mortem* ainda possui pouco enfrentamento no judiciário. Os principais julgados revelam uma evidente divergência interpretativa conforme o grau responsável pela apreciação, isso se dá em razão do lacunoso suporte legal dado ao tema. No entanto, conforme recente entendimento firmado pelo STJ, admite-se a concepção póstuma, tendo como requisito determinante que o falecido tenha a autorizado previamente. Quanto à formalização da autorização, conforme o enunciado de jurisprudência n. 706 do STJ, esta deve ser preferencialmente por intermédio de testamento ou documento análogo, uma vez que se trata de disposição de vontade que implica em efeitos patrimoniais.

A respeito da filiação, a jurisprudência e doutrina revelam maior facilidade interpretativa, pois a legislação civil reconhece a verdade biológica presente nessa hipótese. Assim, à luz do princípio da igualdade entre filhos, o descendente concebido *post mortem* terá todos os direitos decorrentes da filiação reconhecidos sem distinção em relação a sua origem. Tal entendimento reflete a transformação gerada pelas tecnologias reprodutivas no entendimento acerca do estado de filiação.

Em contraponto, o reconhecimento dos direitos sucessórios enfrenta grande controvérsia, uma vez que o nascimento de um filho após morte do *de cujus* desafia princípios basilares do sistema sucessório. A questão ainda não se encontra uniformizada pela jurisprudência nacional e suscita debates doutrinários sobre a capacidade sucessória do descendente póstumo. De forma geral, os tribunais têm decidido no sentido de que para o reconhecimento dos direitos sucessórios faz-se imprescindível o respeito aos requisitos impostos pela regulamentação brasileira ou disposição testamentária.

As diversas divergências verificadas evidenciam a premente necessidade da consolidação de um diploma legal específico para a matéria, de modo a suprir as atuais lacunas. Nesse contexto, ganha destaque o Projeto de Lei n. 4 de 2025, que propõe disposições sobre diversas matérias relacionadas à reprodução assistida

post mortem. O projeto de lei estabelece diversos critérios de admissão do procedimento e o do reconhecimento da filiação e dos direitos sucessórios do descendente concebido após a morte do autor da herança, simbolizando uma importante perspectiva de aperfeiçoamento legal, aproximando o diploma civil da realidade social.

REFERÊNCIAS

AMERICAN SOCIETY FOR REPRODUCTIVE MEDICINE. **Assisted Reproductive Technology**: a guide for patients. Birmingham: ASRM, 2015. 24 p. (Patient Information Series). Disponível em: Assisted Reproductive Technology | Fertility Answers. Acesso em: 2 ago. 2026**.**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REPRODUÇÃO ASSISTIDA (SBRA). **Entenda a reprodução assistida post mortem e conheça seus aspectos legais.** Brasília: SBRA, 30 nov. 2020. Disponível em: Entenda a reprodução assistida post mortem e conheça seus aspectos legais. Acesso em: 26 jul. 2026.

ARAÚJO, Guilherme Soares de. **O consentimento na reprodução assistida post mortem**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4, de 2025.** Dispõe sobre a atualização da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG). Brasília: Senado Federal, 2025. Disponível em: PL 4/2025 - Senado Federal. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.320, de 1º de setembro de 2022**. Adota normas éticas para a utilização de técnicas de reprodução assistida. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 179, p. 107-108, 20 set. 2022

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 29 maio. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996.** Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: L9263. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidente da República, 2002. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 29 maio. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 2.237.747/AM**. Descendente gerada por reprodução assistida pós-morte no exterior. Capacidade de suceder. Necessidade de observância dos preceitos da legislação nacional. Relator: Ministro Humberto Martins, 9 de dezembro de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 dez. 2025. Disponível em: http://www.stj.jus.br. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 1.918.421/SP.** Reprodução humana assistida. Regulamentação. Atos normativos e administrativos. Prevalência da transparência e consentimento expresso acerca dos procedimentos. Embriões excedentários. Reprodução assistida post mortem. Possibilidade. Autorização expressa e formal. Relator: Ministro Marco Buzzi. Redator para o acórdão: Ministro Luis Felipe Salomão, 8 de junho de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 ago. 2021. Disponível em: http://www.stj.jus.br. Acesso em: 1 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência n° 706**. Brasília, DF: STJ, 30 ago. 2021. Disponível em: http://www.stj.jus.br. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510/DF**. Impugnação ao art. 5º da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (Lei de Biossegurança). Pesquisas com células-tronco embrionárias. Inexistência de violação ao direito à vida. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto, 29 de maio de 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 96, 28 maio 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 14 jun. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Enunciado nº 106.** In: I JORNADA DE DIREITO CIVIL, 2002, Brasília. Enunciados aprovados... Brasília: CJF, 2002. Disponível em: https://www.cjf.jus.br. Acesso em: 26 jul. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Enunciado nº 633**. In: VIII JORNADA DE DIREITO CIVIL, 2018, Brasília. Enunciados aprovados... Brasília: CJF, 2018. Disponível em: https://www.cjf.jus.br. Acesso em: 26 jul. 2026.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**.14. ed. Ver. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito de Família. Volume 5. 36. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

DIVINO, Sthéfano Bruno Santos; ALMEIDA, Isabela Gonçalves. **Reprodução assistida como direito e elemento do planejamento familiar**: fundamentos jurídicos do dever de o Estado em prestar assistência. 28 jun. 2024.

FREITAS, Marcia de; SIQUEIRA, Arnaldo AF; SEGRE, Conceição A M. Avanços em reprodução assistida. **Rev. bras. crescimento desenvolv. hum**., São Paulo, v. 18, n. 1, p. 93-97, abr. 2008. Disponível em:

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12822008000100012&lng=pt&nrm=iso . Acesso em 01 jul. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**: direito de família. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017. V. 6.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **A nova filiação**: o biodireito e as relações parentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil** 3: responsabilidade civil, direito de família, direito das sucessões. Coordenador Pedro Lenza. 13. Ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2026.

GUERRA, Carlos Henrique Fernandes. **Reprodução assistida post mortem**: uma análise dos reflexos sucessórios envolvendo os filhos provenientes de técnicas de criopreservação de embriões e gametas. 2022. 218 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

LEITE, Eduardo de Oliveira. Procriações artificiais e o direito: aspectos médicos, religiosos, psicológicos, éticos e jurídicos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo,1995.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: famílias. 14. Ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

MADALENO, Rolf. **Manual de direito de família**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MONTALBANO, Ana Caroline Oliveira. Inseminação post mortem e seus reflexos no direito de família e sucessões. **Revista da ESMESC**, Florianópolis, v. 19, n. 25, p. 9-34, 2012. Disponível em: Inseminação post mortem e seus reflexos no direito de família e sucessões | Revista da ESMESC - Publicação contínua. Acesso em: 6 jul. 2026.

PATUTO, Ana Beatriz Antonelli Brabo. **Reprodução assistida post mortem**: análise da vocação sucessória do filho concebido postumamente. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direito de família. 26. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. V. 5.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito das Famílias;** prefácio Edson Fachin. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021

RIBEIRO, Raphael Rego Borges. **O direito das sucessões e a Constituição Federal de 1988**: reflexão crítica sobre os elementos do fenômeno sucessório à luz da metodologia civil-constitucional. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: ufba.br. Acesso em: 22 jun. 2026.

RIBEIRO, Raphael Rego Borges. PLANEJAMENTO FAMILIAR E REPRODUÇÃO ASSISTIDA. **Conpedi Law Review**, Florianopolis, Brasil, v. 6, n. 1, p. 138–157, 2020. DOI: 10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2020.v6i1.6970. Disponível em: PLANEJAMENTO FAMILIAR E REPRODUÇÃO ASSISTIDA | Conpedi Law Review. Acesso em: 4 jun. 2026.

RIBEIRO, Raphael Rego Borges. **Reprodução assistida post mortem**: a atribuição de direitos sucessórios aos filhos gerados após a morte de um dos genitores. 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RODRIGUES, Edwirges Elaine. Reprodução assistida post mortem e seus reflexos no direito de filiação e sucessório. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.** Ver. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 87, p. 55-83, jul./dez. 2025.

SALOMÃO, Luis Felipe; MORAES, Luciano Oliveira de. **A necessária atualização do Código Civil no Brasil e o papel do Superior Tribunal de Justiça**. Biblioteca Digital do Senado Federal, Brasília, jan. 2024. Disponível em: https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/646160. Acesso em: 12 jun. 2026.

SANCHES, Mário Antônio; SIMÃO-SILVA, Daiane Priscila. **Planejamento familiar**: do que estamos falando? Ver. Bioét. (Impr.), Curitiba, v. 24, n. 1, p. 73-82, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1983-80422016241108. Acesso em: 29 jun. 2026.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. A reprodução assistida na Reforma do Código Civil. In: PACHECO, Rodrigo (org.). **A reforma do Código Civil: artigos sobre a atualização da Lei nº 10.406/2002**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2025. P. 427-440. Disponível em: senado.leg.br. Acesso em: 14 jun. 2026.

SCHNEIDER, Caroline; SARTORI, Ellen Carina Mattias. Das consequências sucessórias da concepção post mortem: o direito fundamental à herança e o princípio da segurança jurídica. **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Minas Gerais, v. 2, n. 1, p. 1-23, jul./dez. 2015.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: família e sucessões. 23. Ed. Barueri: Atlas, 2023.

LINHA DE PESQUISA: ATUALIDADES JURÍDICAS

CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE O IPTU E O ITR: análise constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial

CONFLICT OF JURISDICTION BETWEEN IPTU AND ITR: constitutional, sub-constitutional, and jurisprudential analysis

Everton Henrique de Carvalho Pinheiro[1]

Recebido/Received: 27.07.2026/Jul 27th, 2026
Aprovado/Approved: 04.09.2026/Sep 04th, 2026
DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.450

RESUMO: O presente artigo examina o conflito de competência entre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Territorial Rural (ITR), tributos que incidem sobre a propriedade imobiliária, mas cuja delimitação de incidência gera controvérsias relevantes na prática tributária brasileira. A análise parte dos fundamentos constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988, complementados pelas disposições do Código Tributário Nacional (CTN) e pelo Decreto-Lei nº 57/1966, que introduziu o critério da destinação econômica do imóvel como elemento decisivo para a definição da competência tributária. A pesquisa aborda as regras-matriz de incidência de cada tributo, destacando suas diferenças estruturais e a importância da interpretação sistemática para evitar a bitributação. Examina-se a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reafirma a prevalência da destinação econômica sobre a mera localização geográfica do imóvel. A discussão é enriquecida com aportes doutrinários e análises críticas, além da investigação de casos práticos, como o do Município de Sorocaba, que evidencia os desafios da aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais na realidade administrativa. Conclui-se que a solução normativa e jurisprudencial para o conflito de competência entre IPTU e ITR reside na conjugação entre critério espacial e destinação econômica, aliada à disciplina das leis complementares e à consolidação jurisprudencial. Essa abordagem assegura segurança jurídica, justiça fiscal e equilíbrio federativo, além de projetar impactos econômicos e sociais relevantes, como a autonomia financeira dos municípios, a política agrária da União, a carga tributária dos contribuintes e a efetivação da função social da propriedade.

PALAVRAS-CHAVE: IPTU; ITR; Regra-matriz de incidência; Conflito de Competência; Jurisprudência STF/STJ.

ABSTRACT: This article examines the jurisdictional conflict between the Urban Property Tax (IPTU) and the Rural Land Tax (ITR) - levies that apply to real estate

[1] Mestrando em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), São Paulo - SP (Brasil); Bacharel em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) em Bauru - SP (Brasil). Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0093722625021450. E-mail: evertonpin@hotmail.com.

but whose scope of application sparks significant controversy in Brazilian tax practice. The analysis begins with the constitutional foundations set forth in the 1988 Federal Constitution, supplemented by provisions of the National Tax Code (CTN) and Decree-Law No. 57/1966, which introduced the property's economic use as the decisive criterion for determining taxing authority. The study addresses the tax incidence rules for each levy, highlighting their structural differences and the importance of a systematic interpretation to prevent double taxation. It examines established case law from the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), which reaffirms that economic use takes precedence over the property's mere geographic location. The discussion incorporates doctrinal insights and critical analyses, alongside an investigation of specific cases - such as that of the Municipality of Sorocaba—which illustrate the challenges posed by constitutional and statutory norms within administrative reality. The article concludes that the normative and judicial solution to the jurisdictional conflict between IPTU and ITR lies in combining the spatial criterion with economic use, supported by supplementary legislation and consolidated case law. This approach ensures legal certainty, tax equity, and federal balance, while also yielding significant economic and social impacts - such as municipal financial autonomy, the Federal Government's agrarian policy, the tax burden on taxpayers, and the realization of the social function of property.

KEYWORDS: IPTU; ITR; tax incidence matrix; jurisdictional conflict; STF/STJ case law.

INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro apresenta complexa repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista na CF/1988, garantindo autonomia financeira e preservando o pacto federativo. Essa descentralização, contudo, ocasiona conflitos, especialmente quando diferentes tributos incidem sobre situações semelhantes.

Destaca-se o conflito entre o IPTU de competência municipal, e o ITR, da União. Ambos incidem sobre a propriedade imobiliária, mas a delimitação de suas hipóteses de incidência gera controvérsias, sobretudo em imóveis urbanos com atividade rural comprovada. Nessas situações, a definição do tributo aplicável exige interpretação da Constituição, legislação infraconstitucional e jurisprudência.

O CTN, no art. 32, adotou critério topográfico: imóveis em zona urbana sujeitam-se ao IPTU; em zona rural, ao ITR. Contudo, a localização nem sempre resolve o conflito, impondo análise da destinação econômica da propriedade, conforme estabelece Decreto-Lei nº 57/1966 e posteriormente consolidado pela

jurisprudência, para evitar bitributação e assegurar justiça fiscal. Assim, imóveis voltados à exploração agrícola ou pecuária devem ser tributados pelo ITR, mesmo em perímetro urbano.

O presente estudo analisa o conflito de competência entre IPTU e ITR à luz da legislação, doutrina e jurisprudência, destacando seus impactos econômicos e sociais. O tema exige abordagem sistemática e crítica, capaz de oferecer soluções seguras e equitativas na tributação patrimonial brasileira.

1 FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

1.1 Constituição Federal de 1988

A CF divide competências tributárias para evitar conflitos e sobreposição de impostos. O art. 153, inc. VI atribui à União o ITR; enquanto o art. 156, inc. I, confere aos Municípios o IPTU, assegurando segurança jurídica e o pacto federativo.

O IPTU é um tributo municipal sobre imóveis urbanos, cuja cobrança é regulamentada pelos Municípios, dentro dos limites constitucionais e princípios tributários, garantindo justiça e equilíbrio no sistema.

Já o ITR, de competência da União, incide sobre imóveis rurais e, além da função arrecadatória, possui caráter extrafiscal, sendo instrumento de política pública. Seu objetivo é estimular uso produtivo da terra, visar ao combate da especulação fundiária e promove reforma agrária, pressionando proprietários a cumprir a função social da propriedade.

Em síntese, a delimitação entre IPTU e ITR segue, via de regra, a localização: zona urbana, IPTU; zona rural, ITR. Essa distinção reforça a lógica federativa e organiza a competência tributária.

1.2 O Código Tributário Nacional (CTN)

A Lei nº 5.172/1966 instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), norma complementar que define diretrizes gerais aplicáveis a todos os entes federativos, constituindo instrumento estruturante do Sistema Tributário Nacional. O CTN assegura uniformidade normativa e segurança jurídica, sendo essencial para evitar conflitos de competência, como entre IPTU e ITR. Sua função vai além da

organização normativa, atuando na harmonização da competência tributária e garantindo estabilidade ao sistema.

O CTN disciplina elementos essenciais dos tributos, como fato gerador, base de cálculo e sujeito passivo, fornecendo parâmetros para atuação dos entes tributantes. Essa definição é crucial em situações limítrofes que podem gerar conflitos. Conforme observa Machado (2024, p. 87), por ser lei complementar, o CTN estabelece normas gerais que garantem uniformidade e segurança jurídica. Assim, além de organizar institutos tributários, previne controvérsias interpretativas e reforça sua importância na delimitação das competências entre IPTU e ITR.

A doutrina reconhece que a lei complementar concretiza disposições constitucionais em matéria tributária, especialmente nos conflitos de competência. Amaro (2017, p. 195) destaca que sua função é estabelecer critérios normativos que orientem a repartição do poder de tributar, assegurando coerência entre CF e prática. Nesse contexto, o CTN padroniza o regime jurídico, conferindo previsibilidade e uniformidade. Essa função é relevante em hipóteses de incidência concorrente, nas quais a correta interpretação de critérios legais, como o aspecto espacial do fato gerador, define a competência. Com base nessa estrutura, consolidam-se as regras específicas de incidência do IPTU e do ITR, sobretudo na distinção entre zona urbana e rural.

O CTN disciplina o tributo sobre a propriedade imobiliária urbana nos arts. 32 a 34, definindo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel situado em zona urbana. A delimitação dessa zona deve ser estabelecida por lei municipal e condicionada à presença de pelo menos dois dos melhoramentos previstos no §1º do art. 32, como calçamento, abastecimento de água, esgoto, iluminação pública, escola ou posto de saúde próximos. Esses critérios conferem objetividade à caracterização do espaço urbano e restringem a margem de discricionariedade municipal, vinculando a incidência do IPTU a elementos concretos de urbanização.

O CTN também flexibiliza essa delimitação ao admitir, no §2º do art. 32, que áreas de expansão urbana ou loteamentos aprovados para fins habitacionais, industriais ou comerciais sejam consideradas urbanas, mesmo fora dos limites formais. A jurisprudência consolidou essa ampliação, como na Súmula 626 do STJ, que admite a incidência do IPTU independentemente da existência dos melhoramentos do §1º quando houver loteamento aprovado pelo poder público.

Essa interpretação permite a cobrança do imposto mesmo sem infraestrutura completa, relativizando o critério territorial clássico e ampliando o alcance do IPTU. Observa-se, assim, que o critério espacial não é aplicado de forma rígida, sendo influenciado por normas e pela jurisprudência.

Por sua vez, o ITR é disciplinado pelo CTN nos arts. 29 a 31, que estabelecem parâmetros específicos para sua incidência. O art. 29 define como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana, evidenciando que o critério espacial também é central nesse tributo. Diferentemente do IPTU, cuja incidência pode ser ampliada por áreas de expansão urbana, o ITR permanece vinculado à noção residual de área rural, funcionando como contraponto à tributação municipal. Assim, a definição do espaço rural torna-se determinante para identificar corretamente o ente competente, consolidando o critério espacial como elemento-chave na separação entre IPTU e ITR.

Diante desse cenário, observa-se que o CTN estabelece parâmetros gerais para delimitar a incidência do IPTU e do ITR a partir da distinção entre zona urbana e zona rural. Embora essa diferenciação pareça clara em nível abstrato, sua aplicação prática revela sobreposições e ambiguidades, sobretudo em contextos de expansão urbana e flexibilização interpretativa. A coexistência de critérios legais objetivos e interpretações jurisprudenciais mais amplas demonstra que a definição da competência tributária não se resolve apenas pela literalidade da norma. Assim, a análise do conflito entre IPTU e ITR exige compreender não apenas as regras infraconstitucionais, mas também sua articulação com a CF e a jurisprudência dos tribunais superiores.

1.3 Decreto-lei nº 57/1966: integração normativa e exceções

No âmbito infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 57 (Brasil, 1966) desempenha papel relevante na delimitação da incidência do IPTU e do ITR, ao introduzir elementos que relativizam a aplicação estritamente territorial desses tributos. Editado no mesmo contexto histórico do CTN, esse diploma atua como instrumento complementar na organização do sistema tributário, evitando distorções decorrentes da aplicação rígida dos critérios legais. Sua função vai além da mera regulamentação, alcançando a harmonização da incidência tributária em situações que desafiam a lógica tradicional de repartição de competências. Assim, contribui

para aperfeiçoar os critérios de delimitação entre os tributos sobre a propriedade imobiliária e revela-se indispensável para compreender as exceções ao modelo estabelecido pelo CTN.

A principal inovação do Decreto-Lei nº 57/1966 foi relativizar o critério de localização geográfica previsto no art. 32 do CTN, ao admitir a incidência do ITR sobre imóveis situados em zona urbana quando destinados à exploração rural. Essa previsão abrange atividades agrícolas, pecuárias, extrativas ou agroindustriais, deslocando o foco da análise do aspecto espacial para a destinação econômica do imóvel. Ao reconhecer que o uso efetivo da propriedade pode prevalecer sobre sua localização formal, o legislador buscou aproximar a tributação da realidade material. Essa orientação introduz um critério funcional que convive com o territorial, configurando exceção relevante à regra geral de incidência do IPTU.

O art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966[1] consolidou a diretriz de que imóveis localizados em área urbana, mas destinados a atividades rurais, devem ser tributados pelo ITR. Essa previsão gerou controvérsia normativa, sobretudo diante da tentativa de revogação pela Lei nº 5.868 (Brasil, 1972). O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que normas gerais em matéria tributária só podem ser alteradas por lei complementar, razão pela qual o Senado Federal editou a Resolução nº 9/2005, suspendendo os efeitos da revogação e preservando a vigência do dispositivo. Esse percurso evidencia a complexidade do tema e reforça a centralidade da hierarquia normativa e da competência legislativa, reafirmando a força do decreto-lei no âmbito das normas gerais tributárias.

O Decreto-Lei nº 57/1966 introduz um critério adicional para a delimitação da incidência tributária, ao privilegiar a destinação econômica do imóvel em determinadas hipóteses. Essa diretriz amplia a análise da competência para além do critério geográfico, incorporando elementos funcionais que expressam a realidade econômica da propriedade. Tal flexibilização, contudo, aumenta a complexidade na aplicação prática das normas, sobretudo em situações limítrofes entre o urbano e o

[1] Nota Explicativa: O art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, que alterou o art. 32 do CTN para considerar a destinação econômica do imóvel na definição da incidência de IPTU e ITR, foi inicialmente revogado pela Lei nº 5.868/1972. Contudo, o STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos dessa lei (arts. 6º e 12), por não se tratar de norma complementar, requisito indispensável para fixar critérios gerais de tributação. A Resolução nº 9/2005 do Senado suspendeu a execução da revogação, restabelecendo a vigência do art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966. O STF consolidou entendimento de que imóveis destinados à exploração agropastoril devem ser tributados pelo ITR, ainda que localizados em área urbana, reafirmando a função complementar do Decreto-Lei nº 57/1966 e sua prevalência sobre normas ordinárias.

rural. Nesse contexto, a coexistência dos critérios territorial e econômico evidencia zonas de sobreposição normativa.

2 FATO GERADOR DOS TRIBUTOS: DELIMITAÇÃO NORMATIVA E TENSÕES INTERPRETATIVAS

A definição do fato gerador é central para compreender a incidência tributária, pois delimita juridicamente a situação que origina a obrigação. No caso do IPTU e do ITR, essa delimitação é ainda mais relevante, já que ambos incidem sobre a propriedade imobiliária e exigem critérios precisos para evitar conflito de competências. Nesse contexto, a localização do imóvel e sua destinação econômica são parâmetros fundamentais para identificar o ente competente. Conforme observa Campos (2020, p. 55), embora ambos tenham como base a propriedade, a distinção repousa, em regra, na localização: IPTU para imóveis urbanos e ITR para os situados fora da zona urbana. Assim, a correta definição do fato gerador é essencial para a coerência do sistema tributário.

Por incidirem sobre a mesma materialidade, IPTU e ITR são mutuamente excludentes, de modo que a incidência de um afasta a do outro. Essa característica evita a bitributação, entendida como a cobrança simultânea de dois tributos sobre o mesmo fato gerador por entes distintos, prática vedada pelo ordenamento jurídico. A proibição da bitributação relaciona-se diretamente aos princípios da segurança jurídica e da repartição constitucional de competências, que asseguram previsibilidade e coerência na tributação. Dessa forma, a delimitação adequada do fato gerador não apenas define a incidência, mas também previne conflitos entre União e Municípios, tornando indispensável a análise dos critérios que orientam essa delimitação.

No caso do IPTU, de competência municipal, seu fato gerador está previsto no art. 156, I, da CF/1988 e regulamentado nos arts. 32 a 34 do CTN. O imposto incide sobre a propriedade, domínio útil ou posse de imóvel situado em zona urbana, cuja delimitação deve ser definida por lei municipal, observando os critérios mínimos do CTN. O §1º do art. 32 exige ao menos dois melhoramentos, como calçamento, abastecimento de água, esgoto, iluminação pública, escola ou posto de saúde próximos. Esses requisitos vinculam a incidência do IPTU a condições concretas de

urbanização, reduzindo a discricionariedade municipal e estruturando o imposto a partir de um critério espacial objetivo.

Por sua vez, o ITR, de competência da União, tem seu fato gerador no art. 153, inc. VI, da CF e nos arts. 29 a 31 do CTN, incidindo sobre imóveis fora da zona urbana. Sua incidência segue, em princípio, o critério espacial, funcionando como categoria residual em relação ao IPTU. Conforme Lira (2016, p. 238), imóveis rurais correspondem, por exclusão, aos que não se enquadram na definição de zona urbana do art. 32 do CTN. Contudo, normas como o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504) (Brasil, 1964) e a Lei nº 8.629 (Brasil, 1993) adotam a destinação econômica como critério central, considerando rural o imóvel destinado ou passível de destinação agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial, independentemente da localização. Essa abordagem introduz um elemento funcional que relativiza o critério geográfico.

A coexistência dos critérios espacial e econômico gera tensão interpretativa na delimitação da competência entre IPTU e ITR. Enquanto a CF e o CTN privilegiam a localização, a legislação agrária e parte da doutrina enfatizam a destinação econômica. Essa divergência produz efeitos práticos, sobretudo em imóveis urbanos utilizados para atividades rurais, nos quais a definição do tributo devido deixa de ser evidente e abre espaço para interpretações conflitantes entre União e Municípios.

2.1 Critério espacial e destinação econômica

A distinção entre IPTU e ITR tem como ponto de partida o critério espacial, isto é, a localização do imóvel, utilizada para delimitar a competência tributária entre Municípios e União. Contudo, a definição das zonas urbana e rural é mais complexa, gerando debates doutrinários e jurisprudenciais em razão de tensões interpretativas (Kiszka; Abbas, 2013, p. 13).

A doutrina diverge quanto ao critério determinante para a incidência dos tributos, ora privilegiando a localização geográfica, ora a destinação econômica da propriedade (Marcon; Lisboa, 2020, p. 2574). Assim, a delimitação da competência tributária exige análise além da simples classificação territorial.

Em regra, o IPTU incide sobre imóveis urbanos, enquanto o ITR recai sobre propriedades rurais, conforme CF e CTN. Contudo, a aplicação prática revela limitações, pois a localização formal nem sempre corresponde ao uso efetivo.

O CTN flexibiliza o critério espacial ao admitir IPTU em áreas de expansão urbana ou loteamentos aprovados pelo poder público. O §2º do art. 32 permite considerar tais áreas como urbanas para fins tributários. Nesse contexto, a legislação municipal redefine o perímetro urbano, incorporando regiões destinadas à habitação, indústria ou comércio (Silva Tavares; Oliveira, 2021, p. 96). O Plano Diretor reforça essa diretriz ao orientar a organização do espaço urbano (Campos, 2020, p. 11). Assim, observa-se que o critério espacial já não se apresenta como elemento absoluto, sendo moldado por instrumentos normativos e políticas urbanas.

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 57/1966 estabelece que imóveis urbanos utilizados em atividades rurais devem ser tributados pelo ITR. O STF reconheceu a natureza de norma geral desse dispositivo, assegurando sua prevalência. A jurisprudência do STJ consolidou o entendimento de que a incidência não depende apenas da localização, mas também da destinação econômica (REsp 492.869/PR). A correta definição do fato gerador exige análise conjunta desses elementos (Stefani; Novais, 2025, p. 10).

A regra geral da incidência tributária funda-se no critério espacial, enquanto as exceções decorrem da destinação econômica do imóvel. A jurisprudência reconhece que o uso efetivo pode prevalecer sobre a classificação formal, sobretudo em áreas limítrofes entre urbano e rural. Essa sobreposição gera zonas de incerteza e potenciais conflitos entre União e Municípios, exigindo análise fática e contextualizada que considere localização, função econômica e social da propriedade.

A conjugação entre critério espacial e destinação econômica, associada à função social da propriedade, constitui o núcleo interpretativo da delimitação entre IPTU e ITR. Tal articulação demonstra que a incidência não pode ser compreendida isoladamente, mas pela integração entre normas constitucionais, infraconstitucionais e jurisprudência, evidenciando a necessidade de instrumentos teóricos que sistematizem essa complexidade e orientem a prática tributária.

3 REGRAS-MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

A teoria da regra-matriz de incidência tributária (RMIT) é instrumento essencial para compreender a estrutura normativa dos tributos. Trata-se de modelo lógico que organiza os elementos da norma tributária, permitindo identificar com

precisão os critérios que condicionam a incidência. Mais que construção teórica, funciona como ferramenta metodológica para interpretação e aplicação do direito, garantindo rigor na definição do fato gerador e dos sujeitos da obrigação.

A RMIT decompõe a norma em critérios material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo. Esse esquema atua como instrumento de simplificação, reduzindo ambiguidades e facilitando a compreensão da norma impositiva (Nogueira, 2020, p. 386). Ao explicitar tais critérios, possibilita identificar a hipótese de incidência e seus efeitos jurídicos, notadamente a obrigação tributária. Ainda que a doutrina aprofunde a análise em dimensões antecedentes e consequentes, aqui se privilegia a identificação dos critérios essenciais, suficientes para compreender a incidência dos tributos em estudo. Dessa forma, estabelece-se base teórica adequada para a análise comparativa entre IPTU e ITR.

A aplicação da regra-matriz é relevante nos conflitos de competência entre IPTU e ITR, pois permite examinar de forma estruturada os elementos que os diferenciam. Ao decompor as normas de incidência, identificam-se pontos de convergência e divergência, sobretudo nos critérios espacial e material. Embora ambos incidam sobre a propriedade imobiliária, distinguem-se pela delimitação do espaço e, em certos casos, pela destinação econômica do imóvel. Assim, a RMIT afasta interpretações superficiais e reforça a necessidade de análise técnica e sistematizada, consolidando-se como ferramenta essencial para a correta delimitação da competência tributária.

O estudo da regra-matriz aplicada ao IPTU e ao ITR aprofunda a compreensão da estrutura normativa de cada tributo e dos critérios que orientam sua incidência. Essa abordagem favorece a identificação de sobreposições e contribui para soluções interpretativas mais coerentes com o sistema constitucional, além de destacar a importância da articulação entre teoria e prática na resolução de conflitos de competência.

3.1 Estrutura e aplicação ao IPTU e ao ITR

A regra-matriz de incidência tributária corresponde ao conjunto mínimo de elementos estruturantes da norma tributária, permitindo identificar a hipótese de incidência e seus efeitos jurídicos. Tradicionalmente, é composta por cinco critérios: material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo. A decomposição da norma

nesses elementos possibilita análise mais rigorosa, reduzindo ambiguidades e conferindo precisão à aplicação do direito. Nesse sentido, a RMIT sistematiza a estrutura normativa dos tributos e viabiliza a identificação de conflitos de competência. Sua aplicação ao IPTU e ao ITR é essencial para compreender os critérios que orientam cada exação.

No caso do IPTU, sua estrutura normativa encontra fundamento no art. 156, I, da CF e nos arts. 32 a 34 do CTN. O critério material consiste na propriedade, domínio útil ou posse de imóvel urbano (Pontalti, 2024, p. 638). O critério espacial refere-se ao território urbano definido por lei municipal, podendo incluir áreas de expansão ou loteamentos aprovados, o que demonstra flexibilização do conceito de urbanidade (Leão, 2015, p. 81). Essa flexibilização também é destacada em estudos posteriores (Accioly, 2018, p. 26). O critério temporal, em regra, ocorre em 1º de janeiro de cada exercício fiscal (Campos, 2020, p. 31). Quanto ao critério pessoal, o Município é sujeito ativo, enquanto o passivo é o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, admitindo-se excepcionalmente a atuação da União em territórios federais e do Distrito Federal em sua circunscrição (Kramer; Castro; Duque, 2026, p. 1032). Por fim, o critério quantitativo tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, sendo a alíquota definida por lei municipal, com possibilidade de progressividade conforme valor, localização ou utilização, nos termos do art. 156, §1º, da CF. Dessa forma, observa-se que a estrutura do IPTU organiza-se predominantemente a partir do critério espacial urbano, ainda que sujeito a flexibilizações normativas.

Por sua vez, o ITR, de competência da União, possui estrutura normativa semelhante ao IPTU, mas com critérios distintos. Previsto no art. 153, inc. VI, da CF e regulamentado pelos arts. 29 a 31 do CTN, tem como critério material a propriedade, domínio útil ou posse de imóvel rural. O critério espacial abrange áreas fora da zona urbana, funcionando como categoria residual em relação ao IPTU (Kramer; Castro; Duque, 2026, p. 1029). O critério temporal ocorre anualmente em 1º de janeiro, conforme a Lei nº 9.393/1996 (Pontalti, 2024, p. 638). No plano subjetivo, a União é sujeito ativo, podendo delegar fiscalização e arrecadação aos Municípios mediante convênio, hipótese em que estes recebem integralmente a receita (Simões, 2018, p. 23). O sujeito passivo é o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor do imóvel rural. Quanto ao critério quantitativo, a base de cálculo corresponde ao valor da terra nua, excluídas benfeitorias, com alíquota progressiva

conforme área e grau de utilização, mecanismo que desestimula a improdutividade e promove a função social da propriedade (Leão, 2015, p. 65). Essa dimensão funcional também é destacada em análises posteriores (Kramer; Castro; Duque, 2026, p. 1033).

A comparação das regras-matrizes evidencia que, embora IPTU e ITR compartilhem a mesma materialidade - a propriedade imobiliária - diferenciam-se nos critérios espacial e quantitativo, além da influência da destinação econômica. A definição do tributo aplicável, sobretudo em conflitos de competência, exige análise conjunta dos critérios material, espacial e pessoal (Campos, 2020, p. 58). Conforme Paulo de Barros Carvalho (2010, p. 217), a correta identificação da incidência depende da articulação entre localização, melhoramentos urbanos e destinação econômica.

Essa leitura integrada é especialmente relevante em situações limítrofes, nas quais a classificação do imóvel não é evidente. Imóveis urbanos destinados a atividades rurais atraem o ITR, enquanto propriedades rurais podem ser alcançadas pelo IPTU quando inseridas em áreas de expansão urbana. Nesses casos, a destinação econômica assume papel decisivo, relativizando a rigidez do critério espacial. Assim, a aplicação da regra-matriz demonstra que a incidência tributária resulta da conjugação de elementos normativos e fáticos.

Para sistematizar essa distinção, apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo que sintetiza os principais elementos das regras-matrizes do IPTU e do ITR (Quadro 1), permitindo visualizar de forma objetiva os pontos de convergência e divergência entre os tributos. Tal representação auxilia na compreensão da estrutura normativa de cada exação e reforça a importância de uma análise integrada dos critérios de incidência.

Quadro 1 - Comparativo RMIT entre IPTU e ITR

Critério	IPTU	ITR
Material	Propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel localizado em zona urbana	Propriedade, domínio útil ou posse de imóvel localizado fora da zona rural
Espacial	Zona urbana do Município, definida em lei municipal com infraestrutura mínima exigida	Zona rural, fora dos limites urbanos definidos em lei municipal
Temporal	Definida pelo legislador municipal	1º de janeiro de cada exercício financeiro

Subjetivo	Sujeito ativo: Município (exceção União e DF)	Sujeito ativo: União, com possibilidade de delegação ao Município
	Sujeito passivo: proprietário, titular do domínio útil ou possuidor do imóvel	Sujeito passivo: proprietário, titular do domínio útil ou possuidor do imóvel rural
Quantitativo	Base de cálculo: valor venal do imóvel	Base de cálculo: valor da terra nua (VTN)
	Alíquota: definida por lei municipal	Alíquota: progressiva conforme grau de utilização da terra

Fonte: Autoria própria, 2026.

A representação esquemática evidencia que, embora os tributos compartilhem elementos estruturais semelhantes, suas diferenças são suficientes para justificar a repartição de competências estabelecida no sistema constitucional tributário. Ao mesmo tempo, revela que a sobreposição de critérios, especialmente entre localização e destinação econômica, pode gerar zonas de incerteza na aplicação das normas. Nesse sentido, a utilização da regra-matriz como instrumento analítico permite não apenas compreender a estrutura dos tributos, mas também orientar a solução de conflitos de competência de forma mais coerente e sistemática.

3.2 Relevância da destinação econômica do imóvel

O critério espacial, relativo à localização do imóvel, mostra-se insuficiente em certas situações para definir a incidência do IPTU ou do ITR sobre propriedades rurais em áreas urbanas. Nessas hipóteses, a solução deve ser orientada pela destinação econômica do imóvel, assegurando a adequada relação jurídica e a incidência tributária (Campos, 2020, p. 65).

A destinação econômica tem se consolidado como parâmetro relevante para identificar o imposto aplicável, sobretudo em imóveis urbanos com exploração agrícola. A jurisprudência, especialmente do STF, reconhece que a utilização efetiva em atividades rurais, como agricultura, pecuária, extrativismo ou silvicultura, justifica a incidência do ITR, mesmo em zona urbana.

Esse entendimento fundamenta-se na prevalência da função econômica sobre a localização legal, desde que comprovada a exploração rural. Busca-se, assim, evitar bitributação e garantir a repartição de competências, em conformidade com os princípios da legalidade, capacidade contributiva e vedação ao confisco.

Nesse contexto, a análise da regra-matriz de incidência tributária, aliada à verificação da destinação econômica, é indispensável. Tal abordagem delimita com precisão o tributo aplicável e promove segurança jurídica e equidade fiscal, alinhando a tributação à realidade fática da utilização do bem.

4 CONFLITO DE COMPETÊNCIA

A competência tributária e a delimitação da incidência do IPTU e do ITR decorrem da CF, que adota o critério espacial: imóveis urbanos sujeitam-se ao IPTU, enquanto os rurais ao ITR. Contudo, existem situações de dúvida quanto ao ente autorizado a exigir o tributo (Carvalho, 2010, p. 216). Para preservar o equilíbrio federativo, o constituinte atribuiu à lei complementar a função de prevenir conflitos e evitar invasões de competência, conforme art. 146, inc. I, da Carta Magna.

A definição das áreas urbanas e rurais pode gerar conflitos quando imóveis urbanos possuem destinação agrícola (Stefani; Novais, 2025, p. 14). Nessas hipóteses, a simples localização não basta, sendo necessário considerar a função econômica. O critério de localização previsto no CTN mostra-se insuficiente para dirimir conflitos (Kramer; Castro; Duque, 2026, p. 1031). A CF, nesse sentido, atribui à lei complementar a disciplina dos conflitos e das normas gerais (art. 146, incs. I e III).

A legislação complementar foi concebida como instrumento de alcance nacional, harmonizando interesses locais, regionais e federais (Carvalho, 2010, p. 210). Nesse contexto, cabe a ela definir zona urbana e, por exclusão, zona rural. O constituinte buscou fórmula legislativa para solucionar conflitos de competência, por meio de leis complementares que esclarecem critérios de discriminação (Coêlho, 2018, p. 74).

Essa diretriz materializou-se com o CTN (Lei nº 5.172/1966), que atribui ao Município a definição de zonas urbanas, condicionada a melhorias específicas. O §2º do art. 32 prevê exceção: mesmo em áreas rurais, incide IPTU quando houver loteamento aprovado para habitação, indústria ou comércio. Já o Decreto-Lei nº 57/1966, reconhecido como norma geral, estabeleceu que a incidência do ITR deve observar a destinação econômica do imóvel.

Ao editar o CTN e o Decreto-Lei nº 57/1966, o legislador tratou de matéria reservada à lei complementar, especialmente na definição de imóvel urbano e rural

para fins de competência tributária. Essas normas cumprem a função prevista no art. 146, inc. I, ao uniformizar critérios e prevenir conflitos, embora exista tensão interpretativa entre seus comandos (Carvalho, 2010, p. 216).

Nessa perspectiva, o CTN, como norma geral de direito tributário, constitui o veículo legislativo adequado para disciplinar a definição de zona urbana e, por exclusão, de zona rural. Em seu art. 32, adotou o critério topográfico, em consonância com a CF, para dirimir conflitos de competência e estabelecer parâmetros uniformes.

Essa disciplina dialoga com o art. 30, inc. I, da CF/1988, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Tal autonomia permite normas voltadas às peculiaridades municipais, desde que respeitados os limites constitucionais. Accioly (2018, p. 19) observa que a CF inovou ao instituir, nos arts. 182 e 183, capítulo específico sobre Política Urbana, atribuindo ao poder público municipal sua execução. Dessa previsão resultaram o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Plano Diretor.

A delimitação das zonas urbanas e rurais, conforme o art. 32 do CTN, deve ser realizada pelos Municípios, padronizando o conceito de zona urbana e evitando bitributação e conflitos de competência (Marcon; Lisboa, 2021, p. 2569). Leão (2015, p. 86) ressalta que, na prática, o plano diretor municipal define se incidirá IPTU ou ITR. Contudo, a ausência de identificação precisa entre solo urbano e rural gera insegurança, levando proprietários a optar pelo imposto menos oneroso ou de menor risco de cobrança judicial, situação comum em Municípios pequenos quanto ao IPTU.

Roque (2020, p. 206) defende que, mesmo em imóveis localizados dentro dos limites urbanos, deve prevalecer o imposto rural quando comprovada a utilização agropecuária ou extrativista. Nesse sentido, o critério da destinação econômica sobrepõe-se ao espacial, assegurando maior coerência na aplicação da norma tributária e evitando conflitos de competência entre União e Municípios.

A doutrina não é unânime quanto à competência municipal para definir zona urbana. Santos, Naves e Martorelli (2010, p. 103) destacam que a delimitação do espaço urbano implica também na definição do rural, repercutindo diretamente na incidência do ITR, tributo da União. Essa sobreposição evidencia a complexidade da matéria e a necessidade de critérios uniformes para evitar conflitos de competência.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), ao regulamentar direitos e obrigações sobre imóveis rurais, definiu em seu art. 4º, I, que imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, independentemente da localização, desde que destinado à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial (Carvalho, 2010, p. 216). Assim, o imóvel rural caracteriza-se pela destinação econômica, não pela localização geográfica.

Para fins de fiscalização e tributação, a Receita Federal, pela Lei nº 9.393/1996, art. 1º, §2º, considera rurais os imóveis situados fora do perímetro urbano (Campos, 2020, p. 14). Dessa forma, a caracterização da zona rural decorre tanto da localização quanto da destinação econômica. Como observa Campos (2020, p. 21), essa distinção é fundamental para definir a incidência de IPTU ou ITR. Contudo, por envolver critérios distintos, abre espaço para interpretações divergentes, resultando em frequentes conflitos de competência entre União e Municípios.

4.1 Problema com o conflito

A ausência de critérios uniformes para delimitar zonas urbana e rural tem gerado sobreposição de competências entre União e Municípios, permitindo a bitributação, quando o mesmo imóvel é cobrado por IPTU e ITR. Essa situação compromete a justiça fiscal e gera insegurança jurídica aos contribuintes.

Segundo Kiszka e Abbas (2018, p. 14), o conflito decorre, em grande parte, do critério usado para identificar se o imóvel é urbano ou rural. A autonomia municipal para definir zonas urbanas, sem considerar adequadamente a destinação econômica, pode levar à incidência indevida do IPTU sobre imóveis que, por sua utilização agrícola, deveriam estar sujeitos ao ITR.

A bitributação, caracterizada pela cobrança de mais de um ente sobre o mesmo fato gerador (Costa, 2019, p. 79), representa invasão de competência. No conflito entre IPTU e ITR, quando a propriedade é rural e incide o ITR, a competência é da União, não cabendo ao Município exigir IPTU. Paulsen (2025, p. 103) explica que a bitributação envolve conflito de competências, ainda que aparente, em que diferentes entes tributam a mesma base de cálculo com alíquotas próprias, fenômeno previsto constitucionalmente, especialmente no art. 156-A.

Campos (2020, p. 23) ressalta que o conflito não se limita à identificação dos sujeitos, mas alcança a natureza do bem. Isso ocorre em imóveis rurais destinados à atividade agrícola, mas localizados em áreas urbanas, intensificando a dificuldade de enquadramento e ampliando a possibilidade de sobreposição de tributos.

As consequências do problema são significativas: além da bitributação, há aumento de litígios administrativos e judiciais, necessidade de intervenção dos tribunais superiores e agravamento da insegurança jurídica. Nesse cenário, o contribuinte é o principal prejudicado, diante de exigências fiscais duplicadas e conflitantes.

Em síntese, o conflito entre IPTU e ITR evidencia tensão normativa entre critério topográfico e critério econômico. Sem harmonização desses parâmetros, seja por legislação complementar mais clara ou pela consolidação jurisprudencial, persistirá a insegurança jurídica e a invasão de competências, perpetuando a bitributação.

4.2 Jurisprudência

A jurisprudência do STF e do STJ tem papel essencial na interpretação dos conceitos constitucionais e na fixação de parâmetros que reduzem sobreposições na aplicação do IPTU e do ITR. Inicialmente prevaleceu o critério da localização, mas consolidou-se o entendimento de que a destinação econômica é indispensável para definir a incidência tributária (Accioly, 2018, p. 10).

O STF reiterou que a delimitação não pode se restringir ao critério espacial, reconhecendo a natureza complementar do art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, que assegura o ITR sobre imóveis urbanos usados em exploração rural. No Recurso Extraordinário 140.773/SP, Relator Ministro Sydney Sanches, julgado em oito de outubro de 1998 e publicado em quatro de junho de 1999 pelo Tribunal Pleno, o Supremo reconheceu o caráter complementar do dispositivo. Por esse entendimento, recepcionado como Lei Complementar e, assim como o CTN, considerado norma geral, consolidou-se a possibilidade de cobrança do ITR sobre imóveis urbanos destinados à atividade rural.

O STJ consolidou que não incide IPTU sobre imóvel urbano comprovadamente utilizado em atividades rurais. No Tema 174, reafirmou a prevalência da destinação econômica sobre o critério topográfico, aplicando o ITR

mesmo em imóveis dentro do perímetro urbano. A Súmula 399 reforça que cabe ITR sobre imóvel rural, ainda que próximo à zona urbana, desde que destinado à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial (Stefani; Novais, 2025, p. 17).

No REsp 1.112.646/SP, relatado por Herman Benjamin (2010), o STJ reconheceu que, mesmo em área formalmente urbana, deve prevalecer o art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, aplicando o ITR quando comprovada a utilização rural. Esse posicionamento reafirma que a controvérsia configura conflito de competência, cuja solução deve vir da legislação complementar (Souza; Silva, 2018, p. 93).

Decisões recentes reforçam que a mudança de ITR para IPTU em áreas urbanizadas deve considerar não apenas a localização, mas também a destinação econômica, evitando bitributação. A Súmula 626 do STJ legitima a cobrança de IPTU em áreas de expansão urbana, mesmo sem os melhoramentos do art. 32, §1º, do CTN, desde que integradas em loteamentos aprovados.

O STF também enfrentou situações complexas, como no Tema 1.297 (2024), sobre IPTU em imóveis da União arrendados a concessionárias, evidenciando que a competência pode variar conforme a relação jurídica e a função social da propriedade.

Em síntese, a jurisprudência consolidou que a incidência do IPTU ou do ITR depende não apenas da localização formal, mas também da destinação econômica. Imóveis urbanos usados para exploração rural são tributados pelo ITR, enquanto propriedades rurais destinadas a atividades urbanas podem ser alcançadas pelo IPTU. Esse entendimento busca evitar bitributação, assegurar coerência na repartição de competências e garantir maior estabilidade ao sistema tributário.

4.3 Considerações prévias

Apesar do entendimento consolidado na doutrina e jurisprudência, ainda há Municípios que insistem em cobrar IPTU sobre imóveis urbanos destinados à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial. Essa prática gera tensão entre a autonomia municipal e a competência privativa da União para instituir o ITR (CF/88, art. 153, VI), revelando que, embora a delimitação normativa esteja bem estruturada, sua aplicação prática enfrenta desafios relevantes.

A adoção exclusiva do critério espacial, sem considerar a destinação econômica, contraria o art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, amplia indevidamente o

campo de incidência do IPTU e potencializa a bitributação, comprometendo segurança jurídica e justiça fiscal. Ao ignorar a função econômica da propriedade, desconsidera-se a evolução normativa e jurisprudencial que exige análise integrada dos critérios de incidência.

Doutrina e jurisprudência convergem em reconhecer a localização como parâmetro primário, mas não absoluto. Lira (2016, p. 238) aponta que imóveis em zona urbana estão sujeitos ao IPTU, salvo quando utilizados em atividades rurais, hipótese em que incide o ITR. Eduardo Sabbag (2017, p. 145) reforça que não há IPTU quando o imóvel urbano apresenta destinação agrícola, pecuária ou agroindustrial, consagrando a prevalência do critério econômico em situações excepcionais.

O desafio contemporâneo é assegurar aplicação uniforme das normas, evitando conflitos de competência e garantindo previsibilidade. A harmonização entre legislação, doutrina e jurisprudência é essencial para segurança jurídica, equidade fiscal e efetivação da função social da propriedade. Nesse processo, STF e STJ têm buscado equilibrar a autonomia municipal com a competência da União, reconhecendo que a destinação econômica pode prevalecer sobre a localização formal.

5 ESTUDO DE CASOS PRÁTICOS

Este capítulo examina o conflito de competência tributária entre o Município de Sorocaba e a União, tomando como objeto de análise a legislação municipal vigente - Lei nº 1.541/1968 (Código de Zoneamento), Lei nº 1.444/1966 (Código Tributário Municipal) e Decreto nº 11.891/1999, em sua interação com a regra-matriz de incidência prevista no CTN e na disciplina do ITR. O propósito é demonstrar, a partir da normativa local, de que forma a destinação econômica do imóvel deve orientar a exigência tributária, quais procedimentos municipais são legítimos para a comprovação da atividade rural e em que medida a atuação do ente municipal pode, indevidamente, invadir a competência tributária da União ao conceder isenções ou afastar a incidência do ITR.

A CF, em seu artigo 156, inciso I, atribui aos municípios a competência para instituir o IPTU, cujo fato gerador, conforme o artigo 32 do CTN, é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado em zona urbana. O §1º do mesmo

artigo exige a presença de ao menos dois melhoramentos urbanos, como pavimentação, iluminação pública, rede de água ou esgoto, para caracterizar a área como urbana, e o §2º admite a incidência do IPTU em áreas rurais quando inseridas em loteamento aprovado pela legislação municipal, evidenciando destinação urbana. Por sua vez, o ITR é de competência da União, conforme o artigo 153, inciso VI, da CF, e encontra regulamentação nos artigos 29 a 31 do CTN; seu fato gerador é a propriedade, domínio útil ou posse de imóvel localizado fora da zona urbana, sendo que o artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, recepcionado como lei complementar, estabelece que o ITR também incide sobre imóveis situados em zona urbana quando comprovadamente utilizados em atividades rurais, prevalecendo, nesse caso, a função econômica rural sobre a localização formal.

No âmbito municipal, a Lei nº 1.541/1968 institui o Código de Zoneamento de Sorocaba, definindo zonas urbanas, rurais e de expansão urbana, bem como critérios urbanísticos e de melhoramentos públicos que servem de base para a caracterização formal da zona urbana. Já a Lei nº 1.444/1966, que disciplina o Código Tributário Municipal, prevê a incidência do IPTU sobre imóveis situados em zona urbana e estabelece hipóteses de exclusão para propriedades iguais ou superiores a um hectare destinadas à exploração agrícola, pecuária ou extrativa, desde que atendidos requisitos formais. O Decreto nº 11.891/1999, por sua vez, regulamenta os procedimentos administrativos municipais para a comprovação da atividade rural e da função social da propriedade, especificando documentos, prazos e critérios técnicos que devem ser observados pela administração para reconhecer a destinação rural e aplicar a disciplina tributária correspondente.

O conflito de competência surge quando a legislação municipal deixa de reconhecer a comprovação da atividade econômica rural do contribuinte, mantendo a incidência do IPTU e afastando a aplicação do ITR. A questão central reside no fato de que, quando um imóvel localizado em zona urbana é efetivamente destinado a fins rurais, a tributação deve ser deslocada para o ITR, evitando a bitributação e preservando a competência da União.

Em situações práticas, observa-se que, ao longo dos anos, alguns contribuintes acabam recolhendo simultaneamente IPTU e ITR sobre o mesmo

imóvel, configurando a cobrança de dois tributos sobre o mesmo fato gerador, a propriedade, e evidenciando o conflito de competência[1].

O Município de Sorocaba pode, legitimamente, disciplinar o zoneamento, estabelecer critérios formais de urbanidade e ruralidade, bem como definir procedimentos administrativos para comprovação da atividade rural e excluir a cobrança do IPTU quando comprovada a destinação agrícola. Todavia, não lhe é permitido conceder isenção ou afastar a incidência do ITR, tributo de competência exclusiva da União, nem criar efeitos fiscais que repercutam sobre tributos federais. Como observa Carrazza (2025, p. 924), a CF, ao repartir competências tributárias, conferiu aos entes políticos a prerrogativa de optar por não as exercer, inclusive mediante concessão de isenções, mas sempre restritas aos tributos de sua própria alçada.

A atuação administrativa municipal deve limitar-se ao reconhecimento da destinação econômica comprovada e à aplicação da legislação local quanto ao IPTU. A prevalência da função econômica sobre a localização formal é entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência, de modo que imóveis situados em zona urbana, mas utilizados para fins rurais, devem ser tributados pelo ITR, evitando a cobrança simultânea de IPTU e ITR.

Na prática, isso impõe à Prefeitura o dever de adotar critérios objetivos de instrução processual para a comprovação da atividade rural, observando os requisitos previstos no Decreto nº 11.891/1999, sem extrapolar sua competência ao declarar isenções que atinjam a esfera federal. A prática municipal que reconhece a atividade agrícola e, em consequência, concede formalmente uma isenção que repercute sobre o ITR, apresenta risco concreto de invasão de competência, podendo gerar nulidade de atos administrativos, contencioso tributário e insegurança jurídica. Para mitigar tais riscos, recomenda-se a padronização de procedimentos administrativos, a limitação dos atos ao reconhecimento da exclusão da base de cálculo do IPTU, o registro dos elementos probatórios, a cooperação técnica com órgãos federais responsáveis pelo ITR, a capacitação de servidores e a revisão do ordenamento municipal para explicitar limites e procedimentos.

[1] Nota explicativa: A verificação da efetiva atividade econômica desenvolvida no imóvel é elemento central para a correta definição da competência tributária entre União e Município. A comprovação da destinação rural impede a bitributação, deslocando a incidência para o ITR. Contudo, é necessário que a análise das provas seja criteriosa, a fim de evitar simulações de uso agrícola com o objetivo de recolher apenas o tributo federal.

Conclui-se, portanto, que a legislação municipal de Sorocaba é adequada para delimitar zonas e regulamentar procedimentos de comprovação da atividade rural, mas não autoriza o Município a conceder isenção de tributo de competência da União. A comprovação da atividade agrícola desloca a incidência para o ITR, cabendo exclusivamente à União disciplinar isenções e benefícios relativos a esse tributo. A observância dessa fronteira normativa preserva a repartição constitucional de competências, evita a bitributação e assegura maior segurança jurídica tanto para os contribuintes quanto para a administração pública.

6 IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIA

O conflito de competência entre IPTU e ITR ultrapassa o aspecto jurídico, afetando arrecadação, organização econômica e dinâmicas sociais ligadas ao uso da propriedade. A definição do tributo aplicável delimita competências entre União e Municípios, mas também influencia receitas, instrumentos de política pública e comportamento dos contribuintes, revelando dimensão econômica e política relevante.

Para os Municípios, o IPTU é fonte essencial de receita e sustenta serviços locais e políticas urbanas. Já o ITR, embora menos expressivo em arrecadação, possui função extrafiscal estratégica para a União, incentivando o uso produtivo da terra e combatendo a especulação fundiária. Assim, a disputa envolve critérios técnicos, interesses arrecadatórios e estratégias de intervenção estatal.

Do lado dos contribuintes, a escolha do tributo impacta a carga fiscal: o IPTU, com alíquotas mais altas e base sobre o valor venal, tende a onerar mais; o ITR, por incidir apenas sobre a terra nua, geralmente reduz o montante devido. A indefinição pode gerar bitributação, aumentar custos de conformidade e comprometer a segurança jurídica.

A delimitação também repercute na função social da propriedade. O IPTU atua como política urbana, estimulando o aproveitamento de imóveis e combatendo a especulação; o ITR incentiva a produtividade rural e penaliza propriedades improdutivas, alinhando-se a objetivos de justiça social.

No plano social, a definição de competência afeta a organização territorial e a distribuição de recursos. Municípios urbanos arrecadam mais IPTU, enquanto regiões rurais dependem do ITR, acentuando desigualdades regionais.

Em síntese, a disputa entre IPTU e ITR é estratégica para o sistema tributário, com reflexos econômicos, sociais e institucionais. A correta delimitação assegura repartição de receitas, influencia o comportamento dos contribuintes e efetiva a função social da propriedade. A harmonização entre normas, doutrina e jurisprudência é essencial para garantir segurança jurídica, equidade fiscal e eficiência estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A repartição de competências tributárias no sistema constitucional brasileiro constitui elemento estruturante do pacto federativo, ao assegurar a autonomia financeira dos entes federativos e evitar sobreposições indevidas na tributação da propriedade imobiliária. Nesse contexto, a CF/1988 estabelece, de forma clara, a competência dos Municípios para instituir o IPTU sobre imóveis urbanos e da União para instituir o ITR sobre imóveis rurais, estruturando a incidência tributária a partir de um critério espacial. Essa delimitação normativa busca promover segurança jurídica, previsibilidade e coerência na arrecadação, ao mesmo tempo em que organiza a atuação estatal sobre o território e a propriedade.

Entretanto, a análise do ordenamento infraconstitucional evidencia que essa distinção não se apresenta de forma absolutamente rígida. O CTN, ao disciplinar o fato gerador dos tributos, e o Decreto-Lei nº 57/1966, ao introduzir hipóteses de exceção, demonstram que a incidência do IPTU e do ITR não pode ser definida exclusivamente com base na localização formal do imóvel. A admissão da incidência do IPTU em áreas de expansão urbana, bem como a possibilidade de incidência do ITR sobre imóveis situados em zona urbana, desde que destinados à atividade rural, revelam a importância da destinação econômica como critério complementar. Essa flexibilização normativa busca evitar distorções, especialmente a bitributação, e promover maior aderência da tributação à realidade material da propriedade.

A teoria da regra-matriz de incidência tributária, desenvolvida por Paulo de Barros Carvalho (2023, p. 264), oferece um referencial técnico indispensável para a compreensão dessa complexidade, ao permitir a decomposição da norma tributária em seus elementos estruturantes e a identificação precisa dos critérios de incidência. A partir dessa abordagem, torna-se evidente que a delimitação entre IPTU e ITR exige a conjugação entre critérios espacial, material e funcional, não

sendo possível resolver os conflitos de competência por meio de uma análise isolada de qualquer desses elementos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem consolidado esse entendimento, ao reconhecer que a destinação econômica do imóvel pode, em situações específicas, prevalecer sobre sua classificação territorial, em consonância com os princípios da legalidade, da capacidade contributiva e da função social da propriedade.

A análise prática demonstra, contudo, que ainda persistem divergências na aplicação desses critérios, especialmente diante da atuação de Municípios que insistem na cobrança do IPTU com base exclusivamente na localização do imóvel. Situações como a verificada no Município de Sorocaba evidenciam os limites da competência municipal, uma vez que, embora seja possível disciplinar aspectos urbanísticos e administrativos, não cabe aos entes locais afastar a incidência de tributo federal ou instituir benefícios fiscais que interfiram na competência da União. A observância dessas fronteiras normativas é essencial para preservar o equilíbrio federativo e evitar conflitos de competência.

Diante desse cenário, conclui-se que a definição da incidência entre IPTU e ITR segue, como regra, o critério espacial, mas admite exceções fundamentadas na destinação econômica do imóvel, especialmente quando esta revela incompatibilidade com sua classificação territorial formal. A correta aplicação desses critérios exige uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, que integre normas constitucionais, infraconstitucionais e entendimento jurisprudencial. Mais do que uma questão técnica, trata-se de garantir justiça fiscal, segurança jurídica e eficiência na atuação estatal, assegurando que a tributação da propriedade imobiliária esteja alinhada à sua função social e à realidade econômica. Nesse sentido, a harmonização entre os critérios de incidência não apenas resolve conflitos de competência, mas também fortalece a coerência e a legitimidade do sistema tributário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Ana Francisca Pedrosa Leite. *IPTU x ITR*: aplicabilidade do critério da destinação. 2015. Monografia (Especialização em Direito Tributário) - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET/AL, Maceió, 2015. Disponível em: https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/07/Ana-Francisca-Pedrosa-Leite-Accioly-OK.pdf. Acesso em: 07 jul 2026.

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jul. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966*. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 06 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 140.773/SP*. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgado em 08 out. 1998. Publicado em 04 jun. 1999. Tribunal Pleno. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur109712/false. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso Especial nº 1.112.646/SP*. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Tema 174*: recurso repetitivo. Definição da incidência de IPTU ou ITR em imóveis urbanos utilizados para exploração rural. Julgado em 2010.

CAMPOS, Ricardo Uehara Minelli. *Incidência dos impostos (IPTU e ITR) em propriedade rural localizada em área urbana*. 2020. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/498faac3-437f-47f8-a53a-65bbd8461324/content. Acesso em: 16 abr. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 36. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. As regras-matrizes de incidência do ITR e do IPTU: análise dos principais critérios distintivos. *Revista da FESDT*, Porto Alegre, n. 6, p. 209-222, jul./dez. 2010. Disponível em: https://fesdt.org.br/docs/revistas/6/artigos/11.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário brasileiro*. 33. ed., rev. São Paulo: Noeses, 2023.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 16. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*: constituição e código tributário nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

KISZKA, Iraci de Oliveira; ABBAS, Sandréa Alves. *Conflito de competência*: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e o imposto território rural. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/conflito_de_competencia_imposto_sobre_a_propriedade_predial_e_territorial_urbana_e_o_imposto_territorio_rural.pdf. Acesso em: 15 abr. 2026.

KRAMER, Helton; CASTRO, Eduardo Rodrigues de; DUQUE, Felipe. *Tributos em espécie*. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026.

LEÃO, Celina Gontijo. *ITR e IPTU*: o contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2015.

LIRA, Daniel Ferreira de. A tributação e o desenvolvimento de pequenos municípios rurais no Brasil: da zona cinzenta entre o IPTU e o ITR à construção de uma política

fiscal adequada à realidade rural brasileira. In: SILVA, Saulo Medeiros da Costa; PEREIRA, Arthur Cesar de Moura (orgs.). *Curso avançado de direito tributário municipal*: impostos municipais. Campina Grande: EDUEPB, 2016. v. 2.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 43. ed. rev., atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

MARCON, Gian Carla Coelho Naccarati; LISBOA, Julcira Maria de Mello Vianna. A aplicação da legislação tributária no que pertine ao aspecto espacial dos impostos sobre a propriedade territorial rural e sobre a propriedade predial e territorial urbana. *Revista de Direito da Cidade*, *[S. l.]*, v. 12, n. 4, p. 2557-2578, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/43616. Acesso em: 16 abr. 2026.

NOGUEIRA, Rafael Coelho Pacheco. Aspectos gerais e polêmicos do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. *Revista Direito Tributário Atual*, *[S. l.]*, n. 45, p. 382-401, 2020. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1215. Acesso em: 15 abr. 2026.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 16. ed., rev., atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

PONTALTI, Mateus. *Manual de direito tributário*. 5. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ROQUE, Nathaly Campitelli. IPTU: atualidades na jurisprudência. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 21, n. 54, p. 203-215, abr./jun. 2020. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/6b4ebe53-2e97-41c8-93e4-aa86f63518b8/content. Acesso em: 15 abr. 2026.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Cláudia Guimarães dos; NAVES, Larissa Vasconcelos; MARTORELLI, Thays. IPTU: um estudo sobre o critério espacial da hipótese tributária. *Revista do Direito Público*, *[S. l.]*, v. 5, n. 2, p. 90-105, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.5433/1980-511X.2010v5n2p90. Acesso em: 15 abr. 2026.

SILVA TAVARES, Rodrigo; OLIVEIRA, Hamilton Afonso de. Aspectos técnicos e jurídicos do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, v. 25, n. 42, p. 85-106, 2021. Disponível em: https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/3479/3235. Acesso em: 16 abr. 2026.

SIMÕES, Rosilene Xavier. *Conflito de competência*: ITR x IPTU: um estudo de caso no município de Anchieta/ES. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) - Faculdades Doctum de Guarapari, Guarapari, 2018. Disponível em: https://dspace.doctum.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2429/1/Artigo%20Rosilene%20Aprovado.pdf. Acesso em: 07 de julho de 2026.

SOROCABA. *Decreto nº 11.891, de 28 de dezembro de 1999*. Dispõe a comprovação de atividade de exploração econômica e o cumprimento de sua função social. Disponível em: https://leis.org/municipais/sp/sorocaba/lei/decreto/1999/11891/decreto-n-11891-1999-dispoe-a-comprovacao-de-atividade-de-exploracao-economica-e-o-cumprimento-de-sua-funcao?__cf_chl_f_tk=8OW7idQUMbqBlPnTXKwxZ5IOA8RHjoMdcc3OEDUx0fQ-1783438065-1.0.1.1-dwzeA3dc1vK3MvE653UNfbPOwd66JtEvjHNwOEYTtco. Acesso em: 07 de julho de 2026.

SOROCABA. *Lei nº 1.444, de 13 de dezembro de 1966*. Dispõe sobre o sistema tributário do município e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sorocaba/lei-ordinaria/1966/145/1444/lei-ordinaria-n-1444-1966-dispoe-sobre-o-sistema-tributario-do-municipio-e-da-outras-providencias. Acesso em: 07 de julho de 2026.

SOROCABA. *Lei nº 1.541, de 23 de dezembro de 1968*. Dispõe sobre o Código de Zoneamento. Disponível em: https://planejamento.sorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/1968-codigo-zoneamento-1.pdf. Acesso em: 07 de julho de 2026.

SOUZA, Josan Santos; SILVA, Suênio Walttemberg Gonçalves e. IPTU x ITR: da aplicabilidade do Art. 53 da Lei nº 6.766/79 na hipótese de alteração de zona rural para zona urbana. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, *[S. l.]*, v. 138, n. 26, 2018. Disponível em: https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/75. Acesso em: 16 abr. 2026.

STEFANI, Eduardo; NOVAIS, Fabrício Muraro. IPTU ou ITR: uma análise comparativa à luz do conflito de competência na cobrança dos tributos de áreas urbanas. *Revista Foco*, *[S. l.]*, v. 18, n. 2, p. e7587, 2025. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7587. Acesso em: 19 abr. 2026.

SOLIDARIEDADE FEDERATIVA E TUTELA JUDICIAL DO DIREITO À SAÚDE: proposta de parâmetros para filas cirúrgicas no SUS e aplicação exploratória ao caso HILP/PI

FEDERATIVE SOLIDARITY AND JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHT TO HEALTH: proposed parameters for surgical waiting lists in Brazil's Unified Health System and an exploratory application to the HILP/PI case

Alexandra Sablina do Nascimento Veras[1]

Maria Gracelia Paiva Nascimento[2]

Walber Mauricio Costa[3]

Recebido/Received: 13.09.2026/Sep 13th, 2026

Aprovado/Approved: 28.10.2026/Oct 28th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.477

RESUMO: O artigo analisa como a responsabilidade solidária dos entes federativos pode ser compatibilizada com a repartição administrativa e financeira de atribuições no Sistema Único de Saúde (SUS) e com o controle judicial de filas cirúrgicas. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e jurídico-propositiva, articulando análise normativa, jurisprudencial, bibliográfica e documental. A partir da Constituição, da legislação de organização do SUS, dos Temas 793 e 698 da repercussão geral e da literatura sobre judicialização da saúde e processos estruturais, propõem-se seis parâmetros decisórios: identificação da prestação, qualificação da deficiência, mapeamento federativo, proteção da

[1] Doutora em História pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGHIS/UFRJ), com bolsa do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX/CAPES), e mestra em História pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Ceará (PPGH/UFC), com bolsa CAPES. Graduada em História pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e, atualmente, graduanda em Direito pela mesma instituição. Atuou como professora substituta de História no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), Campus Teresina Dirceu Arcoverde. É pesquisadora do Laboratório de Estudos de História dos Mundos do Trabalho (LEHMT/UFRJ) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Patrimônio e Memória (GEPPM/UFC) e integra o GT Estadual Mundos do Trabalho - Piauí. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1933221776672888. E-mail: verasalexandrahistoria@gmail.com

[2] Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN). Possui Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), Campus Ministro Petrônio Portella, em Teresina. Graduanda em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Docente do Curso de Especialização em Biologia Vegetal pela Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar). Docente no Ensino Básico-Técnico SEDUC/PI. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8351379531181067. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9652-5730. E-mail: graceliapaiva@gmail.com

[3] Possui graduação em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar) e, atualmente, mestrando em Biotecnologia pela mesma instituição. É graduando em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). E-mail: wmcosta@ufdpar.edu.br

equidade e da ordem clínica, definição de resultados e indicadores e monitoramento institucional. A controvérsia relativa às cirurgias pediátricas do Hospital Infantil Lucídio Portella (HILP/PI) é utilizada como aplicação exploratória da proposta, sem pretensão de generalização empírica a partir do caso. Sustenta-se que a solidariedade funciona externamente como garantia contra a desassistência, enquanto, internamente, o cumprimento deve observar a repartição de atribuições, os fluxos assistenciais e os mecanismos de financiamento e ressarcimento. Conclui-se que a articulação desses parâmetros oferece uma estrutura jurídico-decisória para intervenções voltadas às causas institucionais da deficiência, preservando a proteção individual urgente, a equidade e a autonomia administrativa na escolha dos meios de cumprimento.

PALAVRAS-CHAVE: direito à saúde; federalismo cooperativo; sistema único de saúde; filas cirúrgicas; tutela estrutural.

ABSTRACT: This article examines how the joint responsibility of Brazil's federative entities can be reconciled with the administrative and financial allocation of responsibilities within the Unified Health System (SUS) and with judicial oversight of surgical waiting lists. It adopts a qualitative approach of a doctrinal and normative-propositional nature, combining statutory, case-law, bibliographic, and documentary analysis. Drawing on the Federal Constitution, legislation governing the organization of the SUS, Themes 793 and 698 under the Federal Supreme Court's general repercussion system, and the literature on health litigation and structural proceedings, the article proposes six decision-making parameters: identification of the healthcare service at issue, characterization of the service deficiency, mapping of federative responsibilities, protection of equity and clinical priority, definition of outcomes and indicators, and institutional monitoring. The dispute concerning pediatric surgeries at Hospital Infantil Lucídio Portella (HILP/PI) is used as an exploratory application of the proposed framework, without seeking to draw empirical generalizations from the case. The article argues that federative solidarity operates externally as a safeguard against failures in access to healthcare, whereas, internally, implementation must take into account the allocation of responsibilities, healthcare delivery pathways, and financing and reimbursement mechanisms. It concludes that the articulation of these parameters provides a legal decision-making framework for interventions aimed at addressing the institutional causes of service deficiencies while preserving urgent individual protection, equity, and administrative autonomy in the choice of means of compliance.

KEYWORDS: right to health; cooperative federalism; Unified Health System; surgical waiting lists; structural remedies.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 modificou profundamente o estatuto jurídico da saúde no Brasil. No modelo anterior, embora coexistissem ações públicas de saúde coletiva, a assistência médica individual governamental desenvolveu-se

predominantemente no âmbito previdenciário, “como um benefício vinculado ao contrato de trabalho formal” e à condição de segurado (MENICUCCI, 2007, p. 62). A Constituição rompeu com esse paradigma ao reconhecer a saúde como direito social fundamental de todos e dever do Estado, assegurado mediante políticas destinadas à redução do risco de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde.

A universalização do direito foi acompanhada pela criação de uma organização administrativa própria. O Sistema Único de Saúde (SUS) estrutura-se como rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, cujo funcionamento pressupõe coordenação, planejamento, financiamento compartilhado e articulação interfederativa. A Lei nº 8.080/1990 e o Decreto nº 7.508/2011 concretizam esse modelo ao disciplinarem a direção do sistema em cada esfera de governo, as regiões e redes de atenção e os mecanismos de articulação entre os gestores.

A combinação entre universalidade, descentralização e desigualdades territoriais constitui, contudo, um desafio relevante do federalismo sanitário brasileiro. União, Estados, Distrito Federal e Municípios participam da garantia do direito à saúde, mas dispõem de capacidades financeiras, administrativas, tecnológicas e profissionais assimétricas. Ribeiro et al. (2018, p. 1780) ressaltam a necessidade de coordenação interfederativa para favorecer a cooperação local e regional, destacando que o adequado funcionamento do SUS depende de “mecanismos de governança tripartites”. Na atenção hospitalar, essa articulação regional torna-se especialmente relevante, pois as Regiões de Saúde devem atender os casos de menor complexidade e “encaminhar os de maior para serviços especializados fora de seu território” (RIBEIRO et al., 2018, p. 1783).

Nesse contexto, filas prolongadas para procedimentos cirúrgicos não constituem apenas problema administrativo. A demora pode produzir agravamento clínico, perda de qualidade de vida e aumento da complexidade e dos custos do tratamento. Em revisão sistemática sobre correção cirúrgica de escoliose idiopática em adolescentes, Pontes et al. (2023, p. 617) encontraram evidências de piora da deformidade e aumento dos custos de tratamento entre pacientes submetidos a períodos prolongados de espera. Embora esses efeitos variem conforme a patologia e o procedimento, a classificação de uma cirurgia como eletiva não autoriza seu adiamento indefinido.

A questão assume especial relevância quando envolve crianças e adolescentes. O art. 227 da Constituição assegura-lhes os direitos à vida e à saúde com absoluta prioridade, comando densificado pelo art. 4º, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente. A prioridade constitui, portanto, parâmetro para a formulação, execução e controle das políticas públicas destinadas à população infantojuvenil, sem afastar a necessidade de critérios clínicos e equitativos de ordenação do atendimento.

A partir desse cenário, formula-se o problema central da pesquisa: como compatibilizar a responsabilidade solidária dos entes federativos com a repartição administrativa e financeira de competências do SUS, o planejamento público e a tutela estrutural das filas cirúrgicas?

No julgamento do RE nº 855.178, correspondente ao Tema 793 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a responsabilidade solidária dos entes federativos nas demandas prestacionais de saúde, mas determinou que o cumprimento seja direcionado conforme as regras de repartição de competências e que seja assegurado o ressarcimento ao ente que tenha suportado o ônus financeiro. A solidariedade, portanto, não implica identidade de atribuições entre União, Estados e Municípios. Ao analisar o Tema 793, Nogueira (2019, p. 13) destaca a necessidade de compatibilizar a responsabilidade solidária com a repartição de competências e encargos no âmbito do SUS.

A partir dessa premissa, propõe-se, para fins analíticos, compreender a solidariedade em duas dimensões complementares. Externamente, perante o titular do direito fundamental, ela atua como garantia contra a desassistência, impedindo que conflitos interfederativos sejam opostos ao usuário. Internamente, o cumprimento deve observar a repartição de atribuições, os fluxos assistenciais, os mecanismos de cooperação e o ressarcimento entre os entes. Essa formulação, aqui denominada solidariedade externa com diferenciação interna, busca conciliar a proteção do usuário com a arquitetura descentralizada e regionalizada do SUS.

Parte-se, assim, da hipótese de que a responsabilidade solidária não elimina a repartição de competências, mas impede que ela seja utilizada como justificativa para a desassistência. Sustenta-se, ainda, que filas cirúrgicas decorrentes de deficiências persistentes de organização e capacidade do serviço exigem respostas que transcendam decisões individuais isoladas. O Tema 698 da repercussão geral oferece parâmetro relevante nesse sentido ao reconhecer a legitimidade da

intervenção judicial diante de ausência ou deficiência grave de serviço destinado à efetivação de direitos fundamentais e estabelecer que a decisão deve, como regra, privilegiar os resultados a serem alcançados, preservando à Administração a definição dos meios adequados.

Como referência concreta, examina-se a controvérsia relativa à fila de cirurgias pediátricas do Hospital Infantil Lucídio Portella (HILP), em Teresina, Piauí. Em 2014, foi noticiado o ajuizamento de Ação Civil Pública contra o Estado do Piauí para assegurar a retomada dos procedimentos. A controvérsia alcançou posteriormente o Supremo Tribunal Federal no ARE nº 1.467.850 AgR/PI, julgado em 3 de junho de 2025, no qual a Primeira Turma examinou diretamente a espera por cirurgias eletivas pediátricas no HILP e registrou a existência de deficiência na prestação do serviço, com incidência do Tema 793 e afastamento da alegação de violação à separação dos Poderes (BRASIL, STF, ARE 1.467.850 AgR/PI, 2025).

A controvérsia é utilizada como referência exploratória para discutir a aplicabilidade das categorias jurídicas desenvolvidas no estudo. A investigação procura evitar dois extremos: de um lado, a autocontenção judicial capaz de perpetuar situações de desassistência; de outro, decisões individuais desarticuladas que alterem critérios clínicos de priorização ou produzam efeitos distributivos não considerados sobre os demais usuários.

O objetivo do artigo é analisar como a responsabilidade solidária pode ser operacionalizada judicialmente para assegurar o acesso tempestivo a procedimentos cirúrgicos no SUS sem desconsiderar sua organização administrativa e financeira. Para tanto, examinam-se o federalismo sanitário, o Tema 793, os limites decorrentes do mínimo existencial e da reserva do possível e as contribuições do Tema 698 e da literatura sobre processos estruturais. A partir da análise jurídico-normativa, propõem-se seis parâmetros para o controle de filas cirúrgicas, utilizando-se a controvérsia do HILP/PI como aplicação exploratória.

1 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e jurídico-propositiva, articulando análise normativa, jurisprudencial, bibliográfica e documental. O objetivo metodológico não consiste em derivar empiricamente um modelo geral a partir do caso do Hospital Infantil Lucídio Portella (HILP), mas em

construir parâmetros jurídico-decisórios a partir da sistematização de normas, precedentes e contribuições teóricas pertinentes à judicialização de filas cirúrgicas, utilizando a controvérsia do HILP como aplicação exploratória da proposta.

A dimensão jurídico-normativa compreende a interpretação sistemática das disposições constitucionais relativas ao direito à saúde, competências federativas, separação dos Poderes e prioridade da criança e do adolescente, bem como da Lei nº 8.080/1990, da Lei Complementar nº 141/2012, do Decreto nº 7.508/2011 e da legislação correlata. A análise jurisprudencial concentra-se no Tema 793 da repercussão geral, relativo à responsabilidade solidária e ao direcionamento do cumprimento segundo a repartição de competências do SUS, e no Tema 698, referente aos limites e à configuração da intervenção judicial diante de ausência ou deficiência grave de políticas públicas. Os Temas 6 e 1.234 são empregados apenas comparativamente, na medida em que tratam de medicamentos e não disciplinam diretamente filas cirúrgicas.

O levantamento bibliográfico foi organizado em quatro eixos: federalismo sanitário e coordenação interfederativa; direito fundamental à saúde, mínimo existencial e reserva do possível; judicialização da saúde, equidade e relações entre microjustiça e macrojustiça; e processos estruturais. Esses eixos foram utilizados para identificar critérios juridicamente relevantes à atuação jurisdicional diante de deficiências coletivas na prestação de serviços de saúde.

A construção dos seis parâmetros decorreu de procedimento de síntese jurídico-normativa. Inicialmente, foram identificadas, nas normas e nos precedentes examinados, exigências referentes à natureza da prestação, à qualificação da deficiência, à repartição federativa de responsabilidades e à forma de intervenção judicial. Em seguida, essas exigências foram confrontadas com a literatura sobre efeitos distributivos da judicialização e processos estruturais. Por fim, os elementos convergentes foram organizados em seis dimensões decisórias: identificação da prestação; qualificação da omissão ou deficiência; mapeamento federativo; proteção da equidade e da ordem clínica; definição de resultados e indicadores; e monitoramento institucional. Os parâmetros não são apresentados como conteúdo integralmente extraído de um único precedente ou autor, mas como sistematização analítica que combina fundamentos normativos e jurisprudenciais com contribuições doutrinárias, contendo também elementos de elaboração original dos autores.

A dimensão documental possui função exploratória e ilustrativa. Reconstrói-se, dentro dos limites das fontes públicas disponíveis, a controvérsia relativa às cirurgias pediátricas do HILP iniciada em 2014, posteriormente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no ARE nº 1.467.850 AgR/PI. Documentos institucionais de 2021 são examinados apenas como registros de dificuldades posteriores verificadas no mesmo estabelecimento e não como prova de continuidade causal ou como integrantes necessários do processo judicial iniciado em 2014. A pesquisa, portanto, não configura estudo longitudinal do desempenho do hospital.

O corpus documental relativo ao HILP compreende registros públicos sobre a Ação Civil Pública, documentos do Ministério Público do Estado do Piauí, decisões judiciais acessíveis e, subsidiariamente, notícia contemporânea ao ajuizamento da ação utilizada para reconstrução de fatos para os quais não foi localizado documento institucional equivalente. A unidade de análise é a resposta institucional e jurisdicional a uma situação coletiva de espera, e não as condições clínicas individuais dos pacientes.

A aplicação ao HILP tem finalidade exploratória. Busca verificar de que modo as categorias jurídico-normativas construídas ao longo do estudo permitem organizar a análise de uma situação concreta marcada por espera coletiva, dificuldades operacionais e intervenção jurisdicional. Não se pretende generalizar empiricamente as características do HILP para outras unidades ou filas cirúrgicas do SUS.

Constituem limitações da pesquisa a disponibilidade parcial dos autos originários, a heterogeneidade temporal das fontes relativas ao HILP e a inexistência de dados primários sobre pacientes, evolução integral da fila ou execução completa das medidas judiciais. Tais limitações impedem inferências causais ou generalizações empíricas a partir do caso, razão pela qual sua utilização permanece exploratória e ilustrativa.

2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA E CONSTRUÇÃO DOS PARÂMETROS

2.1 O direito à saúde e a arquitetura do federalismo cooperativo sanitário

A Constituição Federal de 1988 estruturou, em matéria de saúde, um arranjo federativo cooperativo. O art. 23, II, atribui competência material comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para cuidar da saúde; o art. 24, XII, prevê competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, sem prejuízo da competência suplementar municipal prevista no art. 30, II. O art. 30, VII, por sua vez, determina que os Municípios prestem serviços de atendimento à saúde com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

Esse dever constitucional compartilhado concretiza-se por meio de atribuições administrativas diferenciadas. A Lei nº 8.080/1990 combina descentralização, regionalização e hierarquização com competências específicas das direções nacional, estadual e municipal do SUS. À União cabem funções de coordenação nacional, planejamento e cooperação técnica e financeira; aos Estados, a coordenação regional, o apoio aos Municípios e a gestão de serviços de maior complexidade; e aos Municípios, o planejamento, a organização e a execução dos serviços no âmbito local.

A diferenciação funcional é complementada por mecanismos de pactuação interfederativa. O art. 14-A da Lei nº 8.080/1990 atribui às Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite a negociação de aspectos operacionais, financeiros e administrativos do SUS, enquanto o Decreto nº 7.508/2011 disciplina as Regiões de Saúde, as Redes de Atenção e o planejamento integrado. Seu art. 32 prevê a definição de responsabilidades individuais e solidárias entre os entes. Assim, a solidariedade constitucional convive com a diferenciação administrativa das atribuições.

A regionalização é central nesse modelo porque o SUS não pressupõe que todos os serviços sejam ofertados em cada Município. A integralidade depende de redes capazes de articular diferentes níveis de atenção e gestores, especialmente na assistência especializada e hospitalar. Descentralização, portanto, não equivale a autossuficiência municipal.

A literatura confirma a importância dessa coordenação. No caso brasileiro, Arretche (2004, p. 20) sustenta que a coordenação federal das políticas sociais se justifica tanto pela necessidade de coordenar as decisões dos governos locais quanto pela correção das “desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e Municípios”. No campo da saúde, Ribeiro et al. (2018, p. 1780) destacam que, na organização federativa do SUS, cabem à União funções de planejamento, indução e coordenação nacional e aos Estados a coordenação regional, ressaltando a importância do adequado funcionamento dos mecanismos de governança tripartite.

Essas desigualdades assumem especial importância na atenção especializada e hospitalar, cuja oferta depende de capacidade instalada, profissionais, financiamento e fluxos assistenciais. No caso do Hospital Infantil Lucídio Portella, sua vinculação à estrutura estadual de saúde e a oferta de cirurgia pediátrica constituem elementos relevantes para o direcionamento de obrigações relacionadas ao funcionamento da unidade ao Estado do Piauí, sem afastar atribuições compartilhadas da União e dos Municípios.

O financiamento também expressa essa lógica cooperativa. A Lei Complementar nº 141/2012 estabelece aplicações mínimas em saúde, disciplina transferências entre fundos e prevê critérios de rateio destinados à redução das disparidades regionais, demonstrando que a prestação sanitária depende de responsabilidades financeiras distribuídas entre os diferentes níveis de governo.

A partir dessa arquitetura, propõe-se distinguir três planos de responsabilidade. O primeiro corresponde ao dever constitucional de garantia, decorrente da competência comum e oponível aos entes perante o titular do direito fundamental. O segundo refere-se à atribuição administrativa e assistencial, definida pelas normas de descentralização, regionalização, gestão das unidades e pactuações interfederativas. O terceiro diz respeito à alocação financeira interna, envolvendo fontes de financiamento, transferências, responsabilidades pactuadas e mecanismos de ressarcimento.

Essa distinção fornece a base para compreender a responsabilidade solidária reconhecida pelo STF no Tema 793. A solidariedade assegura a proteção do usuário, enquanto a diferenciação administrativa e financeira orienta o cumprimento da obrigação no interior do SUS.

2.2 Responsabilidade solidária e direcionamento judicial: a interpretação do Tema 793

No julgamento dos embargos de declaração no RE nº 855.178/SE, correspondente ao Tema 793 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a responsabilidade solidária dos entes federativos nas demandas prestacionais de saúde e estabeleceu que, diante dos critérios de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento ao ente que tenha suportado o ônus financeiro (BRASIL, STF, RE 855.178 ED/SE, 2019).

A tese reúne três comandos complementares: solidariedade, direcionamento e ressarcimento. A solidariedade opera no plano da garantia do direito, impedindo que a complexidade administrativa do SUS seja transferida ao usuário como obstáculo à tutela jurisdicional. Em regra, a demanda pode ser dirigida contra um ou mais entes federativos, ressalvadas hipóteses submetidas posteriormente a regimes específicos, como determinadas demandas de medicamentos disciplinadas pelo Tema 1.234.

O direcionamento, por sua vez, impede que a solidariedade seja confundida com identidade de atribuições. Identificada a prestação necessária, cabe ao magistrado considerar a organização do SUS, a natureza do serviço, a gestão da unidade, os fluxos assistenciais e as pactuações interfederativas para definir o ente administrativamente responsável pelo cumprimento. Nogueira (2019, p. 12-13) evidencia as dificuldades de aplicação do Tema 793 quanto ao direcionamento das obrigações e à identificação das competências dos entes no âmbito do SUS, enquanto Hamada e Borri (2023, p. 206-207) destacam que a nova formulação do precedente passou a exigir a consideração da organização interna do sistema e das regras de repartição de competências.

O terceiro comando refere-se ao ressarcimento interfederativo. Quando um ente suporta encargo que, segundo a repartição administrativa e financeira do sistema, deveria recair total ou parcialmente sobre outro, o conflito financeiro deve ser solucionado entre os próprios entes, sem comprometer a proteção imediata do titular do direito. O ressarcimento busca, assim, evitar que a tutela do usuário produza distorções permanentes na distribuição dos encargos federativos.

A partir dessas premissas, propõe-se compreender essa estrutura, para fins analíticos, como solidariedade externa com diferenciação interna. Na dimensão externa, correspondente à relação entre o titular do direito e o Estado em sentido amplo, a solidariedade impede que conflitos de competência, custeio ou gestão fundamentem a desassistência. Na dimensão interna, o cumprimento deve observar as atribuições administrativas, os fluxos assistenciais e a distribuição dos encargos financeiros. A categoria não pretende substituir a terminologia do Tema 793, mas explicitar a coexistência entre garantia solidária e diferenciação funcional no interior do SUS.

Essa distinção importa porque a solidariedade, se compreendida apenas como possibilidade abstrata de condenação indistinta de qualquer ente, perde a dimensão organizacional introduzida pelo próprio Tema 793. Noleto e Ramos (2023, p. 93) demonstram que a aplicação do precedente ainda produz “divergências” quanto à solidariedade, à repartição de competências e à composição do polo passivo nas demandas de saúde. Por isso, a identificação do responsável pela prestação constitui elemento necessário para racionalizar a judicialização sem transferir ao usuário os conflitos internos do sistema.

A resposta à questão federativa deve, portanto, ser construída em dois planos. No plano da garantia, o usuário encontra proteção na responsabilidade solidária reconhecida pelo Tema 793, ressalvados regimes específicos aplicáveis a determinadas prestações. No plano do cumprimento, a autoridade judicial deve direcionar prioritariamente a obrigação ao ente que detenha a atribuição administrativa correspondente, preservando os deveres de cooperação e os mecanismos de ressarcimento.

Essa interpretação concilia efetividade do direito fundamental e racionalidade federativa. Impede a desassistência decorrente de conflitos de competência sem neutralizar a regionalização, a hierarquização e a distribuição interna de responsabilidades que estruturam o SUS.

2.3 Mínimo existencial, reserva do possível e prioridade absoluta da criança

O mínimo existencial corresponde às prestações materiais indispensáveis à garantia de condições mínimas para uma existência digna. Sarlet e Figueiredo (2007, p. 184) ressaltam, contudo, que os direitos sociais não se reduzem ao mínimo

existencial. No campo da saúde, não se pode afirmar que toda prestação sanitária integre automaticamente o mínimo existencial, embora essa vinculação se intensifique quando a ausência ou demora do atendimento compromete a vida, a integridade física ou outras condições essenciais à dignidade.

Essa proteção não significa que toda pretensão individual deva prevalecer sobre considerações técnicas, administrativas ou distributivas. O direito à saúde realiza-se em um sistema universal submetido à escassez de recursos, o que exige escolhas distributivas. Ferraz e Vieira (2009, p. 238-240) destacam que universalidade, igualdade e equidade devem orientar a alocação dos recursos sanitários. Os autores advertem, ainda, que uma interpretação do direito à saúde centrada em prestações individuais ilimitadas pode comprometer a universalidade e a equidade do sistema (Ferraz; Vieira, 2009, p. 243-246).

A reserva do possível, por sua vez, não pode operar como justificativa abstrata para a desassistência. Sarlet e Figueiredo (2007, p. 189) relacionam-na à disponibilidade fática e jurídica dos recursos e à proporcionalidade da prestação exigida. Os autores sustentam, ainda, que cabe ao Poder Público comprovar concretamente “a falta efetiva dos recursos indispensáveis”, bem como sua eficiente aplicação (Sarlet; Figueiredo, 2007, p. 191). Em controvérsias sobre filas cirúrgicas, isso exige informações sobre capacidade instalada, execução orçamentária, profissionais, leitos e insumos, não sendo suficiente a mera alegação genérica de restrição financeira.

Também é relevante distinguir a imposição judicial de prestação não incorporada ao SUS da exigência de execução adequada de serviço já existente. Os parâmetros estabelecidos pelo STF no Tema 6 referem-se ao fornecimento excepcional de medicamentos não incorporados. Nas filas cirúrgicas analisadas neste estudo, discute-se, diversamente, a execução deficiente de serviço já integrante da política pública e disponibilizado pela rede.

A proteção assume intensidade adicional quando os usuários são crianças e adolescentes. O art. 227 da Constituição e o art. 4º, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente asseguram prioridade absoluta à vida e à saúde da população infantojuvenil. Essa prioridade, contudo, não autoriza a antecipação automática de qualquer procedimento. A gestão da fila deve permanecer orientada por critérios clínicos de gravidade, risco, urgência e tempo de espera, com tratamento preferencial compatível com as necessidades concretas dos pacientes.

A impossibilidade material de realizar simultaneamente todos os procedimentos também não legitima a manutenção indefinida da deficiência. Em situações graves e persistentes, o Tema 698 reconhece a legitimidade constitucional da intervenção judicial, privilegiando a definição dos resultados a serem alcançados e preservando à Administração a escolha dos meios adequados para sua consecução.

Como critério complementar, a proporcionalidade exige que a medida judicial seja adequada à promoção do objetivo pretendido, necessária diante da existência de alternativas igualmente eficazes e menos restritivas e proporcional em sentido estrito, mediante o sopesamento dos direitos e interesses contrapostos (Silva, 2002, p. 36, 38, 40). No contexto das filas cirúrgicas, esse último exame requer considerar os impactos da intervenção sobre a Administração e os demais usuários do sistema. A avaliação jurisdicional deve considerar gravidade clínica, tempo de espera, risco decorrente da demora, capacidade instalada e repercussões sobre o conjunto da rede.

Nas situações de deficiência estrutural, a tutela mais adequada tende, portanto, a deslocar o foco da simples antecipação individual para a correção das causas institucionais que impedem a prestação tempestiva do serviço.

2.4 Construção e matrizes dos parâmetros decisórios para filas cirúrgicas

A efetividade da tutela jurisdicional em matéria de saúde não deve ser aferida exclusivamente pela concessão de medida liminar ou pelo reconhecimento formal do direito. Uma decisão favorável pode permanecer sem cumprimento, ser executada de modo fragmentado ou produzir efeitos limitados sobre as causas institucionais da violação. Em situações envolvendo filas cirúrgicas, o resultado constitucionalmente relevante consiste na capacidade de assegurar acesso tempestivo, clinicamente orientado e equitativo, sem comprometer a continuidade dos demais serviços da rede. Vieira (2020, p. 53-58) chama atenção para a predominância da microjustiça na judicialização da saúde e defende que o Poder Judiciário deve “ampliar o olhar” para o controle da formulação e da implementação das políticas públicas, de modo a assegurar a efetividade do direito à saúde em consonância com os princípios da universalidade e da igualdade e com a capacidade financeira do Estado.

A partir da síntese jurídico-normativa desenvolvida nas seções anteriores, propõem-se seis parâmetros complementares. Eles não constituem resultados empíricos extraídos do caso HILP, mas uma construção analítica derivada da articulação entre normas do SUS, jurisprudência constitucional, literatura sobre judicialização da saúde e estudos sobre processos estruturais. O caso HILP é posteriormente utilizado para ilustrar a operacionalização desses parâmetros.

Quadro 1 – Matriz de construção dos parâmetros decisórios

Parâmetro	**Matriz principal**	**Natureza da contribuição**
1 Identificação da prestação	Lei nº 8.080/1990. Decreto nº 7.508/2011.Tema 6 utilizado comparativamente.	Sistematização original dos autores
2 Qualificação da omissão/deficiência	Tema 698 e literatura de processos estruturais.	Derivação jurisprudencial com operacionalização original
3 Mapeamento federativo	Tema 793. Lei 8.080/1990. Decreto 7.508/2011. Nogueira; Hamada e Borri. Noleto e Ramos	Sistematização da repartição federativa aplicada à execução judicial
4 Equidade e ordem clínica	CF/1988, art. 227. ECA, art. 4º. Ferraz e Vieira (2009). Vieira (2020). Portaria GM/MS nº 7.266/2025.	Integração normativa e distributiva original
5 Resultados e indicadores	Tema 698 e Arenhart	Tradução dos comandos estruturais para o contexto das filas
6 Monitoramento institucional	Arenhart. Tema 698. Documentação do HILP/MPPI utilizada como aplicação exploratória.	Desenvolvimento propositivo dos autores

Fonte: elaboração dos autores

O primeiro parâmetro é a identificação da prestação. A autoridade judicial deve verificar se o procedimento integra a política pública de saúde, se existe indicação clínica, se o usuário está regularmente inserido no fluxo assistencial e quais protocolos, critérios de regulação ou regras de acesso são aplicáveis. Essa verificação é relevante porque a tutela destinada a assegurar prestação já incorporada e disponibilizada pelo SUS possui configuração distinta daquela voltada

à introdução judicial de tratamento ou tecnologia não contemplada pela política pública.

O segundo parâmetro consiste na qualificação da omissão. É necessário distinguir atraso pontual, falha individual de regulação e deficiência estrutural. Elementos como elevado número de pacientes, duração persistente da espera, repetição de cancelamentos, insuficiência recorrente de profissionais ou insumos e incapacidade prolongada de atender à demanda podem indicar que a violação não decorre de episódio isolado, mas sim do modo de funcionamento do serviço. Nessa hipótese, a resposta jurisdicional também precisa superar a lógica exclusivamente individual.

O terceiro parâmetro é o mapeamento federativo da prestação. Devem ser identificados, na medida das informações disponíveis, o ente responsável pela gestão da unidade, os Municípios de origem dos pacientes, a região de saúde, os fluxos de referência e regulação, as pactuações interfederativas e os mecanismos de financiamento aplicáveis. O Tema 793 reconhece a responsabilidade solidária nas demandas prestacionais de saúde, mas determina que o cumprimento seja direcionado segundo as regras de repartição de competências e que seja assegurado o ressarcimento ao ente que suporte ônus atribuído a outro. O mapeamento federativo não restringe a garantia do usuário, mas orienta a execução da decisão de maneira compatível com a estrutura descentralizada e hierarquizada do SUS. Ao analisar o Tema 793, Nogueira (2019, p. 11, 13) ressalta a necessidade de identificar as repartições de competências no SUS e o responsável principal pela prestação, sem afastar a responsabilidade solidária reconhecida pelo precedente.

O quarto parâmetro é a proteção da equidade e da ordem clínica da fila. A tutela jurisdicional deve impedir que a efetivação do direito de um usuário produza preterição injustificada de pacientes em situação clínica equivalente ou mais grave. Vieira (2020, p. 56-57) destaca que a judicialização individual, quando dissociada dos critérios estabelecidos pelas políticas públicas, pode produzir desigualdades no acesso aos bens e serviços de saúde.

O quinto parâmetro consiste na definição de resultados e indicadores verificáveis. À luz do Tema 698, a decisão judicial deve, como regra, priorizar as finalidades a serem alcançadas, permitindo à Administração escolher os meios adequados para atingir o resultado. Em uma fila cirúrgica, esses objetivos podem envolver retomada regular do serviço, redução do tempo de espera, diminuição de

cancelamentos evitáveis, atendimento dos pacientes classificados como prioritários e regularização da capacidade operacional. A literatura sobre processos estruturais reforça a utilidade de metas, cronogramas, indicadores e mecanismos de acompanhamento. Arenhart (2017, p. 75-77), ao analisar a ACP do Carvão, demonstra a importância de planos implementados em etapas, indicadores de execução e monitoramento continuado.

O sexto parâmetro é o monitoramento institucional e dialógico. A execução de uma decisão estrutural exige acompanhamento periódico, produção de informações e possibilidade de revisão das medidas à luz dos resultados alcançados. Audiências de acompanhamento, relatórios técnicos, participação dos gestores e profissionais de saúde, atuação do Ministério Público, Defensoria Pública e conselhos de saúde, bem como o apoio técnico dos NatJus e de outros órgãos especializados, podem reduzir assimetrias informacionais e melhorar a qualidade das decisões. O monitoramento, contudo, não deve transformar o processo em administração judicial permanente do serviço. Partimos do entendimento que sua função é verificar se o plano apresentado é suficiente e se os resultados constitucionalmente exigidos estão sendo efetivamente alcançados.

Esses parâmetros procuram articular duas dimensões tradicionalmente tensionadas na judicialização da saúde. A primeira corresponde à microjustiça, voltada à proteção do direito da pessoa concretamente afetada. A segunda corresponde à macrojustiça, preocupada com a organização da política pública, a distribuição dos recursos, a universalidade do acesso e os efeitos das decisões sobre o conjunto dos usuários. Vieira (2020, p. 54) sustenta que a microjustiça permanece fundamental “para proteger os cidadãos diante de omissões do Estado no tocante às prestações incluídas nas políticas públicas”, mas que a macrojustiça pressupõe um controle mais abrangente dessas políticas, de modo a assegurar a universalidade e a igualdade de acesso em consonância com a capacidade financeira do Estado.

A tutela estrutural oferece uma possibilidade de articulação entre essas duas dimensões. Ela não elimina a proteção individual, mas procura evitar que a jurisdição se limite à repetição de decisões atomizadas incapazes de modificar as causas da desassistência. Em uma fila cirúrgica, isso significa assegurar a prestação necessária ao paciente sem perder de vista a situação dos demais usuários e a capacidade do sistema de produzir atendimento continuado e equitativo.

A solidariedade federativa assume, nesse contexto, uma dupla função. Em sua dimensão de garantia, impede que a fragmentação administrativa entre União, Estados e Municípios seja utilizada como fundamento para desassistência. Em sua dimensão cooperativa, exige que o cumprimento seja organizado de acordo com as responsabilidades sanitárias, permitindo o direcionamento das obrigações e, quando cabível, o ressarcimento interfederativo. A questão central passa a consistir em construir uma decisão capaz de fazer funcionar, de maneira coordenada, a estrutura federativa constitucionalmente instituída para assegurar o direito à saúde.

2.5 O caso HILP/PI como aplicação exploratória

A controvérsia relativa às cirurgias pediátricas do Hospital Infantil Lucídio Portella (HILP), em Teresina, constitui referência concreta para examinar como deficiências persistentes na prestação de serviços de saúde podem adquirir dimensão estrutural. Notícia contemporânea ao ajuizamento da Ação Civil Pública, publicada em 12 de dezembro de 2014, noticiou que a 12ª Promotoria de Justiça de Teresina havia ajuizado ação contra o Estado do Piauí e registrou que a direção técnica assistencial do hospital apresentara relação de 652 crianças que aguardavam cirurgias pediátricas. Segundo a mesma fonte, os procedimentos estavam suspensos em razão da falta de pagamento da remuneração dos cirurgiões pediátricos, enquanto os repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (SESAPI) ao hospital eram descritos como irregulares e insuficientes, ocasionando atrasos no pagamento de pessoal e prejuízos ao regular funcionamento da unidade (Acesse Piauí, 2014).

A Ação Civil Pública foi proposta pela 12ª Promotoria de Justiça de Teresina contra o Estado do Piauí com o objetivo de assegurar a realização dos procedimentos cirúrgicos dos pacientes cadastrados na fila. Entre os pedidos divulgados à época encontrava-se o bloqueio de R$ 1.389.017,71 do Fundo de Saúde do Estado do Piauí, valor que, segundo a notícia, seria destinado a garantir a realização das cirurgias e o pagamento de créditos de fornecedores, prestadores de serviços e profissionais vinculados ao funcionamento do hospital (Acesse Piauí, 2014). Como a íntegra da petição inicial e da decisão que apreciou esse requerimento não foi localizada no material consultado, o pedido de bloqueio deve

ser tratado como fato documentalmente noticiado, sem se afirmar que tenha sido efetivamente deferido.

A relevância jurídica da controvérsia foi posteriormente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal. No ARE nº 1.467.850 AgR/PI, julgado pela Primeira Turma em 3 de junho de 2025, a Corte examinou Ação Civil Pública relativa à espera para realização de cirurgias eletivas pediátricas no Hospital Infantil Lucídio Portella. A ementa registra que tanto o juízo de primeiro grau quanto o Tribunal de origem reconheceram deficiência na prestação do serviço público de saúde e que a decisão recorrida estava alinhada à jurisprudência constitucional relativa à responsabilidade dos entes federativos e aos limites da intervenção judicial em políticas públicas (Brasil, STF, ARE 1.467.850 AgR/PI, 2025).

Os elementos disponíveis indicam que o problema não se limitava à situação clínica isolada de determinado paciente, mas alcançava um conjunto expressivo de crianças inseridas em uma mesma estrutura assistencial. A suspensão dos procedimentos por fatores relacionados à remuneração dos profissionais e ao financiamento do hospital, associada à existência de centenas de pacientes aguardando atendimento, revela conexão entre gestão financeira, disponibilidade de recursos humanos e capacidade operacional. A violação, portanto, não pode ser compreendida exclusivamente como soma de atrasos individuais. Suas causas encontravam-se, ao menos em parte, no próprio funcionamento do serviço.

Documentos institucionais posteriores reforçam essa interpretação, embora não integrem necessariamente o mesmo processo judicial. Em novembro de 2021, a 12ª Promotoria de Justiça de Teresina expediu a Recomendação Administrativa nº 09/2021 após identificar novas dificuldades no funcionamento do centro cirúrgico do HILP. O documento registra que as duas novas salas do centro cirúrgico não estavam funcionando em razão da ausência de equipamentos e recursos humanos e que as cirurgias eletivas haviam sido novamente suspensas em virtude de defeitos nos carros de anestesia das duas salas anteriormente existentes. O Ministério Público consignou ainda que suspensões anteriores das cirurgias haviam contribuído para o aumento do tempo de espera pelos procedimentos e recomendou providências para o conserto ou, se necessário, a aquisição dos equipamentos, com a imediata retomada das cirurgias eletivas (Ministério Público do Estado do Piauí, 2021b).

Também em 2021, em procedimento destinado a apurar a demanda reprimida do ambulatório, a 12ª Promotoria recomendou à Secretaria Estadual de Saúde e à direção do HILP a elaboração de plano operativo para o atendimento dessa demanda e a apresentação mensal da produtividade dos médicos do ambulatório (Ministério Público do Estado do Piauí, 2021a).

Tais documentos não devem ser utilizados para reconstruir retroativamente os fatos de 2014 ou para estabelecer continuidade causal entre os episódios. Eles registram, contudo, dificuldades posteriores relacionadas à capacidade assistencial, aos recursos humanos, aos equipamentos e à gestão da demanda no mesmo estabelecimento. A presença desses problemas em momentos distintos permite utilizá-los, com as cautelas metodológicas indicadas, como elementos ilustrativos da possível dimensão institucional das dificuldades enfrentadas pela unidade.

No plano federativo, os elementos documentais apontam para responsabilidade relevante do Estado do Piauí. A ação foi dirigida contra o ente estadual, e a insuficiência dos repasses da SESAPI e o pagamento dos profissionais foram indicados, na documentação pública disponível, entre os fatores relacionados à interrupção do serviço. Cabe ainda ressaltar que o HILP integra a rede pública vinculada à estrutura estadual de saúde. Esses elementos justificam o direcionamento de obrigações relacionadas ao funcionamento material da unidade ao Estado, sem que disso decorra responsabilidade exclusiva. A identificação definitiva das atribuições financeiras e regulatórias de cada ente deve considerar a configuração da gestão do estabelecimento e as pactuações interfederativas vigentes no período analisado.

Sob a perspectiva constitucional, a situação apresenta uma diferença importante em relação às demandas destinadas à incorporação judicial de novas tecnologias. As cirurgias pediátricas constituíam serviço já oferecido pelo hospital e os pacientes já estavam cadastrados para atendimento. A controvérsia não dizia respeito à criação judicial de política sanitária inexistente, mas sim à deficiência na execução de prestação reconhecida e organizada pelo próprio sistema público. A exigência jurisdicional volta-se, nesse contexto, à continuidade e à efetividade de serviço previamente instituído.

A prioridade absoluta conferida às crianças intensifica o dever estatal de resposta, mas não autoriza que a judicialização individual substitua indiscriminadamente os critérios técnicos de regulação da fila. Como discutido

anteriormente, uma decisão que simplesmente antecipe determinado paciente pode assegurar sua pretensão individual e, simultaneamente, deslocar outro usuário que apresente necessidade clínica igual ou superior. Entendemos que a tutela deve, por isso, compatibilizar prioridade constitucional da infância, equidade e critérios clínicos objetivos.

Essa preocupação encontra respaldo também nas atuais diretrizes nacionais de atenção especializada. A Portaria GM/MS nº 7.266/2025, ao disciplinar o Programa Agora Tem Especialistas, estabelece como diretrizes a redução dos tempos de espera com base em critérios de risco, priorizando usuários de maior gravidade clínica, bem como a promoção da transparência na gestão das filas. O parâmetro reforça a necessidade de que a ordem de atendimento resulte de critérios clínicos, cronológicos e regulatórios verificáveis, e não exclusivamente da capacidade individual de obter uma decisão judicial.

A resposta estrutural à fila deve proteger simultaneamente o direito das crianças e a integridade do mecanismo de regulação. Para tanto, a primeira providência parece consistir em construir um diagnóstico confiável. A Administração deve ser capaz de informar, com a proteção dos dados pessoais, o número atualizado de pacientes, o tempo de espera, os procedimentos indicados, a classificação de prioridade, a capacidade mensal de realização de cirurgias, a disponibilidade de equipes, salas cirúrgicas, equipamentos, leitos e suporte pós-operatório, assim como as causas de cancelamento ou suspensão dos procedimentos.

Uma segunda etapa consiste na elaboração de plano de ação. À luz da orientação estabelecida pelo STF no Tema 698, cabe prioritariamente à Administração indicar os meios adequados para corrigir a deficiência, preservada a possibilidade de controle judicial de sua suficiência. O plano pode contemplar metas progressivas de redução da fila, medidas relativas à força de trabalho, manutenção ou aquisição de equipamentos, regularização dos insumos, previsão de recursos financeiros, expansão temporária da capacidade, utilização de outras unidades da rede ou mecanismos de referenciamento, sempre com indicação dos órgãos e agentes responsáveis pela implementação.

A terceira etapa corresponde à implementação e ao monitoramento. Relatórios periódicos devem permitir verificar a evolução do número de pacientes, entradas e saídas da fila, procedimentos efetivamente realizados, cancelamentos e

suas causas, tempo médio ou mediano de espera e cumprimento das metas pactuadas. A divulgação de informações agregadas, preservados os dados pessoais e clínicos dos pacientes, contribui para a transparência e possibilita controle não apenas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, mas também pelos órgãos de controle, conselhos de saúde e sociedade.

Essa proposta encontra paralelo na literatura sobre processos estruturais. Arenhart (2017, p. 75-77), ao examinar a experiência da ACP do Carvão, destaca a utilidade da implementação de medidas em etapas, da definição de medidas de curto, médio e longo prazo, de cronogramas e indicadores, do monitoramento da execução e da participação de especialistas. Nessas situações, a função da decisão judicial não é administrar diretamente o serviço, mas estabelecer o estado de conformidade a ser alcançado e criar condições institucionais para que a execução possa ser acompanhada e corrigida.

Uma quarta dimensão envolve medidas destinadas a assegurar o cumprimento quando a Administração permanece injustificadamente inerte. A utilização de técnicas coercitivas deve observar necessidade, adequação e impacto sistêmico. Multas, requisição de informações, audiências de acompanhamento e outras providências executivas podem ser graduadas conforme a resistência ao cumprimento. A constrição de recursos públicos, por sua vez, exige cautela reforçada.

O STJ, no Tema Repetitivo 84, admite excepcionalmente o bloqueio ou sequestro de valores públicos para assegurar o fornecimento de medicamentos, desde que a medida seja necessária e fundamentada. Trata-se, porém, de orientação construída em contexto específico, não extensível automaticamente a outras políticas de saúde. No STF, o Tema 289, que discute o bloqueio de verbas públicas para fornecimento de medicamentos, permanecia sem julgamento definitivo de mérito até setembro de 2026. Por isso, constrições sobre recursos da saúde exigem cautela e fundamentação específica, especialmente quando possam comprometer sua destinação a outros serviços.

Por isso, entendemos que o pedido formulado na ACP relacionada ao HILP deve ser analisado com precisão. A documentação pública confirma a existência do requerimento de bloqueio de R$ 1.389.017,71, mas não permite concluir, até o momento, se ele foi deferido e em quais condições. Sob uma perspectiva contemporânea, eventual constrição financeira deve ser subsidiária, especificamente

fundamentada, vinculada ao resultado que se pretende assegurar e precedida da avaliação de seus possíveis impactos sobre outras ações e serviços de saúde.

O caráter eletivo indica, em linhas gerais, que o procedimento pode ser programado e não apresenta, no momento de sua indicação, a mesma imediatidade de uma intervenção emergencial. Isso não quer dizer que a prestação seja facultativa ou possa ser adiada indefinidamente. A Portaria GM/MS nº 7.266/2025, com alterações posteriores, ao disciplinar o Programa Agora Tem Especialistas, estabelece como diretrizes a redução dos tempos de espera para cirurgias eletivas e a transparência na gestão das filas e determina a priorização segundo critérios de risco e maior gravidade clínica, além do monitoramento por indicadores. O caráter programável da cirurgia deve ser compatibilizado, portanto, com o acesso em tempo clinicamente adequado e com a reavaliação periódica do risco.

A documentação relativa ao HILP ilustra uma situação em que a espera por procedimentos esteve associada, em momentos distintos, a questões de financiamento, recursos humanos, equipamentos e capacidade operacional. O material disponível não autoriza generalizar essas características para outras filas cirúrgicas do SUS, mas permite examinar como fatores institucionais podem coexistir em uma situação concreta de espera coletiva.

Nesse contexto, a resposta constitucionalmente mais adequada, na perspectiva adotada pelos autores, não se limita à antecipação de pacientes isolados, mas deve buscar corrigir os fatores que reproduzem a espera, com planejamento, critérios clínicos transparentes, metas, monitoramento e mecanismos graduais de responsabilização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estruturou o direito à saúde em um modelo federativo que combina dever comum de proteção com atribuições administrativas, assistenciais e financeiras diferenciadas entre os entes. A solidariedade reconhecida pelo Tema 793 atua como garantia contra a desassistência, sem eliminar a repartição interna de competências do SUS. O cumprimento judicial deve, portanto, considerar as responsabilidades administrativas e financeiras de cada ente e, quando necessário, assegurar o ressarcimento interfederativo.

A análise realizada ao longo do artigo permite distinguir dois planos complementares: externamente, a solidariedade protege o usuário contra conflitos de gestão e financiamento; internamente, o cumprimento deve observar a regionalização, as pactuações, os fluxos assistenciais e a distribuição dos encargos. No caso do Hospital Infantil Lucídio Portella, os elementos examinados indicam responsabilidade operacional especialmente relevante do Estado do Piauí, sem excluir atribuições complementares da União e dos Municípios.

A reserva do possível, por sua vez, não pode justificar a deficiência do serviço mediante alegações abstratas de escassez, devendo as limitações financeiras e operacionais ser concretamente demonstradas. Do mesmo modo, o mínimo existencial não dispensa análise técnica e distributiva. Em filas pediátricas, a prioridade absoluta da criança reforça o dever estatal de resposta e planejamento, mas deve ser compatibilizada com critérios clínicos transparentes de risco, gravidade e tempo de espera, de modo a preservar a equidade entre os usuários.

O Tema 698 oferece parâmetro adequado para situações de deficiência grave e persistente. A intervenção judicial é constitucionalmente admissível, mas deve, em regra, concentrar-se nos resultados a serem alcançados, preservando espaço para que a Administração escolha os meios técnicos necessários. Essa orientação aproxima o controle judicial da lógica estrutural e reduz tanto o risco de omissão quanto o de microgestão administrativa.

Filas cirúrgicas de natureza estrutural dificilmente são solucionadas por decisões individuais sucessivas. Embora a tutela individual permaneça necessária em situações urgentes, sua utilização isolada pode deslocar a espera sem enfrentar as causas institucionais da desassistência. Com base na literatura mobilizada ao longo do estudo, entende-se que a proteção da microjustiça deve ser articulada a uma perspectiva de macrojustiça, voltada à organização da política pública, à universalidade e à equidade.

Os seis parâmetros propostos resultam da sistematização das matrizes normativas, jurisprudenciais e doutrinárias examinadas. A documentação relativa ao HILP cumpre função exploratória, permitindo observar como algumas dessas dimensões, especialmente qualificação da deficiência, mapeamento federativo, capacidade operacional e necessidade de monitoramento, podem aparecer em uma controvérsia concreta. A nomenclatura, a organização em seis parâmetros e sua

articulação sistemática constituem elaboração dos autores. Seus fundamentos são extraídos das matrizes normativas, jurisprudenciais e doutrinárias utilizadas.

Aplicada exploratoriamente à controvérsia do HILP, a proposta aponta para a relevância de diagnóstico atualizado da fila, classificação clínica de risco, transparência dos critérios de priorização, planejamento da redução da demanda reprimida, adequação da capacidade assistencial e mecanismos de monitoramento.

Medidas coercitivas podem ser utilizadas diante de descumprimento injustificado, mas elas devem ser proporcionais e fundamentadas, especialmente quando envolverem constrição de recursos públicos.

Conclui-se que a solidariedade federativa em saúde não se limita à definição do polo passivo. Ela exerce função de garantia e de coordenação, exigindo que o Judiciário assegure a efetividade do direito, direcione o cumprimento conforme a organização do SUS e controle os resultados sem substituir indevidamente a Administração.

É fato que o desafio das filas cirúrgicas persiste. Mas esse desafio não consiste simplesmente em identificar quem deve financiar ou executar o procedimento, mas sim em construir respostas institucionais capazes de assegurar atendimento em tempo clinicamente adequado, segundo critérios transparentes e equitativos, sem produzir preterição injustificada dos demais usuários.

A aplicação da proposta a outras filas, unidades e arranjos regionais de saúde constitui agenda de pesquisa necessária para avaliar sua capacidade explicativa e promover eventuais ajustes aos parâmetros aqui formulados.

REFERÊNCIAS

ACESSE PIAUÍ. Ministério Público ajuíza ação para que Hospital Infantil realize cirurgias pelo SUS. 12 dez. 2014. Disponível em: https://www.acessepiaui.com.br/noticia/6644-ministerio-publico-ajuiza-acao-para-que-hospital-infantil-realize-cirurgias-pelo-sus Acesso em: 18 de jun. 2026.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/109152. Acesso em: 13 mai. 2026.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. DOI: 10.1590/S0102-88392004000200003.

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

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

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

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 7.266, de 18 de junho de 2025. Dispõe sobre o Programa Agora Tem Especialistas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 84. Recurso Especial nº 1.069.810/RS. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgado em 23 out. 2013. DJe 6 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.467.850/PI. Rel. Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 3 jun. 2025. DJe, divulgação em 4 jun. 2025, publicação em 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ. Tema 698 da repercussão geral. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 3 jul. 2023. DJe 7 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.471/RN. Tema 6 da repercussão geral. Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 26 set. 2024. DJe 28 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC. Tema 1.234 da repercussão geral. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 16 set. 2024. DJe 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 855.178/SE, embargos de declaração. Tema 793 da repercussão geral. Rel. Min. Luiz Fux, red. p/ acórdão Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 23 maio 2019. DJe 16 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 289 da repercussão geral. Recurso Extraordinário nº 607.582. Rel. Min. Luiz Fux. Bloqueio de verbas públicas para garantia de fornecimento de medicamentos. Brasília, DF: STF. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=3819070&numeroProcesso=607582&numeroTema=289. Acesso em: 2 jun. 2026.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 223-251, 2009. DOI: 10.1590/S0011-52582009000100007.

HAMADA, Guilherme H.; BORRI, Eduardo Pedro Souza. Tema 793: consolidação no STF e posições antagônicas nos tribunais superiores. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 14, p. 205-245, 2023.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. 12ª Promotoria de Justiça de Teresina. Recomendação Administrativa 12ª PJ nº 08/2021. Teresina, 10 nov. 2021a.
Disponível em: https://www.mppi.mp.br/consultapublica/tac/dw?id=4302191&pmov=34153828&pt=2716877 . Acesso em 2 jun. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. 12ª Promotoria de Justiça de Teresina. Recomendação Administrativa 12ª PJ nº 09/2021. Teresina, 12 nov. 2021b. Disponível em: https://www.mppi.mp.br/consultapublica/tac/dw?id=4309555&pmov=34165067&pt=2518977 . Acesso em 2 jun. 2026.

NOGUEIRA, Marcia Coli. O Tema 793 do STF e o direcionamento do cumprimento das prestações na área de saúde conforme as regras de repartição de competências estabelecidas no SUS. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, Brasília, v. 8, n. 4, p. 8-26, 2019. DOI: 10.17566/ciads.v8i4.558.

NOLETO, Mariana Brito; RAMOS, Edith. Tema 793 do Supremo Tribunal Federal: uma análise sobre lacunas e contradições. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 93-106, 2023. DOI: 10.17566/ciads.v12i2.981.

PONTES, Mariana Demétrio de Sousa et al. The impacts of waiting for surgical correction of adolescent idiopathic scoliosis and its repercussions for publicly funded health systems: systematic review. *European Spine Journal*, v. 32, n. 2, p. 617-624, 2023. DOI: 10.1007/s00586-022-07487-2.

RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga; OUVERNEY, Assis Mafort; PINTO, Luiz Felipe; SILVA, Cosme Marcelo Furtado Passos da. Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1777-1789, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018236.07932018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007. DOI: 10.30899/dfj.v1i1.590.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 798, p. 23-50, 2002.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. *Direito à saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça.* Brasília, DF: Ipea, 2020.

DA EFICÁCIA HORIZONTAL À EFICÁCIA ESTRUTURANTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: uma releitura da jurisprudência do STF nas relações privadas

FROM THE HORIZONTAL EFFECT TO THE STRUCTURING EFFECT OF FUNDAMENTAL RIGHTS: revisiting the Brazilian Supreme Court's jurisprudence on private relations

Willi Lucarelli[1]

Recebido/Received: 30.08.2026/Aug 30th, 2026
Aprovado/Approved: 05.10.2026/Oct 05th, 2026
DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.465

RESUMO: O artigo investiga a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal aplica os direitos fundamentais nas relações privadas e parte do seguinte problema de pesquisa: a categoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais é suficiente para explicar a atuação da Corte nessas relações, ou a jurisprudência constitucional brasileira revela função estruturante dos direitos fundamentais sobre a ordem privada? O objetivo é identificar os padrões argumentativos empregados pelo Tribunal e avaliar a capacidade explicativa das categorias dogmáticas tradicionais. Adota-se pesquisa jurisprudencial qualitativa e exploratória, desenvolvida mediante levantamento temático na base do STF, seleção de precedentes representativos, classificação por área temática, natureza da relação jurídica e função desempenhada pelos direitos fundamentais, seguida de análise qualitativa dos fundamentos decisórios. Os resultados indicam que, embora a linguagem da eficácia horizontal permaneça presente, os direitos fundamentais exercem funções mais amplas, alcançando estruturas associativas, relações contratuais, mercados, mecanismos de inclusão e ambientes institucionais privados. Propõe-se, assim, a categoria da eficácia estruturante dos direitos fundamentais, compreendida como a capacidade de conformar o funcionamento de estruturas privadas dotadas de relevante poder econômico, social, tecnológico ou institucional. Conclui-se que essa categoria não rompe com os modelos tradicionais, mas desenvolve funcionalmente a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a eficácia irradiante e os deveres de proteção.

PALAVRAS-CHAVE: direitos fundamentais; eficácia horizontal; eficácia irradiante; dimensão objetiva dos direitos fundamentais; eficácia estruturante.

[1] Mestre em Direito Comparado pela Universidade de Samford/Estados Unidos. Mestrando em Direito pela Uninove. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Pós-graduado em Direito Processual Penal pela Escola Paulista da Magistratura. Juiz de Direito. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3711385029877445. E-mail: willilucarelli@gmail.com

ABSTRACT: This article investigates how the Brazilian Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal – STF) applies fundamental rights in private legal relationships and addresses the following research question: is the horizontal effect of fundamental rights sufficient to explain the Court's approach to private relations, or does Brazilian constitutional case law reveal a structuring function of fundamental rights over the private sphere? The objective is to identify the argumentative patterns employed by the Court and assess the explanatory capacity of traditional doctrinal categories. The study adopts a qualitative and exploratory jurisprudential approach, based on thematic research in the STF database, selection of representative precedents, classification by thematic area, nature of the legal relationship and function performed by fundamental rights, followed by qualitative analysis of judicial reasoning. The findings indicate that, although the language of horizontal effect remains present, fundamental rights perform broader functions, reaching associative structures, contractual relations, markets, inclusion mechanisms and private institutional environments. The article therefore proposes the category of the structuring effect of fundamental rights, understood as the capacity to shape the functioning of private structures endowed with significant economic, social, technological or institutional power. It concludes that this category does not break with traditional models, but functionally develops the objective dimension of fundamental rights, the radiating effect doctrine and positive duties of protection.

KEYWORDS: horizontal effect of fundamental rights; structuring effect of fundamental rights; objective dimension of fundamental rights; radiating effect; duties of protection.

INTRODUÇÃO

A incidência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares constitui tema central do constitucionalismo contemporâneo. A progressiva constitucionalização do Direito Privado e a superação da rígida dicotomia entre Estado e sociedade ampliaram o alcance dos direitos fundamentais para além das relações verticais entre indivíduo e Poder Público. Nesse cenário, a experiência norte-americana desenvolveu a doutrina da State Action; a tradição alemã formulou, entre outros aportes, a eficácia indireta, a eficácia irradiante e os deveres de proteção; e, no Brasil, consolidou-se posição amplamente favorável à incidência direta e imediata dos direitos fundamentais nas relações privadas.

A pesquisa parte do seguinte problema: a categoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais é suficiente para explicar a atuação do Supremo Tribunal Federal nas relações privadas, ou a jurisprudência constitucional brasileira passou a revelar fenômeno distinto, caracterizado por uma função estruturante dos direitos fundamentais sobre a ordem privada? A hipótese central sustenta que, embora o

STF continue a empregar a terminologia tradicional da eficácia horizontal, sua prática decisória atribui aos direitos fundamentais papel mais abrangente, especialmente quando estão em causa estruturas privadas dotadas de relevante poder econômico, social, tecnológico ou institucional.

O objetivo geral consiste em verificar a capacidade explicativa da teoria da eficácia horizontal diante da jurisprudência contemporânea do STF. Como marco teórico, a investigação articula os modelos clássicos de incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas - com destaque para a *State Action* norte-americana, a tradição alemã da eficácia indireta e irradiante e a recepção brasileira da eficácia direta - com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, os deveres de proteção e a literatura contemporânea sobre concentração de poder privado e *private governance*.

Adota-se abordagem empírica de caráter jurisprudencial, de natureza predominantemente qualitativa e exploratória. A pesquisa foi desenvolvida mediante levantamento temático na base de dados do Supremo Tribunal Federal, seleção de precedentes representativos da incidência dos direitos fundamentais em relações privadas, classificação dos julgados por área temática, natureza da relação jurídica e função desempenhada pelos direitos fundamentais e, por fim, análise qualitativa dos fundamentos adotados pela Corte. O levantamento não pretende ser exaustivo nem produzir inferências estatísticas sobre toda a jurisprudência constitucional brasileira, mas identificar padrões argumentativos e tendências decisórias aptos a testar a hipótese proposta[1].

A investigação foi organizada em duas etapas complementares. Na primeira, foram identificados os julgados paradigmáticos tradicionalmente associados à eficácia horizontal, de modo a reconstruir a evolução histórica da matéria no STF. Na segunda, ampliou-se o universo para abranger acórdãos e decisões monocráticas que, embora nem sempre classificados sob essa rubrica, utilizam direitos fundamentais para disciplinar relações jurídicas privadas, conformar atividades econômicas e sociais ou proteger grupos vulneráveis. Esse percurso permite confrontar a linguagem dogmática utilizada pela Corte com as funções efetivamente desempenhadas pelos direitos fundamentais em sua prática decisória.

[1] A seleção dos julgados privilegiou decisões paradigmáticas, precedentes de repercussão doutrinária e casos representativos de diferentes formas de incidência dos direitos fundamentais na esfera privada. Os dados possuem finalidade qualitativa e não pretendem representar estatisticamente a totalidade da jurisprudência do STF.

O artigo estrutura-se em três seções de desenvolvimento. Primeiramente, examinam-se os modelos clássicos de incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas, com destaque para as experiências norte-americana, alemã e brasileira. Em seguida, analisa-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, identificando-se os principais padrões decisórios e os quatro achados resultantes da pesquisa. Por fim, desenvolve-se a proposta teórica da eficácia estruturante dos direitos fundamentais, destinada a explicar a conformação constitucional de estruturas privadas de poder e sua relação com a eficácia horizontal, a eficácia irradiante e os deveres de proteção.

1 OS MODELOS CLÁSSICOS DE EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS

A discussão acerca da incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas não surgiu de forma uniforme nos diversos sistemas jurídicos ocidentais. Ao contrário, a matéria foi construída a partir de experiências históricas distintas, condicionadas por fatores políticos, econômicos e constitucionais próprios.

Enquanto a tradição norte-americana desenvolveu-se sob a forte influência do liberalismo clássico e da necessidade de delimitar a atuação do Estado perante os indivíduos, a experiência alemã foi profundamente marcada pelos acontecimentos do pós-guerra e pela busca de mecanismos capazes de impedir a repetição das violações de direitos fundamentais verificadas durante o regime nacional-socialista.

A partir daí, surgiram modelos distintos de compreensão da eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, cuja influência alcançou praticamente todos os sistemas constitucionais contemporâneos, inclusive o brasileiro.

1.1 A experiência norte-americana e a doutrina da *State Action*

A experiência norte-americana parte de premissa distinta daquela que prevaleceu no constitucionalismo europeu continental: os direitos fundamentais foram concebidos primordialmente como limites ao poder estatal. Daí a doutrina da *State Action*, segundo a qual as garantias constitucionais não incidem, em regra, diretamente sobre condutas exclusivamente privadas. A autonomia privada preserva, nesse modelo, espaço próprio, e a intervenção constitucional depende da

identificação de atuação estatal ou de vínculo suficientemente intenso entre o particular e o Poder Público.

A trajetória da Suprema Corte ajuda a compreender essa construção. Na Era Lochner, a liberdade contratual e a propriedade receberam proteção constitucional reforçada, como ilustra Lochner v. New York (Estados Unidos, 1905). Após o New Deal, porém, o Tribunal passou a demonstrar maior deferência à regulação econômica, deslocando o controle mais rigoroso para liberdades civis e políticas, movimento simbolizado por United States v. Carolene Products Co. (Estados Unidos, 1938). Sarmento (2004, p. 199-203) relaciona essa transformação à progressiva superação da rígida separação liberal entre Estado e sociedade e à incorporação de preocupações com igualdade material e proteção da pessoa humana.

A *State Action* não permaneceu absolutamente rígida. A jurisprudência admitiu hipóteses em que a atuação privada se aproxima funcionalmente da atuação pública. Marsh v. Alabama (Estados Unidos, 1946) reconheceu garantias constitucionais em cidade administrada por empresa privada; Shelley v. Kraemer (Estados Unidos, 1948), por sua vez, afastou a execução judicial de convenções privadas discriminatórias. Esses precedentes evidenciam que a incidência constitucional pode ser intensificada quando a conduta privada assume função pública ou depende de participação estatal relevante.

Em matéria de autonomia existencial, a jurisprudência norte-americana também conheceu expansão e posterior reacomodação. Griswold v. Connecticut (Estados Unidos, 1965), Roe v. Wade (Estados Unidos, 1973) e Lawrence v. Texas (Estados Unidos, 2003) ampliaram a tutela da privacidade e da autodeterminação, enquanto Bowers v. Hardwick (Estados Unidos, 1986) e, mais recentemente, Dobbs v. Jackson Women's Health Organization (Estados Unidos, 2022) demonstram que essa trajetória não é linear. Sarmento (2004, p. 206-207) assinala, nesse contexto, a cautela histórica da Suprema Corte no controle da legislação econômica após 1937.

Para os fins deste estudo, a principal contribuição do modelo norte-americano reside menos na reconstrução exaustiva de sua evolução jurisprudencial e mais no critério que dele emerge: a incidência constitucional sobre relações privadas tende a depender da identificação de elementos que aproximem o poder privado de funções, efeitos ou vínculos de relevância pública. Esse dado será retomado na análise da jurisprudência brasileira, especialmente quando o STF atribui importância à posição econômica, institucional ou social ocupada por determinados agentes privados.

1.2 A experiência alemã e a eficácia indireta dos direitos fundamentais

A experiência alemã desenvolveu solução distinta. No pós-guerra, a proteção dos direitos fundamentais passou a ser compreendida não apenas como defesa contra o Estado, mas também como elemento conformador de todo o ordenamento. A teoria da eficácia indireta, associada a Günter Dürig (1956), contrapôs-se à formulação de Hans Carl Nipperdey (1961), favorável à incidência direta e imediata dos direitos fundamentais, especialmente nas relações de trabalho.

Na concepção indireta, os direitos fundamentais influenciam as relações privadas por intermédio das cláusulas gerais, dos conceitos jurídicos indeterminados e dos princípios do Direito Privado. Boa-fé, bons costumes e demais institutos infraconstitucionais funcionam, assim, como pontos de ingresso dos valores constitucionais na solução dos conflitos entre particulares.

O marco dessa construção é o caso Lüth (Alemanha, 1958). Ao examinar campanha de boicote promovida por Erich Lüth, o Tribunal Constitucional Federal afirmou que os direitos fundamentais, além de posições subjetivas, expressam uma ordem objetiva de valores que se irradia por todo o sistema jurídico. A partir daí consolidou-se a eficácia irradiante, pela qual a Constituição orienta permanentemente a interpretação e a aplicação do Direito Privado. Ehrhardt Júnior et al. (2018, p. 5-6) descrevem os direitos fundamentais, nesse plano, como diretrizes interpretativas para o conjunto da ordem jurídica.

A evolução alemã acrescentou ainda os deveres de proteção: os direitos fundamentais impõem ao Estado não apenas abstenções, mas também obrigações positivas de proteção contra ameaças provenientes de terceiros. O caso do Representante Comercial (Alemanha, 1990), relativo à cláusula de não concorrência sem compensação adequada, ilustra a intervenção protetiva diante de acentuada disparidade contratual.

Desse modo, o modelo alemão pode ser sintetizado em três eixos funcionalmente articulados: eficácia indireta, eficácia irradiante e deveres de proteção. Essa arquitetura é particularmente relevante para a hipótese desenvolvida neste artigo porque permite compreender que a força normativa dos direitos fundamentais pode alcançar não apenas o conflito bilateral, mas também a

interpretação do sistema privado e a atuação estatal destinada a impedir que centros privados de poder comprometam posições fundamentais.

1.3 A recepção brasileira da eficácia horizontal dos direitos fundamentais

A doutrina brasileira recebeu forte influência da experiência alemã, mas desenvolveu solução própria, favorecida pela constitucionalização do Direito Privado após 1988 e pela percepção de desigualdades materiais particularmente intensas na sociedade brasileira. Nesse ambiente, dignidade da pessoa humana, igualdade material e solidariedade social passaram a exercer papel crescente na interpretação das relações privadas (Barroso, 2012, p. 376-392; Ehrhardt Júnior et al., 2018, p. 13).

Parcela expressiva da doutrina passou, então, a sustentar a eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais entre particulares. Sarmento (2004, p. 294) identifica na jurisprudência do STF adesão a essa orientação, ainda que a Corte não tenha sistematizado de modo uniforme as diferentes teorias de vinculação dos particulares. A aplicabilidade imediata prevista no art. 5º, § 1º, e a existência de normas constitucionais dirigidas a relações privadas, como as trabalhistas, reforçaram essa leitura.

A recepção da eficácia direta não excluiu, contudo, a eficácia irradiante. A interpretação do Direito Privado em conformidade com a Constituição permanece compatível com a incidência imediata dos direitos fundamentais, de modo que as técnicas podem coexistir conforme a estrutura do caso concreto. Ehrhardt Júnior et al. (2018, p. 13, 25) observam, nessa linha, que eficácia direta, eficácia indireta e argumentos próximos à *State Action* podem convergir para resultados semelhantes, embora por caminhos dogmáticos distintos.

No plano jurisprudencial, o RE 201.819/RJ (STF, 2005), relativo à exclusão de associado da União Brasileira de Compositores sem contraditório e ampla defesa, tornou-se o principal marco da eficácia horizontal no Brasil. Precedentes anteriores, como RE 158.215/RS e RE 161.243/DF, já haviam projetado garantias fundamentais sobre relações privadas, mas o caso da UBC adquiriu maior densidade teórica e repercussão doutrinária.

No RE 201.819/RJ, prevaleceu a compreensão de que a autonomia associativa não é absoluta. A Corte reconheceu a incidência das garantias

constitucionais sobre a relação privada e atribuiu especial relevância à posição institucional ocupada pela UBC na gestão de direitos autorais. A fundamentação, portanto, não se limitou à afirmação abstrata de vinculação direta entre particulares: considerou também o poder econômico e institucional da entidade e sua inserção em espaço de inequívoca relevância pública.

Esse aspecto aproxima parte da fundamentação da lógica subjacente à *State Action*. Como registram Ehrhardt Júnior et al. (2018, p. 15), o precedente combina a linguagem da aplicabilidade direta com referências ao caráter público da atividade exercida pela pessoa jurídica e ao espaço público por ela ocupado. A experiência brasileira revela, assim, combinação pragmática de categorias que a teoria frequentemente apresenta de maneira separada.

É justamente essa característica que interessa à pesquisa. A jurisprudência brasileira não parece limitar-se à reprodução de um modelo estrangeiro ou à escolha binária entre eficácia direta e indireta. A análise dos precedentes sugere preocupação crescente com a conformação constitucional de poderes privados relevantes. Essa hipótese exige exame empírico mais amplo da prática decisória do STF, desenvolvido na seção seguinte.

2 A JURISPRUDÊNCIA DO STF E A EVOLUÇÃO DA INCIDÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS

A reconstrução teórica realizada na seção anterior permitiu identificar os principais modelos desenvolvidos pela doutrina constitucional para explicar a incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas.

A experiência norte-americana estruturou-se a partir da doutrina da State Action, enquanto a experiência alemã consolidou a teoria da eficácia indireta, da eficácia irradiante e dos deveres de proteção. No Brasil, por sua vez, prevaleceu doutrinariamente a compreensão de que os direitos fundamentais possuem eficácia direta e imediata nas relações entre particulares.

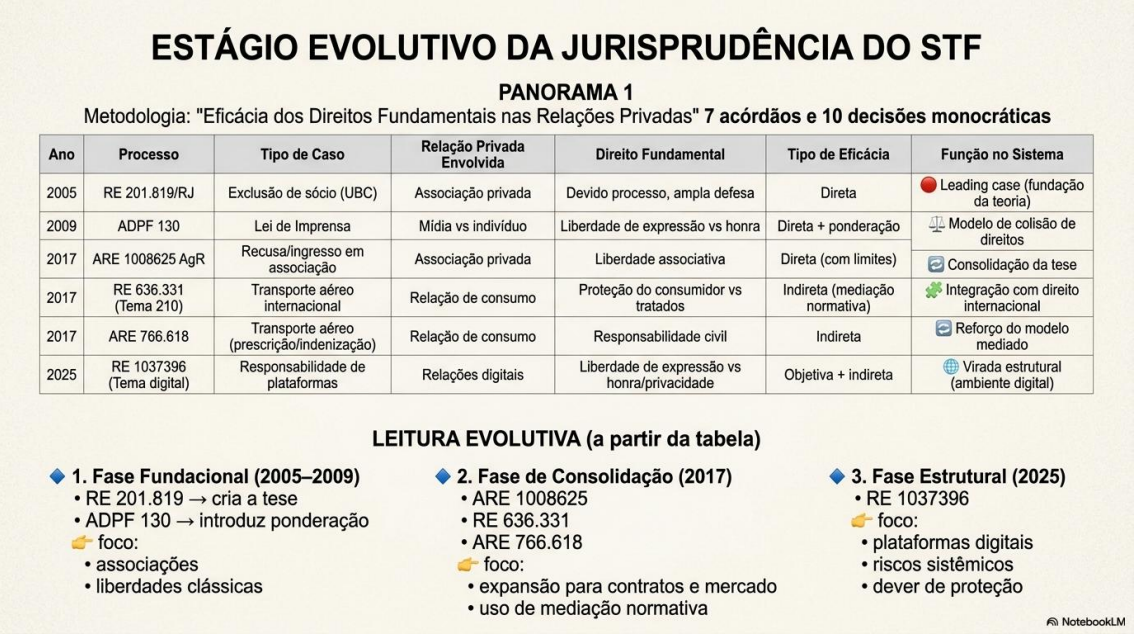
A questão que se coloca, contudo, é se essa formulação teórica é suficiente para explicar a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal efetivamente aplica os direitos fundamentais em sua atividade jurisdicional.

Para responder a essa indagação, realizou-se levantamento qualitativo dos principais precedentes da Corte relacionados à incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas.

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas complementares.

Na primeira, foram identificados os julgados paradigmáticos tradicionalmente associados ao tema da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, compreendendo 7 acórdãos e 10 decisões monocráticas proferidos entre 2005 e 2025. O levantamento constante da Figura 1 permitiu reconstruir a trajetória evolutiva da matéria na Corte, desde o julgamento do RE n.º 201.819/RJ, envolvendo a União Brasileira de Compositores, até os recentes precedentes relacionados às plataformas digitais e aos deveres de proteção no ambiente virtual.

Figura 1 – Estágio evolutivo da jurisprudência do STF: Panorama 1



ESTÁGIO EVOLUTIVO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

PANORAMA 1

Metodologia: "Eficácia dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas" **7 acórdãos e 10 decisões monocráticas**

Ano	Processo	Tipo de Caso	Relação Privada Envolvida	Direito Fundamental	Tipo de Eficácia	Função no Sistema
2005	RE 201.819/RJ	Exclusão de sócio (UBC)	Associação privada	Devido processo, ampla defesa	Direta	🔴 Leading case (fundação da teoria)
2009	ADPF 130	Lei de Imprensa	Mídia vs indivíduo	Liberdade de expressão vs honra	Direta + ponderação	⚖️ Modelo de colisão de direitos
2017	ARE 1008625 AgR	Recusa/ingresso em associação	Associação privada	Liberdade associativa	Direta (com limites)	🔄 Consolidação da tese
2017	RE 636.331 (Tema 210)	Transporte aéreo internacional	Relação de consumo	Proteção do consumidor vs tratados	Indireta (mediação normativa)	🧩 Integração com direito internacional
2017	ARE 766.618	Transporte aéreo (prescrição/indenização)	Relação de consumo	Responsabilidade civil	Indireta	🔄 Reforço do modelo mediado
2025	RE 1037396 (Tema digital)	Responsabilidade de plataformas	Relações digitais	Liberdade de expressão vs honra/privacidade	Objetiva + indireta	🌐 Virada estrutural (ambiente digital)

LEITURA EVOLUTIVA (a partir da tabela)

🔷 **1. Fase Fundacional (2005–2009)**
- RE 201.819 → cria a tese
- ADPF 130 → introduz ponderação

👉 foco:
- associações
- liberdades clássicas

🔷 **2. Fase de Consolidação (2017)**
- ARE 1008625
- RE 636.331
- ARE 766.618

👉 foco:
- expansão para contratos e mercado
- uso de mediação normativa

🔷 **3. Fase Estrutural (2025)**
- RE 1037396

👉 foco:
- plataformas digitais
- riscos sistêmicos
- dever de proteção

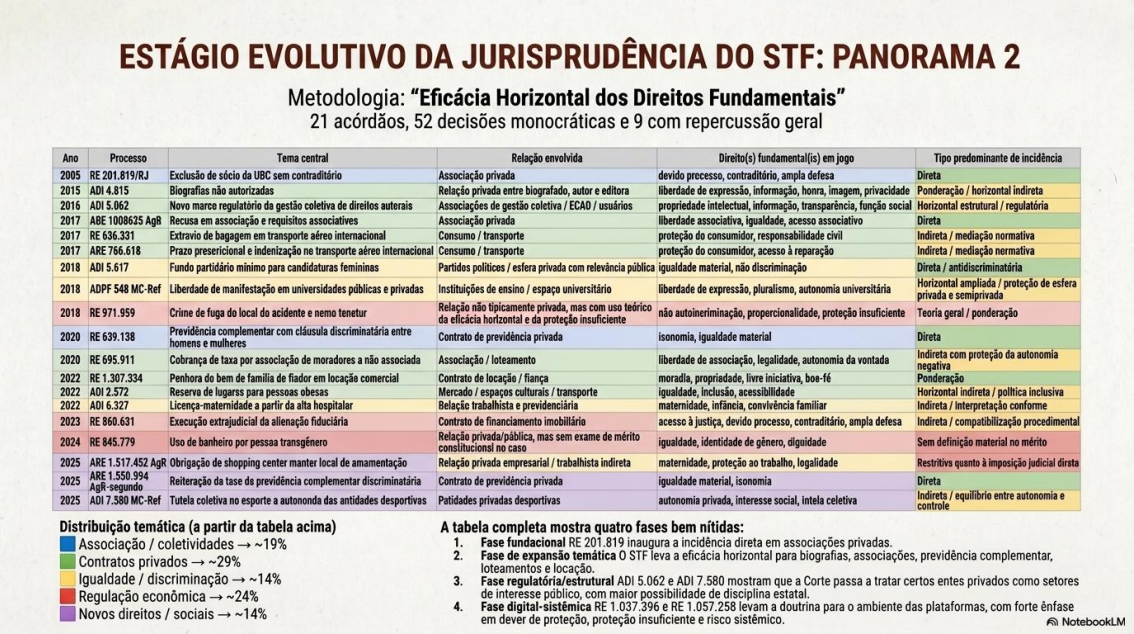
NotebookLM

Fonte: elaboração própria com base na jurisprudência do STF.

Na segunda etapa, representada pela Figura 2, ampliou-se o universo de análise para contemplar 73 decisões distintas, correspondentes a 21 acórdãos e 52 decisões monocráticas. Dentre os 21 acórdãos, 9 foram julgados sob o regime da repercussão geral, razão pela qual essa última categoria não deve ser somada novamente ao universo total. O objetivo consistiu em identificar não apenas os casos tradicionalmente enquadrados pela doutrina como manifestações da eficácia

horizontal, mas também precedentes que, embora nem sempre classificados sob essa rubrica, utilizam direitos fundamentais para conformar relações jurídicas privadas, disciplinar atividades econômicas, estruturar mercados ou proteger grupos vulneráveis.

Figura 2 – Estágio evolutivo da jurisprudência do STF: Panorama 2



ESTÁGIO EVOLUTIVO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF: PANORAMA 2

Metodologia: **"Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais"**
21 acórdãos, 52 decisões monocráticas e 9 com repercussão geral

Ano	Processo	Tema central	Relação envolvida	Direito(s) fundamental(is) em jogo	Tipo predominante de incidência
2005	RE 201.819/RJ	Exclusão de sócio da UBC sem contraditório	Associação privada	devido processo, contraditório, ampla defesa	Direta
2015	ADI 4.815	Biografias não autorizadas	Relação privada entre biografado, autor e editora	liberdade de expressão, informação, honra, imagem, privacidade	Ponderação / horizontal indireta
2016	ADI 5.062	Novo marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais	Associações de gestão coletiva / ECAD / usuários	propriedade intelectual, informação, transparência, função social	Horizontal estrutural / regulatória
2017	ABE 1008625 AgR	Recusa em associação e requisitos associativos	Associação privada	liberdade associativa, igualdade, acesso associativo	Direta
2017	RE 636.331	Extravio de bagagem em transporte aéreo internacional	Consumo / transporte	proteção do consumidor, responsabilidade civil	Indireta / mediação normativa
2017	ARE 766.618	Prazo prescricional e indenização no transporte aéreo internacional	Consumo / transporte	proteção do consumidor, acesso à reparação	Indireta / mediação normativa
2018	ADI 5.617	Fundo partidário mínimo para candidaturas femininas	Partidos políticos / esfera privada com relevância pública	igualdade material, não discriminação	Direta / antidiscriminatória
2018	ADPF 548 MC-Ref	Liberdade de manifestação em universidades públicas e privadas	Instituições de ensino / espaço universitário	liberdade de expressão, pluralismo, autonomia universitária	Horizontal ampliada / proteção de esfera privada e semiprivada
2018	RE 971.959	Crime de fuga do local do acidente e nemo tenetur	Relação não tipicamente privada, mas com uso teórico da eficácia horizontal e da proteção insuficiente	não autoincriminação, propercionalidade, proteção insuficiente	Teoria geral / ponderação
2020	RE 639.138	Previdência complementar com cláusula discriminatária entre homens e mulheres	Contrato de previdência privada	isonomia, igualdade material	Direta
2020	RE 695.911	Cobrança de taxa por associação de moradores a não associada	Associação / loteamento	liberdade de associação, legalidade, autonomia da vontade	Indireta com proteção da autonomia negativa
2022	RE 1.307.334	Penhora do bem de família de fiador em locação comercial	Contrato de locação / fiança	moradia, propriedade, livre iniciativa, boa-fé	Ponderação
2022	AOI 2.572	Reserva de lugarss para pessoas obesas	Mercado / espaços culturais / transporte	igualdade, inclusão, acessibilidade	Horizontal indireta / política inclusiva
2022	ADI 6.327	Licença-maternidade a partir da alta hospitalar	Relação trabalhista e previdenciária	maternidade, infância, convivência familiar	Indireta / interpretação conforme
2023	RE 860.631	Execução extrajudicial da alienação fiduciária	Contrato de financiamento imobiliário	acesso à justiça, devido processo, contraditório, ampla defesa	Indireta / compatibilização procedimental
2024	RE 845.779	Uso de banheiro por pessoa transgênero	Relação privada/pública, mas sem exame de mérito constitucional no caso	igualdade, identidade de gênero, dignidade	Sem definição material no mérito
2025	ARE 1.517.452 AgR	Obrigação de shopping center manter local de amamentação	Relação privada empresarial / trabalhista indireta	maternidade, proteção ao trabalho, legalidade	Restritivo quanto à imposição judicial direta
2025	ARE 1.550.994 AgR-segundo	Reiteração da tase da previdência complementar discriminatária	Contrato de previdência privada	igualdade material, isonomia	Direta
2025	ADI 7.580 MC-Ref	Tutela coletiva no esporte a autonomda das antidades desportivas	Patidades privadas desportivas	autonomia privada, interesse social, intela coletiva	Indireta / equilíbrio entre autonomia e controle

Distribuição temática (a partir da tabela acima)
- Associação / coletividades → ~19%
- Contratos privados → ~29%
- Igualdade / discriminação → ~14%
- Regulação econômica → ~24%
- Novos direitos / sociais → ~14%

A tabela completa mostra quatro fases bem nítidas:
1. **Fase fundacional** RE 201.819 inaugura a incidência direta em associações privadas.
2. **Fase de expansão temática** O STF leva a eficácia horizontal para biografias, associações, previdência complementar, loteamentos e locação.
3. **Fase regulatória/estrutural** ADI 5.062 e ADI 7.580 mostram que a Corte passa a tratar certos entes privados como setores de interesse público, com maior possibilidade de disciplina estatal.
4. **Fase digital-sistêmica** RE 1.037.396 e RE 1.057.258 levam a doutrina para o ambiente das plataformas, com forte ênfase em dever de proteção, proteção insuficiente e risco sistêmico.

NotebookLM

Fonte: elaboração própria com base na jurisprudência do STF.

A análise dos julgados revelou quatro achados centrais. O primeiro consiste na permanência discursiva da linguagem da eficácia horizontal, frequentemente utilizada pela Corte Suprema para justificar a incidência dos direitos fundamentais em relações privadas. O segundo refere-se à multiplicidade funcional desempenhada pelos direitos fundamentais na jurisprudência constitucional, que ultrapassa significativamente os limites tradicionalmente associados à eficácia horizontal. O terceiro diz respeito à desigualdade material como fator de intensificação da incidência dos direitos fundamentais. O quarto, por fim, decorre da constatação de que a categoria clássica da eficácia horizontal não parece suficiente para explicar integralmente os resultados observados na prática decisória da Corte Constitucional.

É precisamente a demonstração desses quatro achados que orientará a análise desenvolvida nos tópicos seguintes.

2.1 O primeiro achado: a permanência discursiva da eficácia horizontal

O primeiro achado da pesquisa consiste na permanência da eficácia horizontal como principal linguagem dogmática utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para justificar a incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas.

A análise dos precedentes revela que, embora os casos examinados envolvam contextos sociais, econômicos e institucionais bastante distintos, a Corte continua recorrendo à linguagem tradicional da eficácia horizontal para fundamentar a aplicação dos direitos fundamentais fora das relações clássicas entre indivíduo e Estado.

Considerados especificamente os 21 acórdãos que compõem o núcleo colegiado da segunda etapa da pesquisa, os julgados distribuem-se em cinco grandes áreas temáticas: 1) contratos privados e relações de consumo, com 6 acórdãos (aproximadamente 29%); 2) regulação econômica e atividades privadas de relevância pública, com 5 acórdãos (aproximadamente 24%); 3) associações privadas e entidades coletivas, com 4 acórdãos (aproximadamente 19%); 4) igualdade material e não discriminação, com 3 acórdãos (aproximadamente 14%); e 5) novos direitos sociais e existenciais, com 3 acórdãos (aproximadamente 14%).

A distribuição dos dados é apresentada a seguir:

Tabela 1 – Síntese temática dos precedentes do STF sobre eficácia horizontal dos direitos fundamentais

Área	Participação aproximada	Temas principais
Contratos privados e relações de consumo	6(~29%)	Previdência complementar, locação, transporte aéreo, responsabilidade civil, financiamento imobiliário
Regulação econômica e atividades privadas de relevância pública	5(~24%)	Direitos autorais, gestão coletiva, plataformas digitais, entidades privadas de interesse público
Associações privadas e entidades coletivas	4(~19%)	Exclusão de associados, liberdade associativa, associações de moradores
Igualdade material e não discriminação	3(~14%)	Cotas femininas, reserva de vagas, identidade de gênero, inclusão social
Novos direitos sociais e existenciais	3(~14%)	Maternidade, amamentação, acessibilidade e proteção de grupos vulneráveis

Fonte: STF, dados organizados pelo autor.

Como se extrai, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal expandiu significativamente os ambientes privados submetidos à incidência dos direitos fundamentais.

Esse fenômeno já não se limita às associações privadas que marcaram o leading case RE 201.819/RJ, alcançando contratos, mercados regulados, entidades privadas de relevância pública, relações de consumo, plataformas digitais e mecanismos de inclusão social.

Apesar dessa expansão temática, a linguagem empregada pela Corte permanece relativamente estável, sendo recorrente a afirmação de que os direitos fundamentais podem produzir efeitos nas relações entre particulares.

Esse dado empírico é particularmente relevante porque demonstra que, independentemente da diversidade dos contextos analisados, o Supremo Tribunal Federal mantém a utilização da mesma moldura teórica para justificar a incidência dos direitos fundamentais na esfera privada, preservando, ao menos em termos discursivos, a compreensão tradicional desenvolvida pela doutrina nacional, a partir da influência alemã e da defesa da eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais.

2.2 O segundo achado: a multiplicidade funcional dos direitos fundamentais

O segundo achado da pesquisa consiste na constatação de que os direitos fundamentais desempenham funções substancialmente distintas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Muito embora a Corte continue utilizando a linguagem da eficácia horizontal para justificar a incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas propriamente ditas ou não, a análise dos precedentes revela que tais direitos não operam sempre da mesma forma, nem perseguem objetivos idênticos. Ao revés, os julgados examinados demonstram que os direitos fundamentais são mobilizados para desempenhar diferentes funções normativas, variando conforme o ambiente submetido à apreciação constitucional.

A partir dos precedentes analisados, foi possível identificar cinco grandes grupos funcionais: 1) limitação do poder associativo privado; 2) reequilíbrio das relações contratuais; 3) conformação da atividade econômica e regulatória; 4)

promoção da igualdade material e combate à discriminação; e 5) proteção de novos direitos sociais e existenciais.

A distribuição dos dados é apresentada a seguir:

Tabela 2 – Funções desempenhadas pelos direitos fundamentais na jurisprudência do STF

Função predominante	Temas principais	Precedentes representativos
Limitação do poder associativo privado	Exclusão de associados, acesso a entidades privadas, associações de moradores	RE 201.819/RJ; ARE 1008625 AgR; RE 695.911
Reequilíbrio das relações contratuais	Previdência complementar, transporte aéreo, locação, alienação fiduciária	RE 639.138; RE 636.331; ARE 766.618; RE 860.631
Conformação da atividade econômica e regulatória	Gestão coletiva de direitos autorais, plataformas digitais, atividades privadas de relevância pública	ADI 5.062; RE 1.037.396
Promoção da igualdade material e combate à discriminação	Cotas femininas, reserva de vagas, identidade de gênero, inclusão social	ADI 5.617; ADI 2.572; RE 845.779
Proteção de novos direitos sociais e existenciais	Maternidade, amamentação, convivência familiar, proteção da pessoa humana	ADI 6.327; ARE 1.517.452 AgR

Fonte: STF, dados organizados pelo autor.

Como se extrai, os direitos fundamentais não são utilizados apenas para solucionar conflitos bilaterais entre particulares. Em diversos julgados, sua função consiste em limitar o exercício de poderes privados institucionalizados, como ocorre nos casos envolvendo associações privadas e entidades coletivas. Nesses precedentes, a preocupação central da Corte não reside propriamente na autonomia privada das partes, mas na necessidade de impedir que estruturas privadas relevantes produzam restrições incompatíveis com garantias constitucionais básicas.

Em outro conjunto de decisões, os direitos fundamentais assumem função corretiva das relações contratuais. Os casos envolvendo previdência complementar, transporte aéreo internacional, locação e financiamento imobiliário demonstram que a Corte frequentemente utiliza princípios constitucionais para reequilibrar relações jurídicas marcadas por assimetrias econômicas ou institucionais relevantes.

Observa-se, ainda, grupo expressivo de julgados nos quais os direitos fundamentais atuam como instrumentos de conformação da atividade econômica. É o que se verifica nos precedentes relacionados à gestão coletiva de direitos autorais, à disciplina de plataformas digitais e a outras atividades privadas dotadas de significativa relevância pública. Nessas hipóteses, a incidência dos direitos fundamentais não se destina apenas à proteção de posições individuais, mas também à organização do próprio funcionamento de determinados setores econômicos.

Outro núcleo relevante corresponde aos casos de igualdade material e combate à discriminação. Nesses precedentes, os direitos fundamentais desempenham função nitidamente transformadora, sendo utilizados para corrigir desigualdades estruturais e ampliar a participação de grupos historicamente vulnerabilizados em espaços sociais, econômicos e políticos.

Por fim, é possível identificar conjunto mais recente de decisões voltadas à proteção de novos direitos sociais e existenciais. Questões relacionadas à maternidade, amamentação, acessibilidade e proteção da pessoa humana em ambientes privados demonstram que a incidência dos direitos fundamentais passou a alcançar situações cada vez mais distantes dos conflitos tradicionalmente associados à teoria da eficácia horizontal.

Esses dados revelam que, embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal continue a utilizar a expressão "eficácia horizontal dos direitos fundamentais", os direitos fundamentais exercem funções significativamente distintas nos diversos contextos examinados, ou seja, em alguns casos, limitam poderes privados, no entanto, em outros, reequilibram contratos, conformam mercados, promovem inclusão social ou, ainda, estruturam setores inteiros da atividade econômica.

2.3 O terceiro achado: a desigualdade material como fator de intensificação da incidência constitucional

A despeito da inexistência de explícita referência à autonomia privada como categoria constitucional[1], a observação qualitativa dos casos sugere que a

[1] Cumpre registrar que a análise dos precedentes pesquisados revelou reduzido número de referências explícitas à autonomia privada como categoria constitucional autônoma merecedora de

intensidade da incidência dos direitos fundamentais não varia aleatoriamente, mas guarda estreita relação com o grau de autonomia material efetivamente existente entre os sujeitos envolvidos.

Em outras palavras, a pesquisa indica que o Supremo Tribunal Federal tende a ampliar a incidência dos direitos fundamentais justamente nos contextos em que a liberdade negocial ou associativa se apresenta enfraquecida por acentuadas assimetrias de poder econômico, institucional ou social[1].

Não por acaso, os principais precedentes identificados envolvem entidades ou estruturas privadas dotadas de significativa capacidade de influência sobre a esfera jurídica dos indivíduos.

Foi o que ocorreu na exclusão de associado da União Brasileira de Compositores (RE 201.819/RJ), na disciplina do sistema de gestão coletiva de direitos autorais (ADI 5.062), nos litígios envolvendo previdência complementar privada (RE 639.138), nas discussões relacionadas às plataformas digitais (RE 1.037.396) e, mais recentemente, na tutela coletiva do ambiente esportivo (ADI 7.580).

O elemento comum entre esses julgados não parece residir propriamente na adoção desta ou daquela teoria da eficácia horizontal, mas na existência de relações marcadas por relevante concentração de poder privado.

Nessa perspectiva, os dados da pesquisa sugerem a formulação de uma hipótese complementar, ou seja, de que quanto menor a autonomia material dos sujeitos envolvidos, maior tende a ser a intensidade da incidência dos direitos

---

proteção e ponderação em face dos direitos fundamentais. Tal constatação contrasta com parcela significativa da literatura especializada, especialmente a alemã e a brasileira, que identifica justamente na tensão entre autonomia privada e direitos fundamentais o núcleo dogmático do problema da eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares. Nesse sentido, Daniel Sarmento sustenta que a incidência dos direitos fundamentais no âmbito privado não implica supressão da autonomia da vontade, mas exige permanente esforço de harmonização entre ambos os valores constitucionais, de modo que a intensidade da intervenção constitucional deve variar conforme as circunstâncias concretas da relação jurídica, especialmente diante da existência de desigualdades materiais relevantes (Sarmento, 2004, p. 190-196 e 211-220). A relativa ausência desse debate nos julgados examinados pode constituir indicativo de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem privilegiado a proteção direta dos direitos fundamentais sem desenvolver, com a mesma densidade, uma teoria explícita dos limites constitucionais da autonomia privada.

[1] A desigualdade estrutural identificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontra respaldo na doutrina contemporânea. Ana Frazão (2021, p.147) destaca, por exemplo, que as relações estabelecidas entre plataformas digitais e usuários são marcadas por profundas assimetrias de poder, circunstância que justifica a ampliação dos deveres de proteção e o reforço da incidência dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a vulnerabilidade deixa de ser mero elemento acidental da relação jurídica para assumir função explicativa da própria intensidade da intervenção constitucional.

fundamentais. Por outro lado, quanto maior a autonomia efetiva das partes, maior tende a ser a deferência constitucional à autorregulação privada.

2.4 O quarto achado: a insuficiência explicativa da eficácia horizontal

O quarto achado da pesquisa consiste na constatação de que a categoria tradicional da eficácia horizontal parece insuficiente para explicar integralmente os resultados encontrados.

A distribuição quantitativa descritiva dos precedentes revela dado particularmente relevante. Conforme demonstrado na Tabela 1, apenas aproximadamente 19% dos casos identificados concentram-se no núcleo clássico da teoria da eficácia horizontal, representado pelas associações privadas e entidades coletivas. Os demais precedentes distribuem-se entre contratos privados e relações de consumo (29%), regulação econômica (24%), igualdade material e combate à discriminação (14%) e novos direitos sociais e existenciais (14%).

Esse dado empírico sugere que a jurisprudência contemporânea do Supremo Tribunal Federal já não se desenvolve predominantemente em torno do problema que originalmente justificou a construção da teoria da eficácia horizontal, qual seja, a incidência dos direitos fundamentais em conflitos estabelecidos entre particulares individualmente considerados.

Em sentido diverso, a ampla maioria dos casos analisados envolve ambientes privados dotados de relevância institucional, econômica ou social mais ampla. São exemplos as entidades de previdência complementar, os sistemas de gestão coletiva de direitos autorais, as plataformas digitais, os contratos de financiamento imobiliário, os mercados regulados e os mecanismos de inclusão social.

Em outras palavras, o foco deixou de recair exclusivamente sobre a proteção de um particular em face de outro, para alcançar a disciplina constitucional de estruturas privadas capazes de produzir efeitos relevantes sobre grupos, mercados e setores inteiros da sociedade.

Como se observa da Tabela 2, a própria diversidade dos mecanismos decisórios empregados pelo Supremo Tribunal Federal reforça essa percepção. Os precedentes analisados mobilizam técnicas variadas, incluindo incidência direta, eficácia indireta, ponderação de direitos fundamentais, interpretação conforme a Constituição, mediação normativa e deveres de proteção.

Em síntese, os dados da pesquisa sugerem que a jurisprudência constitucional brasileira passou a operar em terreno mais complexo do que aquele originalmente concebido pelas formulações clássicas da eficácia horizontal.

No entanto, essa constatação não conduz ao abandono da categoria, mas revela a necessidade de complementá-la por instrumento teórico capaz de explicar fenômenos que transcendem a mera solução de conflitos entre particulares.

Essa questão será retomada na síntese dos achados e aprofundada na seção seguinte.

2.5 Síntese dos achados e a reconstrução do problema

A análise jurisprudencial permite sintetizar quatro achados: permanência discursiva da eficácia horizontal; multiplicidade funcional dos direitos fundamentais; desigualdade material como fator de intensificação da incidência constitucional; e insuficiência explicativa da categoria clássica quando aplicada, isoladamente, aos casos contemporâneos. A eficácia horizontal conserva utilidade descritiva, mas os precedentes revelam expansão para contratos, mercados regulados, plataformas digitais, mecanismos de inclusão e outras estruturas privadas de relevância coletiva.

A evolução dos casos examinados sugere, ademais, modelo gradativo de incidência constitucional. Três fatores aparecem como especialmente relevantes: a intensidade da desigualdade material entre os sujeitos; a concentração de poder econômico, social ou institucional em um dos polos; e o potencial impacto coletivo ou sistêmico da atividade privada. Quanto mais presentes esses fatores, maior tende a ser a intensidade da incidência dos direitos fundamentais; em relações ordinárias, com maior autonomia efetiva e menor repercussão coletiva, tende a crescer a deferência à autorregulação privada.

Esse modelo pode ser compreendido como um dial de intensidade. Em um extremo situam-se hipóteses de maior deferência à autonomia privada, próximas da lógica da *State Action*; em posição intermediária, mecanismos de eficácia indireta, mediação normativa e ponderação; e, no outro extremo, situações de incidência constitucional mais intensa, próximas da eficácia direta e imediata. O dial não constitui categoria autônoma: descreve o grau de incidência constitucional conforme as características estruturais da relação examinada.

O problema teórico resultante é, portanto, saber se a eficácia horizontal, concebida para explicar a incidência dos direitos fundamentais entre particulares, basta para compreender uma jurisprudência cada vez mais voltada à conformação de estruturas privadas e de espaços sociais complexos. A hipótese desenvolvida na seção seguinte é que a categoria permanece necessária, mas deve ser complementada pela noção de eficácia estruturante dos direitos fundamentais.

3 A EFICÁCIA ESTRUTURANTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA PROPOSTA TEÓRICA A PARTIR DA SÍNTESE DOS ACHADOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Os resultados obtidos nas seções anteriores permitem formular uma constatação relevante. A despeito da permanência discursiva da linguagem da eficácia horizontal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os precedentes analisados sugerem que os direitos fundamentais passaram a desempenhar funções que transcendem significativamente o campo tradicional para o qual essa categoria foi originalmente concebida.

Isso porque a sua incidência já não se limita à resolução de conflitos específicos entre indivíduos determinados, passando a irradiar efeitos sobre organizações, associações, contratos, mercados, plataformas digitais, atividades econômicas e estruturas institucionais privadas dotadas de significativa relevância social.

Na verdade, o que une todos esses achados não é propriamente a natureza privada da relação jurídica examinada, mas a existência de estruturas sociais, econômicas ou institucionais capazes de produzir efeitos relevantes sobre a esfera de direitos de indivíduos e coletividades.

Em outras palavras, o foco da jurisdição constitucional deixa de recair exclusivamente sobre a proteção de um particular em face de outro, para alcançar a disciplina constitucional de estruturas privadas aptas a influenciar grupos, mercados e setores inteiros da sociedade. Mais do que um simples critério de ponderação entre autonomia privada e direitos fundamentais, a desigualdade estrutural parece constituir um dos principais elementos explicativos da própria expansão contemporânea da jurisdição constitucional sobre a esfera privada.

É justamente nesse contexto que emerge a necessidade de uma nova categoria explicativa. Não que a eficácia horizontal tenha deixado de existir ou perdido utilidade descritiva. O problema reside no fato de que essa categoria já não consegue explicar satisfatoriamente a totalidade dos fenômenos observados.

A evolução jurisprudencial analisada sugere que os direitos fundamentais passaram a exercer função que ultrapassa a mera disciplina de conflitos horizontais entre particulares.

A sua atuação revela crescente capacidade de conformar o funcionamento de organizações privadas, corrigir desigualdades estruturais, disciplinar setores econômicos, impor deveres de proteção e orientar o desenho institucional de ambientes sociais complexos, funcionando como vetor interpretativo.

Trata-se de fenômeno que se manifesta de forma particularmente intensa em contextos marcados por concentração de poder privado[1], vulnerabilidade dos sujeitos afetados e potencial repercussão coletiva das decisões. A isso dá-se o nome de modelo gradativo de incidência, representado pelo dial de intensidade.

E é precisamente a esse fenômeno que se atribui, neste trabalho, a denominação de eficácia estruturante dos direitos fundamentais.

Não se trata de negar as categorias clássicas construídas pela doutrina constitucional, mas de reconhecer que a realidade contemporânea passou a exigir instrumento conceitual capaz de explicar a atuação dos direitos fundamentais para além do paradigma tradicional da eficácia horizontal.

Por eficácia estruturante entende-se a capacidade dos direitos fundamentais de conformar o funcionamento, a organização e os efeitos produzidos por estruturas privadas dotadas de relevante poder econômico, social, tecnológico ou institucional, independentemente da existência de conflito horizontal clássico entre particulares[2].

---

[1] A doutrina recente sobre plataformas digitais reforça essa percepção. Ana Frazão e Luiza Mendonça Belo Santos (2020, p. 61-63) observam que determinados agentes privados passaram a exercer funções de coordenação econômica e informacional capazes de influenciar significativamente o comportamento dos indivíduos e o funcionamento dos mercados. Nesses casos, o problema constitucional deixa de envolver apenas relações privadas individualizadas, passando a alcançar estruturas privadas dotadas de efetivo poder social e econômico.

[2] A preocupação contemporânea desloca-se progressivamente da análise de atos isolados para a avaliação da própria estrutura das organizações privadas. Nesse sentido, Ana Frazão (2021, p. 78-81) sustenta que os deveres de cuidado das plataformas digitais devem incidir não apenas sobre conteúdos específicos, mas sobre a própria arquitetura das plataformas. A observação é particularmente relevante porque evidencia fenômeno semelhante ao identificado na presente pesquisa: os direitos fundamentais passam a influenciar não apenas comportamentos individuais, mas o próprio desenho institucional de estruturas privadas capazes de gerar riscos sistêmicos.

Diferentemente da eficácia horizontal tradicional, o foco não recai prioritariamente sobre a tutela de posições subjetivas individuais. Ao revés, o objeto central passa a ser a disciplina constitucional de ambientes privados capazes de influenciar significativamente o exercício de direitos fundamentais por terceiros.

A eficácia estruturante possui natureza predominantemente objetiva e pressuposta.

É objetiva, pois não se destina primordialmente à tutela de posições jurídicas subjetivas individualizadas, mas à conformação constitucional de ambientes institucionais, econômicos e sociais nos quais se desenvolvem relações privadas.

É pressuposta (Grau, 2011, p. 63-65), pois não decorre da existência de regra específica que imponha determinada forma de organização a esses espaços, emergindo da própria força normativa da Constituição e da centralidade assumida pelos direitos fundamentais na conformação da ordem jurídica contemporânea.

Em outras palavras, a eficácia estruturante não nasce porque o legislador decidiu estruturar determinado mercado, mas porque determinados centros privados de concentração de poder passaram a exercer funções socialmente relevantes em intensidade suficiente para atrair a incidência reforçada dos direitos fundamentais[1].

Nesse sentido, a eficácia estruturante não representa criação normativa autônoma, mas consequência necessária da expansão dos direitos fundamentais sobre estruturas privadas capazes de produzir impactos relevantes sobre terceiros e sobre a coletividade[2].

Por essa razão, a eficácia estruturante aproximar-se-ia da teoria alemã da eficácia irradiante, mas dela se distingue em aspecto fundamental.

A distinção pode ser explicitada nos seguintes termos: a eficácia irradiante preocupa-se essencialmente com a projeção dos valores constitucionais sobre o

[1] A noção de eficácia estruturante também encontra pontos de aproximação com a ideia de *private governance* desenvolvida por Jack Balkin (2018, p. 1182-1184). Para o autor, parcela crescente das atividades de regulação social passou a ser exercida por organizações privadas que definem regras, fiscalizam condutas e condicionam o acesso dos indivíduos a espaços essenciais da vida econômica e social. O fenômeno reforça a necessidade de categorias aptas a explicar a incidência dos direitos fundamentais sobre centros privados de poder cuja influência ultrapassa significativamente os limites das relações privadas tradicionais.

[2] A presente formulação encontra pontos de aproximação com a construção sistemática desenvolvida por Claus-Wilhelm Canaris (2003, p. 27-28 e 36), especialmente quando o jurista reconhece que os direitos fundamentais exercem influência crescente sobre a conformação do Direito Privado e sobre a própria estrutura das relações jurídicas privadas (Zimmermann, 2005, p. 26). A diferença reside no fato de que a eficácia estruturante não se limita à incidência dos valores constitucionais sobre normas privadas individualmente consideradas, mas procura explicar a conformação constitucional de estruturas privadas dotadas de poder econômico, tecnológico ou institucional relevante.

ordenamento jurídico, funcionando como técnica interpretativa destinada a orientar a aplicação das normas infraconstitucionais à luz dos direitos fundamentais.

Por outro lado, a eficácia estruturante desloca o foco da interpretação para a conformação de estruturas privadas de poder, de maneira que o seu objeto não é apenas a leitura constitucional das normas privadas, mas a própria organização e funcionamento de instituições, mercados, plataformas, associações e atividades econômicas capazes de influenciar de forma significativa o exercício de direitos fundamentais por terceiros.

Em outras palavras, a eficácia irradiante explica como os direitos fundamentais ingressam no ordenamento, ao passo que a eficácia estruturante busca explicar a conformação constitucional dos centros privados de concentração de poder que caracterizam a sociedade contemporânea, ou seja, como os direitos fundamentais passam a atuar em determinados ambientes privados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que toda eficácia estruturante pressupõe algum grau de eficácia irradiante, mas nem toda eficácia irradiante conduz ao fenômeno da eficácia estruturante.

Na verdade, a eficácia estruturante seria uma evolução funcional da dimensão objetiva dos direitos fundamentais identificada por Sarlet (2006, p. 155-156), em uma sociedade marcada pela concentração de poder privado, pela complexidade institucional e pela crescente relevância pública de organizações formalmente privadas.

Em síntese, a análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite afirmar que a evolução da jurisprudência constitucional brasileira produziu fenômeno que não pode ser integralmente explicado pelas categorias clássicas construídas para compreender a incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas. A permanência discursiva da eficácia horizontal convive com uma realidade decisória marcada pela crescente influência dos direitos fundamentais sobre estruturas privadas dotadas de relevante poder econômico, social, tecnológico ou institucional.

Nesse contexto, a eficácia estruturante apresenta-se como categoria apta a descrever e explicar essa nova realidade. Mais do que simples mecanismo de tutela de posições subjetivas individuais, os direitos fundamentais passam a atuar como vetores de conformação da própria organização da esfera privada, influenciando, a partir de modelo gradativo de incidência (dial de intensidade), instituições, mercados,

associações, plataformas digitais e demais ambientes capazes de produzir impactos significativos sobre terceiros e sobre a coletividade.

Trata-se, portanto, de uma evolução funcional da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, cuja finalidade não consiste em substituir os modelos clássicos, mas complementar sua capacidade explicativa diante da crescente complexidade das relações sociais, econômicas e institucionais que caracterizam a sociedade contemporânea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo investigar se a categoria tradicional da eficácia horizontal dos direitos fundamentais permanece suficiente para explicar a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal tem aplicado os direitos fundamentais nas relações privadas.

A pesquisa demonstrou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal percorreu trajetória evolutiva que se iniciou com os conflitos associativos clássicos, avançou para relações contratuais e econômicas e, mais recentemente, passou a alcançar plataformas digitais, mercados regulados, sistemas de gestão coletiva, entidades privadas de relevância pública e outras estruturas capazes de produzir impactos significativos sobre grupos, categorias profissionais e setores inteiros da sociedade.

Nesse contexto, verificou-se que os direitos fundamentais passaram a desempenhar função de conformação constitucional de ambientes privados dotados de relevante capacidade de influência sobre terceiros, disciplinando estruturas econômicas, institucionais e tecnológicas que exercem verdadeiro poder social, deixando de ser, em muitos casos, a simples tutela de uma posição subjetiva individual em face de outra.

E foi essencialmente a partir dessa constatação que se propôs a categoria da eficácia estruturante dos direitos fundamentais.

A proposta desenvolvida neste trabalho não pretende negar ou substituir as construções clássicas da dogmática constitucional. Ao contrário, a eficácia estruturante é concebida como resultado da própria evolução das categorias tradicionais, especialmente da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, da eficácia irradiante e dos deveres de proteção.

Sob essa perspectiva, a eficácia estruturante revela-se como instrumento teórico destinado a explicar fenômeno que emerge da projeção dos valores constitucionais sobre o ordenamento jurídico, buscando explicar etapa posterior desse mesmo processo, qual seja, a conformação constitucional de estruturas privadas que passaram a exercer funções socialmente relevantes, em razão da concentração de poder econômico, tecnológico, informacional ou institucional.

Trata-se, portanto, de uma continuidade dogmática, e não de uma ruptura conceitual.

Pode-se afirmar, assim, que toda eficácia estruturante pressupõe algum grau de eficácia irradiante, mas nem toda eficácia irradiante conduz ao fenômeno da eficácia estruturante. Esta surge apenas quando os direitos fundamentais deixam de atuar exclusivamente como critérios de solução de controvérsias individuais e passam a influenciar a própria organização de ambientes privados capazes de afetar o exercício de direitos fundamentais por terceiros.

Em síntese, os dados reunidos indicam que a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não produziu o abandono das categorias clássicas, mas sua transformação funcional. Os direitos fundamentais continuam a proteger indivíduos contra restrições indevidas, porém passaram também a conformar organizações, mercados, associações, plataformas digitais e demais centros privados de poder que caracterizam a sociedade contemporânea.

A eficácia estruturante representa, assim, o desenvolvimento natural da força normativa da Constituição em um contexto marcado pela crescente relevância pública de estruturas formalmente privadas.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **Caso do Representante Comercial (Handelsvertreter), BVerfGE 81, 242. Karlsruhe, 7 fev. 1990**. Disponível em: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv081242.html. Acesso em: 5 jun. 2026.

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **Caso Lüth, BVerfGE 7, 198. Karlsruhe, 15 jan. 1958**. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1958/01/rs19580115_1bvr040051en.html. Acesso em: 4 jun. 2026.

BALKIN, J. M. **Free speech in the algorithmic society: Big Data, private governance, and New School Speech Regulation**. UC Davis Law Review, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149-1210, 2018. Disponível em:

https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/51-3_Balkin.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANARIS, C.. **Direitos Fundamentais e direito privado**. Coimbra: Almedina, 2003.

DÜRIG, G. **Grundrechte und Zivilrechtsprechung**. In: MAUNZ, Theodor (Hrsg.). *Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung: Festschrift zum 75*. Geburtstag von Hans Nawiasky. München: Isar Verlag, 1956.

EHRHARDT JÚNIOR, M. A. de A.; TORRES, M. R. **Direitos fundamentais e as relações privadas: superando a (pseudo)tensão entre aplicabilidade direta e eficácia indireta para além do patrimônio**. Revista Jurídica, Curitiba, v. 4, n. 53, p. 326-356, 2018. DOI: 10.6084/m9.figshare.7627091.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Lochner v. New York, 198 U.S. 45**. Washington, DC, 17 abr. 1905. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/45/. Acesso em: 4 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **United States v. Carolene Products Co., 304 U.S. 144**. Washington, DC, 25 abr. 1938. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/304/144/. Acesso em: 4 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Marsh v. Alabama, 326 U.S. 501**. Washington, DC, 7 jan. 1946. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/326/501/. Acesso em: 4 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Shelley v. Kraemer, 334 U.S. 1**. Washington, DC, 3 maio 1948. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/334/1/. Acesso em: 4 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479**. Washington, DC, 7 jun. 1965. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/. Acesso em: 4 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Roe v. Wade, 410 U.S. 113**. Washington, DC, 22 jan. 1973. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/410/113/. Acesso em: 5 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Bowers v. Hardwick, 478 U.S. 186**. Washington, DC, 30 jun. 1986. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/478/186/. Acesso em: 5 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Lawrence v. Texas, 539 U.S. 558**. Washington, DC, 26 jun. 2003. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/558/. Acesso em: 5 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, 597 U.S. 215**. Washington, DC, 24 jun. 2022. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/597/19-1392/case.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

FRAZÃO, A. **Dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes**. São Paulo: Instituto Alana, 2021. E-book. Disponível em: https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2021/11/dever-geral-de-cuidado-das-plataformas.pdf. Acesso em: 6 jun. 2026.

FRAZÃO, A; SANTOS, L. M. DA S. B. **Plataformas digitais e o negócio de dados: necessário diálogo entre o direito da concorrência e a regulação dos dados**. Revista Direito Público, Brasília, v. 17, n. 93, p. 58-81, maio/jun. 2020. Disponível em: https://www.professoraanafrazao.com.br/files/publicacoes/2020-08-05-Plataformas_Digitais_e_o_Negocio_de_Dados_Necessario_Dialogo_entre_o_Direito_da_Concorrencia_e_a_Regulacao_de_Dados.pdf. Acesso em: 6 jun. 2026.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

NIPPERDEY, H. C. **Grundrechte und Privatrecht**. Krefeld: Scherpe Verlag, 1961.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, D. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 201.819/RJ**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 2005. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388784. Acesso em: 5 jun. 2026.

ZIMMERMANN, R. **The German Civil Code and the Development of Private Law in Germany**. Oxford University Comparative Law Forum, Oxford, 2005. Disponível em: https://ouclf.law.ox.ac.uk. Acesso em: 23 ago. 2026.

RESÍDUOS DOMICILIARES EM ÁREAS RURAIS: insuficiências regulatórias na coleta e seus impactos socioambientais

HOUSEHOLD WASTE IN RURAL AREAS: regulatory insufficiencies in waste collection and their socio-environmental impacts

Keli Starck[1]

Silvana Terezinha Winckler[2]

Ivana Ostapiv Rigailo[3]

Geverson Ampolini[4]

Recebido/Received: 18.08.2026/Aug 18th, 2026

Aprovado/Approved: 30.09.2026/Sep 30th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.462

RESUMO: A gestão dos resíduos domiciliares em áreas rurais brasileiras enfrenta insuficiências regulatórias e operacionais que comprometem a universalização do saneamento e a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O objetivo deste estudo é analisar as insuficiências regulatórias e operacionais relacionadas à coleta de resíduos domiciliares em áreas rurais, considerando seus impactos socioambientais e as repercussões jurídicas da insuficiência na prestação do serviço público. Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica, complementada por análise descritiva de dados secundários do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA 2025, ano de referência 2024), abrangendo os 20 municípios da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). Os resultados evidenciam uma desigualdade territorial: 16 municípios (80%) informaram cobertura rural nula, dois (10%) apresentaram cobertura parcial e apenas Águas de Chapecó e Formosa do Sul (10%) registraram cobertura rural integral. É revelada significativa assimetria em relação à cobertura urbana e, à luz da literatura, configura contexto potencialmente favorável à adoção de formas ambientalmente inadequadas de destinação dos resíduos. Conclui-se

[1] Doutora em Ciências Ambientais e mestre em Desenvolvimento Regional. Engenheira Ambiental e Engenheira de Segurança do Trabalho. Professora na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) - Câmpus Francisco Beltrão. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7146184260241721. E-mail: kelistarck@utfpr.edu.br

[2] Doutora e mestre em Direito. Especialista em Direito Processual e Ciências Jurídicas. Bacharel em Direito. Professora na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3043201410419314. E-mail: silvanaw@unochapeco.edu.br

[3] Bacharel em Direito. Promotora de Justiça. Coordenadora do GAEMA Regional de Pato Branco. E-mail: gaema.patobranco@mppr.mp.br

4 Doutorando em Ciências Ambientais Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, com diversas especializações, incluindo Direito Constitucional. Bacharel em Direito, licenciado em Pedagogia e História, Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4924336709374081. E-mail: dkgeverson@gmail.com

que, embora o ordenamento jurídico estabeleça princípios de universalização e abrangência territorial do saneamento, persistem insuficiências na adaptação de mecanismos regulatórios, operacionais e econômico-financeiros às especificidades das áreas rurais.

PALAVRAS-CHAVE: legislação ambiental; Política Nacional de Resíduos Sólidos; responsabilidade municipal; saneamento básico; universalização.

ABSTRACT: Household waste management in Brazilian rural areas faces regulatory and operational shortcomings that hinder the universalization of sanitation services and the effective realization of the right to an ecologically balanced environment. This study aims to analyze the regulatory and operational shortcomings related to household waste collection in rural areas, considering their socio-environmental impacts and the legal implications of inadequate public service provision. A qualitative approach of an exploratory and descriptive nature was adopted, using documentary and bibliographic research procedures, complemented by descriptive analysis of secondary data from the National Sanitation Information System (SINISA 2025, reference year 2024), covering the 20 municipalities of the Association of Municipalities of Western Santa Catarina (AMOSC). The results reveal marked territorial inequality: 16 municipalities (80%) reported no rural collection coverage, two (10%) reported partial coverage, and only Águas de Chapecó and Formosa do Sul (10%) achieved full rural coverage. This pattern reveals a significant disparity compared with urban coverage and, in light of the literature, represents a context potentially conducive to environmentally inadequate forms of waste disposal. It is concluded that, although the legal framework establishes principles of universalization and comprehensive territorial coverage of sanitation services, shortcomings persist in adapting regulatory, operational, and economic-financial mechanisms to the specific characteristics of rural areas.

KEYWORDS: environmental legislation; municipal responsibility; National Solid Waste Policy; basic sanitation; universalization.

INTRODUÇÃO

A gestão dos resíduos sólidos domiciliares em áreas rurais no Brasil constitui uma problemática latente e normativamente negligenciada, comprometendo a efetiva implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) de forma equitativa entre os contextos urbano e rural (Brasil, 2010).

A legislação em vigor disciplina com detalhe o manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU), mas silencia sobre os arranjos operacionais e de custeio que a coleta exige onde a população se dispersa pelo território. Esse silêncio compromete a universalização, princípio que a Lei Federal nº 11.445/2007 erige como fundamento dos serviços de saneamento básico (Brasil, 2007).

Não se trata de omissão do dever de prestar: a universalização do acesso já figura como princípio dos serviços de saneamento (Brasil, 2007). O que escasseia são instrumentos afinados às condições do campo, desde o desenho da rota ao modelo de custeio. Sem eles, os municípios não conseguem estruturar a prestação nem o financiamento em bases locais, e a distância entre o atendimento urbano e o rural se perpetua, esvaziando, na prática, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988).

Historicamente, as políticas públicas e os instrumentos voltados à gestão de resíduos sólidos concentraram-se predominantemente nos espaços urbanos, enquanto as áreas rurais apresentam desafios específicos decorrentes da dispersão territorial e das características socioeconômicas da população. Segundo o Censo Demográfico 2022, aproximadamente 25,6 milhões de pessoas, correspondentes a 12,6% da população brasileira, residiam em áreas rurais (IBGE, 2024).

A problemática pode ser analisada sob duas perspectivas complementares: (i) a obrigação legal e administrativa do poder público de organizar e prestar adequadamente o serviço; e (ii) os riscos e impactos socioambientais associados à insuficiência da coleta, considerando que a literatura registra práticas como queima, enterramento e descarte irregular em contextos de atendimento precário.

A insuficiência da cobertura dos serviços de coleta possui repercussões ambientais relevantes. Segundo a Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente (ABREMA), aproximadamente 4,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, equivalentes a 5,4% do total gerado no país em 2024, foram queimadas no próprio local de geração, prática observada com maior frequência em domicílios rurais ou afastados dos grandes centros urbanos e não atendidos pelos serviços regulares de coleta (ABREMA, 2025, p. 29).

No plano internacional, estudos realizados em países em desenvolvimento demonstram que a gestão de resíduos domiciliares em comunidades rurais é condicionada por fatores socioeconômicos, institucionais, territoriais e comportamentais. Na China, características dos domicílios e das comunidades influenciam significativamente as formas de disposição dos resíduos e a adesão aos sistemas formais de gestão (Wang *et al.*, 2018, p. 293). Em Gana, estudos sobre comunidades rurais evidenciam limitações dos sistemas tradicionais de manejo e destacam a relevância da atuação institucional, da participação comunitária e de políticas locais adequadas (Agya; Rückert; Dornack, 2024, p. 11).

Este artigo tem por objetivo analisar as implicações jurídicas, administrativas e ambientais decorrentes da insuficiência de regulamentação específica para a operacionalização da coleta de resíduos domiciliares em áreas rurais no Brasil, à luz do ordenamento jurídico nacional e de experiências internacionais relevantes, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas sustentáveis e juridicamente seguras. Primeiramente, examina-se o marco jurídico-ambiental e as insuficiências regulatórias relacionadas à coleta; em seguida, diagnostica-se a cobertura da coleta nos municípios da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC); posteriormente, discutem-se a responsabilidade pública e o financiamento, as consequências da insuficiência na prestação do serviço e, por fim, propostas para a efetivação da coleta rural.

1 METODOLOGIA

Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica, complementada por análise descritiva de dados secundários do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA). A pesquisa compreendeu a análise de dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, normas regulamentares, documentos institucionais e literatura especializada, à luz dos princípios da universalização, da eficiência administrativa, da proteção ambiental e da justiça ambiental. A seleção das fontes priorizou documentos normativos oficiais, estudos científicos e relatórios de organismos especializados com aderência ao problema investigado. As experiências internacionais mobilizadas ao longo do texto, sobretudo da China e de Gana, são utilizadas como referenciais ilustrativos para a discussão do caso brasileiro, e não como objeto de um estudo comparado em sentido estrito.

Além da investigação normativa e bibliográfica, foram analisados dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), referentes ao ano de 2024 e divulgados em 2025 pelo Ministério das Cidades. O recorte empírico compreendeu os 20 municípios integrantes da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), permitindo comparar a cobertura dos serviços entre áreas urbanas e rurais. Como limitações, consideram-se a natureza declaratória das informações fornecidas pelos titulares e prestadores ao sistema, o estágio inicial de consolidação metodológica do SINISA e o caráter regional do recorte adotado.

Esses fatores recomendam cautela na interpretação dos percentuais, na realização de comparações intertemporais e na generalização dos resultados para outras regiões brasileiras.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

2.1 Marco jurídico-ambiental e a insuficiência regulatória na coleta rural

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, inciso VI, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas (Brasil, 1988).

De forma complementar, o artigo 225 da Constituição assegura a todos o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao Poder Público o dever jurídico de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). Tal mandamento abrange, de maneira inequívoca, a gestão adequada dos resíduos sólidos, incluindo aqueles provenientes das atividades desenvolvidas em áreas rurais.

Adicionalmente, o artigo 37 da Constituição Federal estabelece, entre os princípios aplicáveis à Administração Pública, o princípio da eficiência, que deve orientar o planejamento e a prestação dos serviços públicos (Brasil, 1988). A universalização, por sua vez, encontra previsão específica no artigo 2º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/2007, que a estabelece como princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico (Brasil, 2007).

No plano infraconstitucional, a Lei Federal nº 6.938/1981 institui a Política Nacional do Meio Ambiente, enquanto a Lei Federal nº 9.605/1998 estabelece sanções penais e administrativas decorrentes de condutas lesivas ao meio ambiente. A disposição ou a queima inadequada de resíduos pode enquadrar-se no artigo 54 da Lei nº 9.605/1998 quando configurados os elementos do crime de poluição previstos no dispositivo. O artigo 56, por sua vez, possui âmbito mais restrito e é aplicável às hipóteses envolvendo produtos, substâncias ou resíduos de natureza tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente. As condutas relacionadas ao manejo irregular de resíduos também estão sujeitas às

infrações administrativas previstas na legislação ambiental pertinente (Brasil, 1981; Brasil, 1998; Brasil, 2008).

A eventual responsabilização de agentes públicos pela insuficiência ou omissão na prestação dos serviços deve ser analisada segundo as características do caso concreto. Após as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.230/2021, a configuração de ato de improbidade administrativa exige conduta dolosa enquadrável nas hipóteses tipificadas nos artigos 9º, 10 ou 11 da Lei Federal nº 8.429/1992. O mero exercício da função pública ou o desempenho inadequado de determinada competência, sem demonstração do elemento subjetivo exigido pela legislação, não caracteriza, por si só, improbidade administrativa (Brasil, 1992; Brasil, 2021).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 e atualmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.936/2022, constitui o principal marco normativo da gestão de resíduos sólidos no Brasil. A política estabelece princípios, objetivos e instrumentos relacionados à gestão integrada, à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, à logística reversa, à coleta seletiva e à destinação ambientalmente adequada dos resíduos (Brasil, 2010; Brasil, 2022a). Embora o marco regulatório seja aplicável ao território nacional, não estabelece modelo operacional e econômico-financeiro específico para a coleta de resíduos domiciliares em áreas rurais, fazendo com que sua implementação dependa da articulação com a legislação de saneamento básico, o planejamento municipal e as condições territoriais de cada localidade.

A Lei Federal nº 14.026/2020 promoveu alterações relevantes na Lei Federal nº 11.445/2007, reforçando os princípios da universalização, da eficiência e da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico. Embora as metas quantitativas previstas no artigo 11-B estejam direcionadas especificamente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos permanece formalmente inserido no conceito de saneamento básico e sujeito aos princípios gerais da legislação. No plano regulamentar, o Decreto Federal nº 11.599/2023 disciplina atualmente aspectos relacionados à prestação regionalizada, ao apoio técnico e financeiro da União e à alocação de recursos federais para o saneamento básico (Brasil, 2007; Brasil, 2020; Brasil, 2023).

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), instituído pelo Decreto Federal nº 11.043/2022, estabelece metas, diretrizes e estratégias de longo prazo para a gestão de resíduos sólidos no país (Brasil, 2022b). O próprio diagnóstico do Plano reconhece a diferença entre os índices de cobertura total e urbana e identifica a deficiência da prestação dos serviços nas zonas rurais. Embora esse reconhecimento represente avanço na identificação do problema, permanecem necessários mecanismos locais e regionais capazes de traduzir as diretrizes nacionais em soluções operacionais, logísticas e econômico-financeiras adaptadas à dispersão territorial das populações rurais.

No que se refere à sustentabilidade econômico-financeira, a Norma de Referência nº 1/ANA/2021, aprovada pela Resolução ANA nº 79/2021, estabelece parâmetros para a cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. A norma admite diferentes estruturas de cobrança e recomenda, preferencialmente, o regime tarifário. Quanto à arrecadação, prevê prioritariamente a utilização de fatura específica ou o cofaturamento com o serviço de abastecimento de água ou outro serviço público, admitindo a utilização de carnê ou guia de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) quando os mecanismos anteriores não forem possíveis (ANA, 2021). Embora esses instrumentos ampliem as possibilidades de financiamento, sua aplicação em áreas rurais pode demandar adaptações em localidades nas quais não exista faturamento de água ou utilização regular do IPTU como instrumento de cobrança.

O saneamento e a gestão de resíduos sólidos já dispõem, no direito brasileiro, de disciplina normativa densa: princípios, repartição de competências, instrumentos de planejamento e mecanismos de financiamento. A carência não reside no aparato legislativo, mas na articulação necessária para adequar esse sistema normativo, de essência urbana, às particularidades geográficas e econômicas do meio rural. Essa defasagem pesa sobretudo nos municípios de pequeno porte, onde a dispersão populacional agrava os custos de qualquer solução padronizada.

2.2 Diagnóstico da cobertura da coleta de resíduos nas zonas rurais dos municípios da AMOSC

A fim de compreender os desafios práticos da coleta de resíduos sólidos domiciliares em áreas rurais, analisaram-se dados do SINISA 2025 (ano base 2024),

referentes à cobertura da coleta regular e da coleta seletiva nos 20 municípios que compõem a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). Os resultados encontram-se sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Cobertura da coleta de resíduos sólidos urbanos e rurais nos municípios da AMOSC (%)

Município	Pop. total	Pop. urbana	Pop. rural	Cob. total	Cob. urbana	Cob. rural	Sel. total	Sel. urbana
Águas de Chapecó	6.128	3.638	2.490	100	100	100	0	0
Águas Frias	2.963	1.362	1.601	45,97	100	0	0	0
Arvoredo	2.600	937	1.663	36,04	100	0	36,04	100
Caxambu do Sul	4.732	2.687	2.045	48,12	55,82	38,00	0	0
Chapecó	275.959	262.465	13.494	95,11	100	0	94,45	80,67
Cordilheira Alta	5.099	2.435	2.664	70,60	100	43,73	68,64	100
Coronel Freitas	10.583	7.011	3.572	66,25	100	0	66,25	100
Formosa do Sul	2.743	1.474	1.269	100	100	100	100	100
Guatambú	9.267	5.052	4.215	54,52	100	0	0	0
Jardinópolis	1.808	1.087	721	60,12	100	0	0	0
Nova Erechim	5.408	4.111	1.297	76,02	100	0	0	0
Nova Itaberaba	4.648	1.959	2.689	42,15	100	0	42,04	99,74
Paial	1.992	529	1.463	26,56	100	0	0	0
Pinhalzinho	23.379	20.543	2.836	87,87	100	0	87,87	100
Planalto Alegre	3.053	1.773	1.280	58,07	100	0	58,07	100
Santiago do Sul	1.714	977	737	57,00	100	0	57,00	100
São Carlos	10.460	7.463	2.997	71,35	100	0	57,36	80,40
Serra Alta	3.367	2.180	1.187	55,42	85,60	0	0	0
Sul Brasil	2.894	1.232	1.662	42,57	100	0	0	0
União do Oeste	2.801	1.483	1.318	38,06	71,88	0	0	0

Pop.: população; Cob.: cobertura da coleta regular; Sel.: cobertura da coleta seletiva. Fonte: elaboração própria, com base em dados do SINISA (Ministério das Cidades, 2025; ano base 2024).

A Tabela 1 evidencia acentuada assimetria entre a cobertura urbana e rural dos serviços de coleta de resíduos sólidos nos municípios analisados. Dos 20 municípios da AMOSC, 16 (80%) informaram cobertura rural nula, dois (10%) apresentaram cobertura parcial — Caxambu do Sul (38,00%) e Cordilheira Alta (43,73%) — e apenas dois (10%), Águas de Chapecó e Formosa do Sul, registraram cobertura rural integral. Em contraste, a cobertura urbana alcança 100% em grande parte dos municípios analisados, revelando importante desigualdade territorial na prestação do serviço.

Tal assimetria também repercute na cobertura total, especialmente nos municípios com participação significativa da população rural. Em localidades como Paial, Arvoredo e União do Oeste, os baixos índices de cobertura total refletem a reduzida inclusão das populações rurais no serviço. Considerando a natureza declaratória dos dados do SINISA e a predominância de registros extremos de cobertura rural, os resultados devem ser interpretados como indicadores da magnitude da desigualdade territorial, e não como medições de precisão fina sobre a efetiva frequência ou qualidade da coleta.

Quanto à coleta seletiva, a Tabela 1 apresenta indicadores de cobertura total e urbana, mas não contém indicador específico de cobertura seletiva rural. Por isso, os dados disponíveis não permitem estimar diretamente a abrangência da coleta seletiva nas comunidades rurais. Os indicadores disponíveis demonstram, entretanto, elevada heterogeneidade entre os municípios quanto à cobertura total e urbana da coleta seletiva, evidenciando diferentes níveis de estruturação desses serviços. Estudos sobre separação de resíduos em áreas rurais e de integração urbano-rural indicam que informação, educação ambiental e participação comunitária constituem fatores relevantes para a adesão à separação na fonte (Shi *et al.*, 2021, p. 7).

Sob as perspectivas jurídica e socioambiental, os dados evidenciam déficit relevante na prestação do serviço às populações rurais e uma expressiva desigualdade territorial quando comparadas às áreas urbanas. Os dados do SINISA, isoladamente, não permitem afirmar que a ausência de coleta tenha produzido diretamente práticas como queima, enterramento ou descarte irregular nos municípios analisados. Entretanto, a literatura especializada demonstra que contextos caracterizados por insuficiência de infraestrutura e de serviços formais de manejo podem favorecer a adoção dessas formas inadequadas de destinação dos resíduos (Ramalho, 2018, p. 47; Agya; Rückert; Dornack, 2024, p. 6, 9).

A existência de cobertura rural integral em Águas de Chapecó e Formosa do Sul demonstra que a universalização do serviço é factível em municípios da própria região analisada. Os dados disponíveis, contudo, não permitem identificar quais fatores institucionais, financeiros, logísticos ou administrativos explicam o desempenho desses municípios. A análise desses casos, em pesquisas futuras, pode fornecer subsídios para a formulação de modelos replicáveis em regiões de perfil territorial análogo.

2.3 Responsabilidade pública e modelos de financiamento da coleta de resíduos em áreas rurais

A insuficiência de mecanismos operacionais e econômico-financeiros especificamente adaptados à coleta de resíduos domiciliares em áreas rurais produz desafios relevantes para a efetivação do serviço, especialmente em municípios caracterizados por baixa densidade populacional e dispersão territorial. Embora a PNRS e a legislação de saneamento básico estabeleçam princípios, competências e instrumentos aplicáveis à gestão dos resíduos, sua implementação no meio rural demanda soluções compatíveis com as particularidades territoriais e socioeconômicas dessas áreas (Brasil, 2010; Brasil, 2007).

A inclusão das áreas rurais no planejamento dos serviços encontra fundamento no conjunto da Lei Federal nº 11.445/2007. O artigo 2º, inciso I, estabelece a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço como princípio fundamental do saneamento básico. O artigo 19, § 8º, determina que, exceto nas hipóteses de planejamento regional, o plano de saneamento básico deve abranger integralmente o território do ente federativo que o elaborou. A própria Política Federal de Saneamento Básico prevê a garantia de meios adequados para o atendimento da população rural e o desenvolvimento de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares (Brasil, 2007). O fundamento jurídico da inclusão rural, portanto, está posto; o que permanece em aberto é a capacidade de converter essas determinações genéricas em cobertura efetiva.

A universalização da coleta, portanto, deve ser lida em dois registros: como meta de cobertura territorial e, também, como dever jurídico de inclusão efetiva das comunidades rurais nos sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

Sob o aspecto financeiro, o ordenamento brasileiro não impede a cobrança pelos serviços de manejo de resíduos sólidos. O artigo 29, inciso II, da Lei Federal nº 11.445/2007 admite taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço (Brasil, 2007). O desafio específico das áreas rurais consiste na definição de estruturas de cobrança que sejam juridicamente adequadas, economicamente sustentáveis e compatíveis com a dispersão territorial, com os custos logísticos e com as características socioeconômicas dos usuários.

A literatura internacional demonstra que a efetividade da gestão de resíduos em áreas rurais depende de fatores que extrapolam a simples existência formal do serviço. Estudos realizados na China indicam que características socioeconômicas, territoriais e institucionais influenciam as práticas de disposição dos resíduos domiciliares (Wang *et al.*, 2018, p. 295). Evidências também demonstram que a disposição da população rural para pagar e participar dos sistemas de gestão de resíduos é influenciada pela percepção dos problemas ambientais, pelas características socioeconômicas dos usuários e pela confiança e efetividade percebidas nas políticas implementadas (Han *et al.*, 2019, p. 166).

A legislação brasileira autoriza a cobrança pelo serviço; o obstáculo situa-se em outro plano. Modelos tarifários dimensionados para a densidade e a contiguidade das cidades perdem eficiência quando transpostos para territórios rurais, nos quais a dispersão domiciliar, as distâncias de deslocamento e a exigência de rotas dedicadas encarecem a coleta e reduzem sua escala. Estruturar a cobrança nesse cenário supõe conciliar capacidade contributiva e modicidade sem comprometer a viabilidade econômica do serviço, equação que dificilmente se resolve sem subsídios cruzados e prestação regionalizada.

A responsabilidade do poder público pela organização e adequada prestação dos serviços deve ser interpretada à luz dos princípios constitucionais e da legislação de saneamento e resíduos sólidos. A eventual responsabilização de agentes públicos por omissão deve, contudo, observar o regime jurídico aplicável a cada esfera de responsabilidade. No campo da improbidade administrativa, a Lei Federal nº 8.429/1992, após as alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.230/2021, exige demonstração de conduta dolosa tipificada, não sendo suficiente a mera constatação de deficiência administrativa ou de insuficiência na cobertura do serviço (Brasil, 1992; Brasil, 2021).

Além da cooperação interfederativa, a legislação de saneamento admite a utilização de taxas, tarifas e outros preços públicos para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do manejo de resíduos sólidos, observadas a natureza jurídica do instrumento adotado, o regime de prestação do serviço e as demais exigências legais aplicáveis (Brasil, 2007).

Experiências internacionais reforçam esse entendimento. A pesquisa conduzida por Pan, Chen, Zhou e Kong (2020, p. 1) destaca que, em áreas rurais da China, Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm sido bem-sucedidas na

implementação de soluções sustentáveis e eficientes, desde que acompanhadas de estabilidade institucional, mecanismos de fiscalização e participação comunitária.

No campo empírico, estudos como o de Cao, Xu e Liu (2018) evidenciam que fatores como densidade populacional e organização comunitária influenciam diretamente a efetividade da coleta rural: vilarejos com maior densidade e forte presença de lideranças locais apresentam índices mais altos de cobertura, enquanto áreas marcadas por alta rotatividade migratória enfrentam maiores dificuldades operacionais. Cabe ressalvar, contudo, que a estrutura demográfica, territorial e político-administrativa das comunidades rurais chinesas difere significativamente da realidade do Oeste catarinense, marcada por pequenas propriedades familiares dispersas, de modo que tais estudos devem ser lidos como ilustrativos de desafios e de possibilidades de arranjo institucional, e não como modelos diretamente transponíveis.

Resta evidente que a responsabilidade municipal pela coleta de resíduos em áreas rurais possui fundamento jurídico robusto, mas sua efetivação demanda o desenvolvimento de modelos financeiros específicos, a formação de consórcios intermunicipais e a adoção de mecanismos de gestão participativa ancorados na realidade territorial.

2.4 Consequências ambientais e jurídicas da insuficiência na prestação da coleta de resíduos rurais

A insuficiência de mecanismos regulatórios e operacionais especificamente adaptados à coleta e à destinação adequada de resíduos domiciliares em áreas rurais pode produzir repercussões ambientais, sanitárias e jurídicas relevantes.

A gestão de resíduos nas zonas rurais caracteriza-se pela carência de diretrizes operacionais e de políticas públicas efetivas, resultando em práticas informais como queima ao ar livre, descarte a céu aberto e enterramento. Os resíduos produzidos são comparáveis aos urbanos, incluindo plásticos, vidro, papelão, alumínio e PET (polietileno tereftalato), além de quantidade significativa de matéria orgânica e materiais recicláveis (Gomes; Silva; Silva, 2021, p. 352, 359–360, 362; Ramalho, 2018, p. 16, 69).

Mesmo em comunidades atendidas pela coleta pública, a queima de resíduos permanece recorrente, evidenciando deficiências de orientação e educação

ambiental. A carência de políticas públicas de coleta seletiva e de educação ambiental agrava a deterioração ambiental e os riscos à saúde, reforçando a importância de uma gestão integrada e de soluções adequadas às realidades locais (Gomes; Silva; Silva, 2021, p. 360, 365, 371, 373; Ramalho, 2018, p. 69).

Sob a ótica ambiental, a disposição inadequada de resíduos sólidos pode comprometer o solo, os recursos hídricos, a qualidade do ar e a saúde pública. No campo penal, o artigo 54 da Lei Federal nº 9.605/1998 tipifica o crime de poluição quando presentes os requisitos e os níveis de dano ou risco estabelecidos na norma. O artigo 56 possui aplicação específica às condutas relacionadas a produtos, substâncias ou resíduos tóxicos, perigosos ou nocivos, não devendo ser empregado genericamente para todo e qualquer resíduo domiciliar (Brasil, 1998).

A queima de resíduos no próprio local de geração constitui importante problema ambiental e sanitário. Segundo a ABREMA (2025, p. 29), aproximadamente 4,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos foram queimadas no local de geração em 2024, correspondendo a 5,4% do total gerado no país. A entidade registra que essa prática é observada com maior frequência em domicílios rurais ou afastados dos grandes centros urbanos que não dispõem de serviço regular de coleta.

O descarte de resíduos em Áreas de Preservação Permanente pode produzir degradação da vegetação protegida, assoreamento, contaminação hídrica e outros impactos ecossistêmicos, podendo ensejar responsabilização ambiental conforme as características da conduta e do dano produzido. A proteção jurídica das APPs decorre da Lei Federal nº 12.651/2012 e deve ser analisada conjuntamente com as normas gerais de proteção ambiental e de gestão de resíduos sólidos (Brasil, 2012).

No Quadro 1, sintetizam-se os principais impactos ambientais associados à gestão inadequada dos resíduos domiciliares em áreas rurais.

Quadro 1 – Impactos ambientais associados à gestão inadequada de resíduos em áreas rurais

Impacto ambiental	Causa principal	Consequências diretas	Mecanismo descrito na literatura	Referências
Poluição do solo	Deposição irregular e enterramento de resíduos em terrenos não preparados	Alteração físico-química do solo e perda de fertilidade	A disposição de resíduos sem tratamento e a presença de plásticos e materiais não degradáveis comprometem a qualidade do solo no meio rural	Han *et al*. (2018, p. 48); Zeng *et al.* (2016, p. 169)
Contaminação da água	Lixiviação de resíduos e descarte próximo a nascentes e cursos d'água	Risco ao abastecimento humano e às atividades agropecuárias	Práticas inadequadas de descarte em comunidades rurais favorecem a contaminação de fontes hídricas	Wang *et al*. (2018, p. 294)
Poluição do ar	Queima a céu aberto de resíduos domésticos	Emissão de gases e material particulado nocivos à saúde	A queima de resíduos no local de geração é prática recorrente no meio rural e fonte reconhecida de poluentes atmosféricos	ABREMA (2025, p. 29)
Proliferação de vetores	Acúmulo de matéria orgânica sem destinação adequada	Maior risco de doenças associadas a vetores	O acúmulo de resíduos orgânicos cria condições favoráveis à proliferação de vetores e à deterioração das condições sanitárias	Gomes; Silva; Silva (2021, p. 356); Ramalho (2018, p. 28)
Degradação de ecossistemas e perda de biodiversidade	Descarte inadequado de resíduos em áreas de vegetação e manejo inadequado dos resíduos	Poluição, degradação do solo e impactos sobre a fauna e a biodiversidade	O descarte inadequado de resíduos em áreas de vegetação pode causar degradação ambiental e impactos sobre a fauna e a biodiversidade.	Agya; Rückert; Dornack (2024, p. 6 e 9)

Fonte: elaboração própria, com base em Han *et al*. (2018), Zeng *et al*. (2016), Wang *et al*. (2018), Gomes, Silva e Silva (2021), Ramalho (2018), ABREMA (2025) e Agya, Rückert e Dornack (2024).

Além dos impactos ambientais, a insuficiência da atuação estatal pode produzir consequências jurídicas quando configurado o descumprimento de deveres legais ou a ocorrência de danos ambientalmente relevantes. A responsabilização deve ser examinada de acordo com a natureza da conduta, o nexo causal, o dano eventualmente produzido e os requisitos próprios de cada regime jurídico, evitando-se equiparar automaticamente deficiência administrativa, ilícito ambiental e improbidade administrativa.

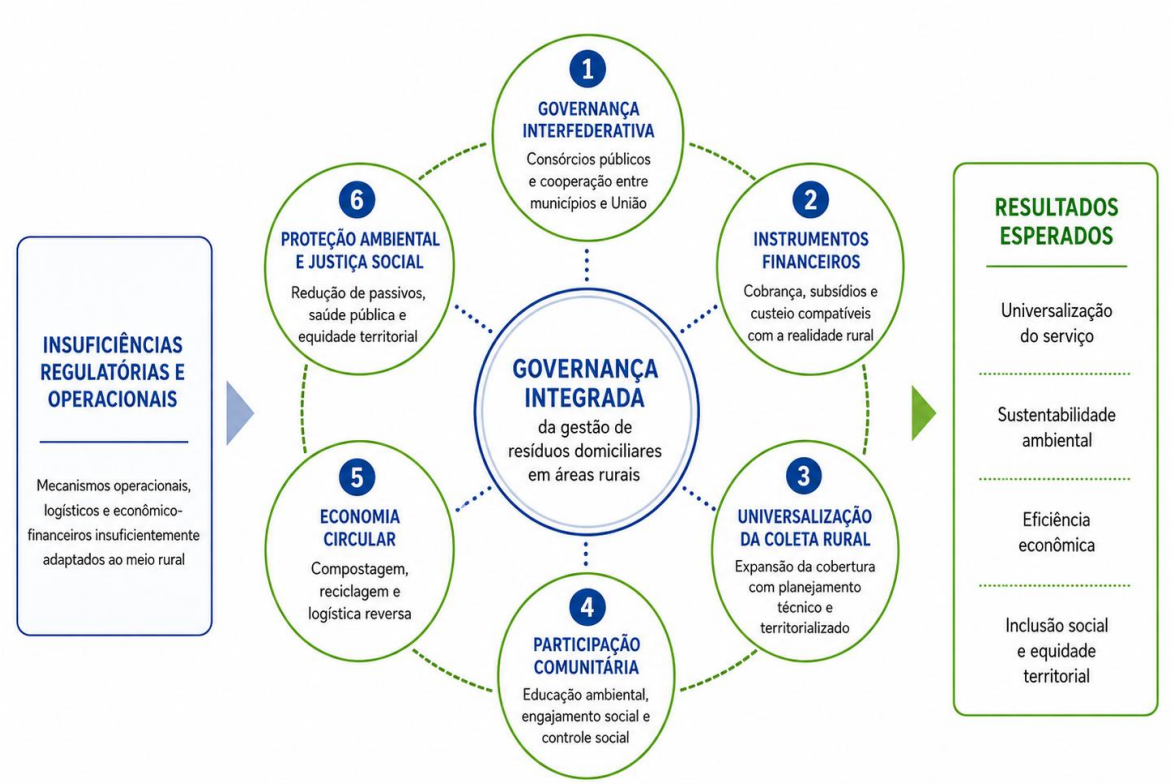
Prevenir esses danos é tarefa que não se esgota na edição de proibições. Exige planejamento, fiscalização, educação ambiental e, sobretudo, soluções materialmente ao alcance das comunidades rurais. Uma norma proibitiva sem serviço público correspondente protege pouco: a efetividade da tutela ambiental mede-se pela capacidade estatal de organizar a coleta, não pela severidade dos tipos penais (Gomes; Silva; Silva, 2021; Ramalho, 2018; Agya; Rückert; Dornack, 2024)**.**

A insuficiência de cobertura e de instrumentos operacionais adaptados ao campo amplia riscos ambientais e abre margem a responsabilizações jurídicas. Enfrentá-la passa menos pela edição de novas regras e mais pela execução das que já vigoram, agora calibradas para a realidade territorial do meio rural.

2.5 Efetivação do direito à coleta rural: propostas jurídicas e instrumentos de implementação

A concretização da coleta de resíduos sólidos domiciliares em áreas rurais depende da articulação entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a legislação de saneamento básico, o planejamento territorial e os instrumentos locais de gestão e financiamento. Embora o ordenamento estabeleça princípios de universalização, gestão integrada e proteção ambiental, a efetividade desses comandos nas zonas rurais requer soluções operacionais e econômico-financeiras adaptadas à dispersão populacional, às distâncias de transporte e às características socioeconômicas de cada território.

Figura 1 – Ciclo de governança integrada para a universalização da coleta de resíduos sólidos em áreas rurais



Fonte: Elaboração dos autores. Representação gráfica desenvolvida com auxílio de ferramenta de inteligência artificial generativa e revisada pelos autores.

Uma das principais barreiras à expansão do serviço encontra-se na estruturação de mecanismos de financiamento compatíveis com a realidade territorial e socioeconômica do meio rural. A legislação permite taxas, tarifas e outros preços públicos para o manejo de resíduos sólidos, enquanto a Norma de Referência nº 1/ANA/2021 estabelece parâmetros para sua estruturação e arrecadação (Brasil, 2007; ANA, 2021). Em áreas rurais, esses mecanismos devem ser adaptados às condições locais, considerando custos logísticos, capacidade de pagamento, modicidade e disponibilidade dos meios usuais de faturamento. Não se mostra necessário, portanto, pressupor a criação de uma modalidade jurídica autônoma denominada “taxa rural”, mas estruturar instrumentos juridicamente admitidos de forma compatível com as características dos usuários atendidos.

Estudos internacionais demonstram que a sustentabilidade dos sistemas rurais de gestão de resíduos depende da combinação entre capacidade institucional, mecanismos de financiamento, participação comunitária e percepção dos benefícios decorrentes do serviço. Evidências obtidas em comunidades rurais chinesas

apontam que fatores socioeconômicos e institucionais influenciam tanto as práticas de disposição dos resíduos quanto a disposição dos moradores para participar e contribuir financeiramente com os sistemas de gestão (Wang *et al.*, 2018, p. 295; Han *et al.*, 2019, p. 166).

No contexto brasileiro, a legislação já admite diferentes instrumentos de remuneração do serviço de manejo de resíduos sólidos, incluindo taxas, tarifas e outros preços públicos, de acordo com o regime de prestação adotado (Brasil, 2007; ANA, 2021). A escolha do instrumento deve observar sua natureza jurídica e os requisitos legais correspondentes. Quando adotada taxa, devem ser respeitadas as normas constitucionais e tributárias aplicáveis; quando utilizados tarifa ou preço público, devem ser observadas as regras próprias do regime de prestação e regulação. O desafio central consiste em estruturar mecanismos que conciliem sustentabilidade econômico-financeira, eficiência, modicidade e inclusão territorial (Brasil, 2007; ANA, 2021).

No âmbito da cooperação federativa, a constituição de consórcios intermunicipais configura estratégia eficaz para racionalizar custos, compartilhar recursos e promover a inclusão territorial de pequenos municípios (Brasil, 2005). Esse aspecto corresponde, na Figura 1, à dimensão da governança interfederativa, pela qual municípios podem unir esforços para alcançar eficiência de custos.

Experiências documentadas na literatura internacional, como a pesquisa de Pan, Chen, Zhou e Kong (2020, p. 11), mostram que Parcerias Público-Privadas e arranjos consorciados podem conferir viabilidade técnica e econômica a regiões que, isoladamente, não conseguiriam arcar com os custos de operação. No Brasil, o Decreto Federal nº 11.043/2022 (Planares) estimula essa forma de organização regionalizada (Brasil, 2022b).

Para além dos arranjos institucionais, é fundamental fomentar práticas comunitárias de sustentabilidade, como compostagem, separação de recicláveis e logística reversa, com apoio técnico e campanhas de educação ambiental continuada (Gomes; Silva; Silva, 2021; Agya; Rückert; Dornack, 2024). A Figura 1 explicita esse elemento ao destacar a economia circular e a participação comunitária como condições para reduzir resíduos, incentivar a corresponsabilidade e fortalecer a gestão descentralizada.

Estudo realizado por Agya, Rückert e Dornack (2024, p. 11), em comunidades rurais de Gana, destaca a importância da implantação de sistemas adequados de

coleta, separação, tratamento e disposição de resíduos, associados à reciclagem, à compostagem, à conscientização ambiental e à capacitação das comunidades. A ABREMA (2025, p. 28, 68–69, 74–75) destaca a compostagem e a reciclagem bioenergética como componentes relevantes e complementares da gestão integrada de resíduos, ampliando as possibilidades de recuperação e aproveitamento dos materiais.

A consolidação de soluções para a gestão de resíduos rurais pressupõe a participação das comunidades locais nos mecanismos de controle social relacionados à prestação dos serviços. A legislação brasileira prevê a participação da sociedade nos processos de formulação de políticas, planejamento e avaliação dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de órgãos colegiados municipais, e reconhece os conselhos de meio ambiente e os órgãos colegiados destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil, 2007; Brasil, 2010). A literatura internacional também destaca a relevância do envolvimento dos atores locais e das lideranças comunitárias na implementação de sistemas de gestão de resíduos em comunidades rurais (Agya; Rückert; Dornack, 2024, p. 11).

Nenhum desses movimentos se produz por força do texto legal isolado. A coleta rural avança quando revisão normativa, reorganização administrativa, financiamento adequado e cooperação entre entes convergem com a participação das próprias comunidades, que consiste em uma condição para que a universalização deixe de ser promessa e se traduza em igualdade material entre campo e cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidenciou acentuada desigualdade territorial na cobertura da coleta de resíduos domiciliares entre as áreas urbanas e rurais dos municípios integrantes da AMOSC. Dos 20 municípios analisados, 16, correspondentes a 80% do total, informaram ausência de cobertura rural, dois apresentaram cobertura parcial e apenas Águas de Chapecó e Formosa do Sul registraram atendimento integral das respectivas populações rurais.

O diagnóstico não aponta para um vazio jurídico. A universalização do saneamento, a abrangência territorial do planejamento, a responsabilidade pública

pela organização dos serviços e os instrumentos de sustentabilidade financeira já estão positivados. A fragilidade decisiva está um passo adiante: falta traduzir esse desenho normativo em mecanismos operacionais e financeiros que respondam às particularidades do meio rural.

A análise também demonstra que a reduzida cobertura rural não autoriza, por si só, a afirmação de que práticas como queima, enterramento ou descarte irregular ocorram nos municípios estudados. Os dados do SINISA mensuram cobertura do serviço, enquanto a associação entre ausência de coleta e formas inadequadas de destinação decorre das evidências apresentadas pela literatura. Essa distinção é relevante para preservar os limites empíricos da pesquisa.

No plano ambiental, conclui-se que a insuficiência regulatória e operacional da coleta em áreas rurais, ao deixar parcela expressiva da população sem atendimento adequado, configura contexto favorável às formas ambientalmente inadequadas de destinação documentadas na literatura (queima a céu aberto, enterramento e descarte em áreas de preservação permanente), com potenciais repercussões sobre o solo, os recursos hídricos, a qualidade do ar, a proliferação de vetores e a biodiversidade. Quando ocorrentes, tais práticas podem configurar ilícitos ambientais nos termos da Lei Federal nº 9.605/1998 e do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), o que evidencia que superar as insuficiências operacionais da coleta rural é também uma exigência de proteção ambiental, e não apenas de eficiência administrativa. Ressalva-se, contudo, que os dados do SINISA mensuram a cobertura do serviço, de modo que a efetiva ocorrência dessas práticas nos municípios analisados demandaria investigação empírica específica.

A existência de dois municípios (Águas de Chapecó e Formosa do Sul) com cobertura rural integral demonstra que a universalização é factível no próprio contexto regional analisado, embora os dados disponíveis não permitam identificar os fatores responsáveis por esses resultados. Estudos futuros podem investigar os arranjos operacionais, financeiros e institucionais adotados nesses municípios e avaliar sua possibilidade de aplicação em outras localidades.

Reduzir a distância entre campo e cidade supõe articular planejamento municipal, cooperação entre entes federados e sustentabilidade financeira, sem prescindir da educação ambiental e do envolvimento das comunidades. O que falta, contudo, não são deveres jurídicos adicionais, e sim a conversão dos princípios já vigentes em soluções de implementação ajustadas ao território rural.

As experiências internacionais examinadas, em especial as da China e de Gana, cumpriram função ilustrativa, evidenciando desafios comuns aos países em desenvolvimento e possibilidades de arranjo institucional e financeiro; sua transposição ao contexto brasileiro, contudo, é limitada pelas diferenças territoriais e administrativas, o que reforça a necessidade de soluções ajustadas à realidade rural nacional.

Por fim, os resultados devem ser interpretados considerando as limitações do estudo, especialmente o caráter declaratório dos dados utilizados, o estágio de consolidação do SINISA e o recorte regional restrito aos municípios da AMOSC. Ainda assim, a magnitude da diferença identificada entre cobertura urbana e rural evidencia a necessidade de incorporar de forma mais efetiva a dimensão territorial rural ao planejamento e à execução das políticas públicas de resíduos sólidos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021**. Aprova a Norma de Referência nº 1/ANA/2021, que dispõe sobre o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. Brasília, DF: ANA, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2021/79. Acesso em: 17 ago. 2026.

AGYA, B. A.; RÜCKERT, A.; DORNACK, C. Effectiveness of traditional solid waste management system of rural communities: a case study in the Kwahu East District, Ghana. **Environmental Challenges**, [s. l.], v. 15, art. 100869, 2024. DOI: https://doi.org/10.1016/j.envc.2024.100869.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS E MEIO AMBIENTE (ABREMA). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2025**. São Paulo: ABREMA, 2025. Disponível em: https://www.abrema.org.br/panorama/. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções por atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.230-de-25-de-outubro-de-2021-354623102. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10936.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.043, de 13 de abril de 2022**. Institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11043.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11599.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

CAO, S.; XU, D.; LIU, S. A study of the relationships between the characteristics of the village population structure and rural residential solid waste collection services: evidence from China. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, [s. l.], v. 15, n. 11, art. 2352, 2018. DOI: https://doi.org/10.3390/ijerph15112352.

GOMES, M. da S.; SILVA, G. C. da; SILVA, C. de O. Resíduos sólidos no espaço rural: uma análise do assentamento Pindoba I em União dos Palmares. **Diversitas Journal**, v. 6, n. 1, p. 352–375, 2021. DOI: https://doi.org/10.17648/diversitas-journal-v6i1-1456.

HAN, Z.; LIU, Y.; ZHONG, M.; SHI, G.; LI, Q.; ZENG, D.; ZHANG, Y.; FEI, Y.; XIE, Y. Influencing factors of domestic waste characteristics in rural areas of developing countries. **Waste Management**, v. 72, p. 45–54, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.11.039.

HAN, Z.; ZENG, D.; LI, Q.; CHENG, C.; SHI, G.; MOU, Z. Public willingness to pay and participate in domestic waste management in rural areas of China. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 140, p. 166–174, 2019. DOI: https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.09.018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: Malha de Setores Censitários.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/26565-malhas-de-setores-censitarios-divisoes-intramunicipais.html. Acesso em: 17 ago. 2026.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Relatório SINISA resíduos sólidos 2025: ano de referência 2024**. Brasília, DF: Governo Federal, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/010_RELATORIO_SINISA_RESIDUOS_SOLIDOS_2025_defeso.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

PAN, D.; CHEN, H.; ZHOU, G.; KONG, F. Determinants of public-private partnership adoption in solid waste management in rural China. **International Journal of**

Environmental Research and Public Health, [s. l.], v. 17, n. 15, art. 5350, 2020. DOI: https://doi.org/10.3390/ijerph17155350.

RAMALHO, E. V. B. M. **Manejo dos resíduos sólidos gerados em áreas rurais por agricultores de um município de pequeno porte**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2018.

SHI, J. G.; XU, K.; SI, H.; SONG, L.; DUAN, K. Investigating intention and behaviour towards sorting household waste in Chinese rural and urban-rural integration areas. **Journal of Cleaner Production**, [s. l.], v. 298, art. 126827, 2021. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126827.

WANG, F.; CHENG, Z.; REISNER, A.; LIU, Y. Compliance with household solid waste management in rural villages in developing countries. **Journal of Cleaner Production**, v. 202, p. 293–298, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.08.135.

ZENG, C.; NIU, D.; LI, H.; ZHOU, T.; ZHAO, Y. Public perceptions and economic values of source-separated collection of rural solid waste: a pilot study in China. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 107, p. 166–173, 2016. DOI: https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2015.12.010.

O CRÉDITO RURAL OFICIAL E A AGRICULTURA URBANA

OFFICIAL RURAL CREDIT AND URBAN AGRICULTURE

Marcelo Budal Cabral[1]

Recebido/Received: 23.07.2026/Jul 23rd, 2026
Aprovado/Approved: 30.09.2026/Sep 30th, 2026
DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.449

RESUMO: Trata-se de pesquisa com o objetivo de investigar se o agricultor urbano não familiar pode acessar o crédito rural oficial nas linhas do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) ou nas linhas dos grandes produtores, não se limitando ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para o qual há expressa permissão. Os resultados indicam que, para o conceito de atividade agrária (consoante definição do art. 2°, IX, Portaria 19/2025 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar), para o conceito de imóvel rural (previsto no Estatuto da Terra e em outros textos normativos), e para a razão de decidir em diversos precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre temas variados, o fator determinante para incidência da norma aplicável não se dá pela localização (rural, urbano ou periurbano), mas, sim, pela destinação da atividade (atividade agrária/rural). Por fim, a conclusão, por uma interpretação sistemática, por uma harmonia entre todo e as partes, com fundamento na atividade realizada e por concretização do princípio da igualdade, é que o agricultor urbano pode ser considerado produtor rural para as linhas de pequeno, médio ou grande produtor rural, podendo acessar, preenchidos os demais requisitos e sendo a linha adequada ao contexto, as diversas linhas do crédito rural oficial, não apenas as linhas do Pronaf, em razão da exigência de tratamento igualitário entre agricultores.

PALAVRAS-CHAVE: hortas urbanas; Plano Safra; política pública; sistemas alimentares; apoio governamental.

ABSTRACT: This research aims to investigate whether a non-family urban farmer may access official rural credit under the credit lines of the National Program to Support Medium-Sized Rural Producers (Pronamp) or under the credit lines for large producers, rather than being limited to the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf), for which there is express authorization. The findings indicate that, regarding the concept of agricultural activity (according to the definition set forth in Article 2, IX, of Ordinance No. 19/2025 of the Ministry of Agrarian Development

[1] Doutorando e Mestre em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Especialista em Agricultura Urbana e Sustentabilidade Alimentar (PUC/PR), Direitos da Natureza e Ecologia Jurídica Integral (EJUSP), Direito Processual (PUC/Minas), Filosofia e Teoria do Direito (PUC/Minas), Direito Público (UNIDERP) e MBA em Agronegócios pela Universidade de São Paulo (USP/ESALQ). Advogado da Infra S.A. (empresa pública federal). Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4731134922979005. E-mail: marcelobudal@live.com

and Family Agriculture), the concept of rural property (as provided in the Land Statute and other normative texts), and the rationale underlying several precedents of the Superior Court of Justice (STJ) on various matters, the determining factor for the applicability of the relevant legal rule is not the location (rural, urban, or peri-urban), but rather the purpose of the activity (agricultural/rural activity). Finally, the conclusion, based on a systematic interpretation, on the harmony between the whole and its parts, grounded in the activity performed, and on the concretization of the principle of equality, is that the urban farmer may be considered a rural producer for purposes of credit lines aimed at small, medium, or large rural producers. Accordingly, provided that the other requirements are met and the chosen credit line is appropriate to the context, urban farmers may access the various official rural credit lines, not only those under Pronaf, due to the requirement of equal treatment among farmers.

KEYWORDS: urban gardens; Safra Plan (Brazilian Agricultural Credit Program); public policy; food systems; government support.

INTRODUÇÃO

O crédito rural oficial é uma política pública setorial (destinada à agropecuária), atualmente operacionalizada através do Plano Safra. Trata-se de uma política agrícola de financiamento para a atividade agrária para assegurar taxa de juros menores comparada com a praticada no livre mercado (Bacha, 2018).

O art. 2º da Lei 4.829/1965 prescreve que o crédito rural é um suprimento de recursos e que seus beneficiários são os produtores rurais e as cooperativas de produtores rurais. O art. 3º do Decreto-Lei 784/1969 e o art. 49 da Lei 8.171/1991 ampliaram o rol de beneficiários, porém, não mencionam expressamente os produtores que exercem uma atividade agrária (agrícola ou rural) em área urbana.

Com a omissão, o acesso ao crédito rural oficial por agricultores urbanos encontrou obstáculos[1]. Apesar de a Lei 4.829/1965 não mencionar expressamente a necessidade de situar o imóvel em área rural, era algo subentendido, seja invisibilidade das agriculturas urbanas (Instituto Escolhas, 2023), seja pela qualificação do crédito (crédito *rural*), da propriedade (propriedade *rural*) e do

[1] "Em função da palavra *rural*, presente no enunciado do art. 3º da Lei nº 11.326/2006, *famílias que se ocupem com a atividade agrícola no meio urbano não conseguem obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)*, mesmo que atendam a todos os requisitos elencados nos quatro incisos da definição legal de AF [Agricultura Familiar]. [...] Com a expansão do programa, foram criadas novas linhas de crédito direcionadas para grupos específicos. [...] Nenhuma existe, contudo, que contemple a agricultura urbana" (Castro, 2025, p. 149-150, grifo nosso).

produtor (produtor *rural*) mencionado na Lei 4.829/1965. Posteriormente, a Lei 11.326/2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar, também prescreve, art. 3º, que o agricultor familiar e o empreendedor familiar *rural* são aqueles que exercem atividades no meio *rural*.

Em 2017, com o Decreto 9.064/2017, o agricultor urbano foi incluído ao Plano Safra (art. 5º, IV, do Decreto 9.064/2017, e Eixo 9 do Plano Safra 2017/2020), desde que preenchidos os requisitos para ser considerado agricultor familiar. Assim, a agricultura familiar urbana pode ser cadastrada no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e outras políticas públicas para a agricultura familiar.

Consoante dispõe o Manual de Crédito Rural (MCR), há três tipos de produtores, a saber: (i) pequeno produtor rural; (ii) Médio Produtor Rural; e (iii) o grande produtor rural. Entre outros requisitos, a classificação se dá conforme Receita Bruta Agropecuária Anual (RBA), nos seguintes termos: pequeno é aquele com RBA até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), médio com RBA acima de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) até R$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais), e grande com RBA acima de R$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais).

Como visto anteriormente, o pequeno agricultor familiar urbano, cadastrado no CAF, pode acessar o Pronaf. Não há prescrição expressa para que o agricultor urbano, considerado médio ou grande, possa acessar as demais linhas de crédito, como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) e as demais linhas para os grandes produtores, fato que continua a criar obstáculos para o agricultor urbano que não seja familiar.

Brevemente contextualizado, eis o problema a ser investigado: o agricultor urbano não familiar, classificado como médio ou grande, pode acessar o crédito rural oficial nas linhas para médios (Pronamp) ou grandes produtores? A hipótese da pesquisa é que a progressiva substituição do critério espacial pelo critério funcional na definição da ruralidade, observada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que privilegia a destinação econômica da atividade agrária em detrimento da localização do imóvel, exige uma releitura[1] sistemática das normas do

[1] "O intérprete procede à interpretação dos textos normativos no quadro da realidade, *tal e qual a realidade é no momento da interpretação dos textos e dos fatos*. [...] *a interpretação do direito encaminha a atualização do direito*. Pois ela se dá necessariamente no quadro de uma situação

crédito rural oficial, permitindo sua aplicação também aos agricultores urbanos não familiares quando preencham os demais requisitos legalmente exigidos.

O objetivo geral é investigar se o agricultor urbano pode ser qualificado como produtor rural para acessar todas as linhas do crédito rural oficial (linhas para médios e grandes produtores), não se limitando ao Pronaf.

Os objetivos específicos são: (i) realizar uma breve introdução sobre a agricultura urbana; (ii) apresentar diversos precedentes do STJ sobre temas diversos (tributação, usucapião, tarifa especial de energia elétrica, desapropriação), que demonstram a necessidade de tratamento igualitário quando há idêntica destinação econômica (rural/agrária), não importando a localização em que a atividade é realizada, demonstrando que não há discriminação legítima em excluir o agricultor urbano quando há idênticas hipóteses de incidência normativa; e (iii), por fim, compreender (atribuir sentido à) a possibilidade de aplicação da normatividade do crédito rural oficial (linhas para médios e grandes produtores) para o agricultor urbano não familiar.

Trata-se de pesquisa jurídica de natureza aplicada (jurídico-propositivo), que se classifica como dogmático-jurídica reconstrutiva. A originalidade da pesquisa reside na construção de uma tese interpretativa inovadora a partir da coerência do sistema jurídico. Adota-se o método hipotético-dedutivo, buscando verificar a hipótese de que o agricultor urbano não familiar pode acessar as linhas oficiais de crédito rural destinadas a médios e grandes produtores quando preenchidos os requisitos legais pertinentes. A análise será desenvolvida por meio de interpretação sistemática e constitucional do ordenamento jurídico, associada ao exame de precedentes do STJ relativos à prevalência da destinação econômica da atividade sobre a localização do imóvel. Para a obtenção de informações e dados, utilizam-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental (análise sistemática de precedentes do STJ). Por fim, a abordagem é hermenêutica.

Sobre a justificativa, verifica-se uma lacuna sobre a questão. Em pesquisa pela Biblioteca Digital de Agricultura Urbana do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome[1], que inclui artigos de periódico, livros

---

determinada, e, por isso mesmo, deve expor o enunciado semântico do texto no contexto histórico presente (não no contexto da redação do texto). Todo texto pretende ser compreendido em cada momento e em cada situação concreta de uma maneira nova e distinta" (Grau, 2013, p. 31 e 75, grifo nosso).

[1] Disponível em: <https://bibliotecaagriculturaurbana.mds.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2026.

e capítulos de livros, relatórios de pesquisa, teses e dissertações e trabalhos apresentados em eventos, não se localizou trabalhos que tratasse do crédito rural oficial e agricultura urbana. Obras específicas sobre crédito rural, como Pereira (2025b) e Reis (2023), sequer mencionam a agricultura urbana. Nakamura e Ranieri (2021), embora não tratem do tema desta pesquisa, registram a dificuldade para a agricultura urbana e periurbana conseguirem acesso ao crédito em instituições financeiras. Castro (2025) apenas menciona que o crédito rural oficial não pode ser acessado pela agricultura urbana, sem levar em consideração o Decreto 9.064/2017.

A pesquisa bibliográfica realizado no Google Acadêmico, com a utilização do descritor “crédito rural e agricultura urbana”, identificou expressiva produção científica acerca da agricultura urbana e da relevância dos mecanismos de financiamento para o desenvolvimento dessa atividade. Contudo, não foram localizados estudos que examinassem especificamente a possibilidade de acesso do agricultor urbano não familiar às linhas oficiais de crédito rural destinadas a médios e grandes produtores. Tal constatação evidencia uma lacuna teórica e reforça a originalidade e contribuição científica da presente pesquisa.

Pesquisa realizada em 11 de setembro de 2026, com o descritor “agricultura urbana e crédito rural”, nas bases de dados Latindex e SciELO, não encontrou nenhum artigo, e, na Dialnet, foram localizados 24 (vinte e quatro) documentos, como artigos em revistas, livros, capítulos de livro e tese. Nenhum dos 24 documentos, porém, discutem a qualificação do agricultor urbana como produtor rural para acesso ao crédito rural oficial para as categorias pequeno, médio e grande produtor. Há muitos trabalhos sobre agricultura urbana. Sobre o financiamento da agricultura urbana há algumas referências internacionais relevantes, como Cabannes (2012) que registra a falta de acesso ao financiamento pelos agricultores urbanos como um problema para sua manutenção e expansão. Entretanto, sobre crédito rural e agricultura urbana, é possível concluir que há uma lacuna sobre essa questão.

Adotou-se critério qualitativo para a seleção dos precedentes do STJ, contemplando casos paradigmáticos provenientes de distintos ramos do Direito. A escolha justificou-se pela necessidade de examinar como o STJ tem interpretado situações em que atividades de natureza agrária (agrícola ou rural) são desenvolvidas em áreas urbanas, especialmente para verificar a centralidade

atribuída à destinação econômica da atividade na definição das consequências jurídicas correspondentes.

A pesquisa jurisprudencial foi desenvolvida a partir de consultas à base de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ), mediante a utilização dos seguintes descritores: “atividade agrária e imóvel urbano”, “atividade rural e imóvel urbano”, “destinação econômica rural e imóvel urbano”, “destinação rural e imóvel urbano” e “destinação rural e urbana”. A coleta de dados foi realizada diretamente no site do STJ.

A busca realizada (junho de 2026, sem limitação temporal) a partir dos referidos descritores resultou, respectivamente, na identificação de: (a) 1 acórdão e 337 decisões monocráticas; (b) 17 acórdãos e 3.300 decisões monocráticas; (c) 8 acórdãos e 439 decisões monocráticas; (d) 24 acórdãos e 731 decisões monocráticas; e (e) 54 acórdãos e 1.558 decisões monocráticas. As decisões monocráticas foram excluídas da análise. Sobre os acórdãos, foram examinados exclusivamente aqueles que trataram sobre a definição da norma incidente em hipóteses de imóveis urbanos destinados à exploração rural. Os acórdãos localizados por meio dos referidos descritores, mas relacionados a questões jurídicas diversas, foram excluídos da análise em razão de sua inadequação ao objeto da pesquisa.

A partir dos resultados obtidos, procedeu-se à seleção qualitativa de julgados paradigmáticos provenientes de diferentes áreas do Direito, com o propósito de identificar a *ratio decidendi* adotada pelo STJ em situações nas quais a natureza agrária (rural) da atividade econômica pudesse influenciar a definição do regime jurídico aplicável. Com a pesquisa jurisprudencial empreendida não foram identificados precedentes que enfrentassem diretamente a possibilidade de acesso do agricultor urbano não familiar às linhas oficiais de crédito rural destinadas a médios e grandes produtores, razão pela qual a análise concentrou-se em precedentes análogos capazes de fornecer elementos interpretativos para a solução do problema investigado.

Como o ordenamento jurídico reconhece que a natureza agrária de uma atividade deve prevalecer sobre a localização do imóvel em temas como tributação, usucapião, desapropriação e tarifas públicas, torna-se necessário investigar se o mesmo raciocínio deve ser aplicado ao crédito rural oficial.

A fim de testar a hipótese formulada, o artigo foi organizado em três seções articuladas entre si. Inicialmente, realiza-se uma breve contextualização da agricultura urbana. Em seguida, procede-se à análise de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ), selecionados em diferentes campos normativos, com vistas a verificar a consolidação jurisprudencial do critério da destinação econômica da atividade como elemento definidor do regime jurídico aplicável. Ao final, com base nos referenciais normativos e jurisprudenciais anteriormente examinados, investiga-se a possibilidade de aplicação das normas de crédito rural oficial aos agricultores urbanos não familiares.

Por fim, a conclusão é que o agricultor urbano pode ser considerado produtor rural para acessar as linhas do crédito rural oficial para agricultores médios e grandes, e não apenas para o pequeno produtor, como concretização do princípio da igualdade e por uma interpretação sistemática.

1 BREVE INTRODUÇÃO À AGRICULTURA URBANA

A Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana é bastante recente (Lei 14.935/2024). Entretanto, a agricultura urbana é muito antiga, ligada ao surgimento das primeiras cidades[1]. Como explicam Boukharaeva *et al*., (2005, p. 416):

> *A agricultura urbana sempre existiu. [...] Em sua obra literária, Paul Bairoch (1985) explica que o componente agrícola das cidades sempre esteve presente*, desde as cidades do Neolítico até as cidades modernas, mas que ele foi negligenciado ou ignorado pelo poder público e pelos cientistas durante o século 20. Esse componente constitui, portanto, um fenômeno de grande amplitude. O relatório do Pnud avaliou em 800 milhões o número de pessoas que praticam agricultura urbana no mundo. (Grifo nosso).

Registram Oliveira *et al.* (2024) que agricultura e pecuária, ao longo da história humana, foram desenvolvidas nas cidades e que, “ao longo do processo de industrialização nos séculos XVIII, XIX e, principalmente, XX, ocorreu o deslocamento da produção de alimentos para fora das cidades” (Oliveira *et al.*, 2024, p. 2).

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizado em 1996, mencionado na citação acima, também registrou, conforme

[1] “Food production in and around cities has been present as long as histories have recorded cities” FAO, Rikolto, RUAF, 2022, p. 9).

Altieri e Nichols (2018), que entre 15% e 20% dos alimentos produzidos no mundo eram realizados pelas agriculturas urbanas, e, acrescentam Altieri e Nichols (2018), a proporção alcançou 30% em 2005[1].

Os números atestam a importância da agricultura urbana para contribuir com o abastecimento alimentar e com a concretização do direito humano à alimentação adequada. Para citar dois exemplos: (a) em Xangai (a cidade chinesa com maior população), 100% do leite, 90% dos ovos, 50% da carne (suínos e aves) e 60% dos vegetais são produzidos pela agricultura urbana[2]; e (b) em Hanói (capital do Vietnã), a maior parte das verduras (80%), 40% dos ovos e metade da carne (50%) são produzidos em áreas urbanas e periurbanas[3].

A agricultura urbana e periurbana é uma realidade também no Brasil. O Portal da Transparência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), realizada a consulta aos dados públicos do CAF[4] e DAP[5] (dados de janeiro de 2026)[6], registra o cadastro de 47.590 agricultores urbanos e 33.456 agricultores periurbanos, merecendo destaque, para os urbanos, o município de Rio Branco (Acre), com 2.501 agricultores urbanos cadastrados, e, para os periurbanos, o município de Maragogipe (Bahia), com 779 agricultores periurbanos cadastrados.

Ressalta-se que os dados do CAF não refletem a totalidade da agricultura urbana, mas, tão só, os agricultores urbanos familiares cadastrados. Exemplo: Em Curitiba (Paraná), a prefeitura informou que há 216 hortas urbanas[7], que envolvem produção de frutas, hortaliças, compostagem, criação de abelhas-nativas-sem-ferrão etc. Entretanto, os dados públicos do CAF e DAP (janeiro de 2026) revelam que não há um único agricultor urbano cadastrado no município de Curitiba e que há apenas 3 (três) periurbanos cadastrados.

---

[1] "The United Nations Development Programme (UNDP) estimated that about 800 million urban dwellers are engaged in UA globally, producing 15 to 20% of the world's food. [...] In 1993, just 15% of food consumed in cities worldwide was grown in cities. However, by 2005, that proportion increased to 30%" (Altieri; Nichols, 2018, p. 50).

[2] "The urban and peri-urban areas of Shanghai produce 60% of the city's vegetables, 100% of the milk, 90% of the eggs, and 50% of the pork and poultry meat" (Altieri; Nichols, 2018, p. 50).

[3] "En Hanoi (Viet Nam) el 80% de las verduras, el 40% de los huevos y el 50% de la carne provienen de las áreas urbana y periurbana" (Argenti, Marocchino, 2007, p. 12).

[4] Cadastro Nacional da Agricultura Familiar.

[5] Declaração de Aptidão ao Pronaf.

[6] Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/cadastro-nacional-da-agricultura-familiar/transparencia>. Acesso em: 21 fev. 2026.

[7] Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeito-eduardo-pimentel-inaugura-a-216-horta-comunitaria-de-curitiba-no-alto-boqueirao/79253>. Acesso em: 21 fev. 2026.

O art. 1º da Lei 14.935/2024, que institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, define a prática como a atividade agrícola e pecuária (eis o caráter rural/agrário da atividade), desenvolvida em zonas urbanas e periurbanas de maneira integrada ao sistema ecológico e econômico urbano.

O destaque ao caráter rural da atividade se dá pela desconexão que há entre humanidade e Natureza (Svampa; Viale, 2025), porque compreender a produção de alimentos como algo rural (distinto do urbano) só se dá em face da referida desconexão. Embora seja evidente, mas vale recordar, sem alimento não há energia, não há vida. Eis então a necessidade de "ruralizar" a urbanidade, reconectar humanidade e Natureza, como afirmam Svampa e Viale (2025).

Conforme Boukharaeva *et al*., (2005), metade das pessoas que passam fome moram nas cidades. Assim, a função mais conhecida das agriculturas urbanas é contribuir com a concretização do direito humano à alimentação adequada e com a segurança alimentar e nutricional. Mas não é a única função que cumprem.

As agriculturas urbanas e periurbanas, como ressaltam Boukharaeva *et al*., (2005, p. 423): "[...] É um fator de bem-estar, de terapia e de equilíbrio; Reforça a autonomia e a identidade das pessoas; Favorece a transmissão e a aquisição dos saberes e da cultura; Melhora as condições de vida das famílias pobres", entre outras.

No contexto da emergência climática, o dever de progressividade "[...] envolve simultaneamente a mitigação por meio da redução progressiva das fontes emissoras (sources) de GEE e maior proteção e ampliação dos sumidouros (sinks)" (Sarlet; Wedy, Fensterseifer, 2026, p. 221). A agricultura urbana pode contribuir tanto com a redução das emissões gases de efeito estufa (mitigação pelo sequestro de carbono realizado pelas plantas, pela compostagem de resíduos orgânicos que seria desviados para os aterros sanitários, pelos circuitos curtos de comercialização, reduzindo o transporte) quanto com a ampliação dos sumidouros, com a utilização e manutenção, por exemplo, de árvores frutíferas.

Sobre a alimentação saudável, outra questão relevante, consoante dispõe o art. 2º, VI, da Lei 14.935/2024, é que um dos objetivos da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana é promover a produção agroecológica e orgânica de alimentos nas cidades. O art. 4º, § 4º, do Decreto 11.936/2024, que trata da composição da cesta básica de alimentos, veda a inclusão de alimentos ultraprocessados em sua composição. A cesta em questão deve ser composta por

alimentos *in natura* ou minimamente processados (art. 4º do Decreto 11.936/2024), e, excepcionalmente, por processados. A agricultura urbana não é fomentada para produzir qualquer alimento, mas para produzir alimentos saudáveis, orgânicos ou agroecológicos, em consonância com o Guia Alimentar para a População Brasileira e com a composição da cesta básica de alimentos.

O Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR), instituído pelo Decreto 12.041/2024, e as diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima (Lei 14.904/2024), prescrevem a necessidade de áreas verdes e de soluções baseadas na Natureza. Essas disposições, em conjunto com a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, possuem o potencial de promover uma reviravolta na compreensão do lugar a ser ocupado pelas agriculturas urbanas no planejamento das cidades.

Há, também, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades (Alimenta Cidades – Decreto 11.822/2023)[1], que, com a Portaria 1.136/2025 do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), objetiva alcançar mil municípios para participar da Estratégia Alimenta Cidades.

O Decreto 11.820/2023, que institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB), inclui a agricultura urbana e periurbana entre suas diretrizes e seus objetivos, conforme art. 3º, IV, e art. 4º, IX, do referido Decreto. O art. 3º, I, do Decreto em questão trata a PNAAB como um sistema integrado, que engloba produção, beneficiamento, armazenagem, consumo etc., ou seja, um conceito de sistema alimentar[2]. Assim, não dá dúvida que a agricultura urbana é parte dos sistemas alimentares.

Sobre a viabilidade econômica da agricultura urbana, um experimento conduzido por Bosetti (2023), através de um jardim residencial, chegou-se à conclusão de ser economicamente viável. Em outro estudo, Fuzinatto *et al*. (2021),

[1] O art. 4º, V e VI, do Decreto 11.822/2023 dispõe que: "Art. 4º São objetivos da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades: [...] V - promover: a) ambientes alimentares urbanos saudáveis e sustentáveis; [...] VI - favorecer a circularidade de processos nas diferentes etapas de produção, distribuição, consumo e gestão de resíduos sólidos, considerada a integração rural e urbana".

[2] "Os sistemas alimentares abrangem toda a gama de atores e atividades envolvidos na produção, agregação, transporte, processamento, distribuição e consumo de produtos alimentícios originários da agricultura, silvicultura ou pesca, incluindo os insumos utilizados e a gestão dos resíduos gerados por cada uma dessas atividades. Os atores e atividades do núcleo dos sistemas alimentares estão interligados com os sistemas de produção agrícola não alimentar" (David-Benz *et al*., 2022, p. 10).

sobre agricultura urbana destina à produção orgânica de morangos, também se chegou à conclusão de ser uma atividade lucrativa. As pesquisas são relevantes para demonstrar que não há apenas um modelo de agricultura urbana, mas diversos (hortas institucionais, comunitárias etc.), e um dos modelos pode ser destinado a gerar renda ou voltado ao mercado, no qual o crédito rural pode contribuir para a sua manutenção e expansão.

Historicamente, a agricultura urbana, como informa o relatório PNUD (Boukharaeva *et al*., 2005), não recebeu políticas públicas adequadas, ou, recentemente, como destaca um estudo do Instituto Escolhas (2023), não recebe atenção da maioria das prefeituras (é uma agricultura invisibilizada).

Desalegn *et al* (2024), que analisam a agricultura urbana na Etiópia, também destacam que a agricultura urbana não recebe atenção da sociedade e dos formuladores de políticas.

Trata-se de uma realidade que, aos poucos, passa por um processo de transformação. No plano internacional, em 2015, surge o Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana[1]. O Pacto internacional (não vinculante), recomenda promover e reforçar a agricultura urbana e periurbana. O Pacto em questão consta atualmente com a assinatura de 330 cidades[2]. No plano interno, a partir da pluralidade normativa retro mencionado, as agriculturas urbanas passam a exercer uma função essencial no processo de transformação ecológicas das cidades. Verifica-se, assim, o caminhar para superar a invisibilidade da agricultura urbana. O crédito rural, como crédito de fomento (Pereira, 2025b), pode ser mais um indutor da referida mudança.

Essa foi uma breve contextualização para compreender a relevância da agricultura urbana.

2 PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

O conceito de imóvel rural para o direito agrário é definido pela sua atividade, e não pela sua localização[3]. O art. 4º, I, da Lei 8.629/1993 (Lei que regulamenta a

[1] Disponível em: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf >. Acesso em: 21 fev. 2026.
[2] Disponível em: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>. Acesso em: 21 fev. 2026.
[3] "[...] A chamada Teoria da Localização não é mais aceita, vigorando o conceito da destinação que se dá ao imóvel. Domina o critério da atividade exercida no imóvel, *pouco importando onde a*

parte material dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária) e o art. 4º, I, da Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra) prescrevem que o imóvel rural é aquele em que há atividade agrária (qualquer que seja sua localização), como, por exemplo, a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

O Decreto 9.064/2017, que institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, define imóvel agrário como aquele destinado à atividade agrária, qualquer que seja a sua localização (art. 2º, V, do Decreto 9.064/2017). Por fim, em acréscimo, a Portaria 19/2025 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar define tanto imóvel rural[1] quanto atividade agrária[2]-[3], em função da atividade rural/agrária, realizada em qualquer lugar (perímetro rural, urbano e periurbano). Por esses conceitos, não há dúvida que agricultura urbana é uma atividade agrária.

Sodero (2006) compreendia que o direito agrário existe para disciplinar a atividade rural, e que "[...] a expressão 'atividade rural' compreende, além da posse e uso da terra, a sua exploração em qualquer das várias modalidades, quer agrícola, quer pecuária, agroambiental ou extrativa" (Sodero, 2006, p.49). Assim, não apenas para o direito agrário, mas para diversos ramos do direito, como os precedentes a seguir comprovam, a atividade agrária é o elemento determinante para atribuir[4] a norma correta ao caso concreto.

O objetivo deste tópico é apresentar alguns precedentes, que não se limitam a uma única área do direito, em que o critério da destinação foi o fator determinante para a compreensão da norma aplicável. São os seguintes casos: a) Tema Repetitivo 174 do STJ (hortas urbanas e pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR); b) usucapião rural em área urbana; c) tarifa especial de

---

propriedade esteja localizada. De sorte que a definição do imóvel como rural ou como urbano encontra sua base na chamada Teoria da Destinação" (Rizzardo, 2024, p. 26, grifo nosso).

[1] "Art. 2° Para os fins desta Portaria, considera-se: [...] VI - Imóvel agrário: área continua, *qualquer que seja a sua localização*, destinada a atividade agrarias, sob as seguintes formas de domínio e posse admitidas por esta portaria" (Grifo nosso).

[2] "Art. 2° Para os fins desta Portaria, considera-se: [...] IX - Atividade Agrária: atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, exploração extrativa vegetal e *animal desenvolvida em perímetro rural, urbano e periurbano*, bem como o beneficiamento, o processamento, a comercialização da produção e turismo rural" (Grifo nosso).

[3] O art. 1º da Lei 8.023/1990 define como atividade rural a agricultura, a pecuária, a extração e a exploração vegetal e animal, entre outras. Por outro lado, o art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.171/1991, prescreve que se considera atividade agrícola "[...] a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais". Em suma: atividade agrária, agrícola ou rural são sinônimos.

[4] "A interpretação não é uma atividade descritiva, mas sim construtiva; não se 'extrai' o significado do enunciado normativo [...] A interpretação é 'atribuição' de conteúdo, sentido e objetivo, por parte daquele que procede na delicada tarefa hermenêutica" (Tavares, 2011, p. 101).

energia elétrica para imóvel situado em área urbana com destinação rural; d) e, por fim, a desapropriação de imóvel com destinação rural situado em área urbana.

O Tema Repetitivo 174 do STJ firmou a seguinte tese: “Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966)”.

Como se nota, caso a destinação seja rural, a localização se torna um fato secundário. Nesse caso, não há incidência de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), mas, sim, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Em suma: as hortas urbanas, o agricultor urbano não deve recolher o IPTU, mas o ITR.

Em outros precedentes (cita-se, para exemplificar, apenas a ementa), sobre a tarifa especial de energia elétrica, o STJ decidiu:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ENERGIA ELÉTRICA. UNIDADE CONSUMIDORA RURAL. TARIFA ESPECIAL. CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO. LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E DESTINAÇÃO ECONÔMICA. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 16, CAPUT E § 1º, DO DECRETO 62.724/68. NÃO-OCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO.
> 1. *A propriedade situada em área urbana, desde que destinada à atividade agropecuária, pode e deve ser beneficiada com a tarifa especial de energia elétrica.* Interpretação sistemática e teleológica do art. 16 do Decreto 62.724/68, na redação dada pelo Decreto 3.653/2000.
> 2. A localização geográfica do imóvel (regra geral) *não exclui o critério da destinação econômica*, sob pena de se desconsiderar a finalidade da tarifa especial rural (promover, incentivar e desonerar a atividade agropecuária) e violar o princípio constitucional da isonomia (CF/88, art. 5º).
> 3. O Decreto 5.287/2004 deu nova redação ao § 1º do art. 16 do Decreto 62.724/68 e reforçou a utilização do critério da destinação econômica da propriedade para fins de classificação tarifária no fornecimento de energia elétrica.
> 4. Recurso especial desprovido. (REsp n. 652.457/RS, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 8/5/2007, DJ 04/06/2007, p. 300, grifo nosso)

No mesmo sentido:

> ADMINISTRATIVO – ENERGIA ELÉTRICA – UNIDADE CONSUMIDORA RURAL – TARIFA ESPECIAL – CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO – LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E DESTINAÇÃO ECONÔMICA – ART. 16 DO DECRETO 62.724/1968.
> 1. Hipótese em que a CELESC pleiteia o afastamento do benefício tarifário à recorrida, sob os argumentos de que a empresa 1) não se localiza em área rural; e 2) não pratica a transformação e/ou beneficiamento de produtos oriundos de sua propriedade.
> 2. O § 1º do art. 16 do Decreto 62.724/1968 permite expressamente que empresas localizadas em área urbana podem se beneficiar da tarifa de

> consumidor rural, desde que atendidas as demais exigências. Precedente do STJ.
> 3. O Decreto 62.724/1968 adotou como critério-mor, para fins de classificação do consumidor de energia elétrica, a destinação econômica das atividades desenvolvidas, que na hipótese em apreço, visa a promover, incentivar e desonerar a agropecuária.
> 4. A atividade desenvolvida pela empresa ora recorrida (fabricação de produtos de laticínio) enquadra-se como unidade consumidora rural, conforme dispõe o art. 16, § 1º, II, "b", e § 2º, do Decreto 62.724/1968.
> 5. Recurso especial não provido.
> (REsp n. 1.095.827/SC, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 18/8/2009, DJe de 3/9/2009.)

Nos referidos precedentes, o imóvel localizado em área urbana foi classificado, por sua destinação rural, como unidade consumidora rural de energia elétrica. Como mencionado na primeira decisão acima transcrita (REsp n. 652.457/RS), o art. 16 do Decreto 62.724/1968, a partir do Decreto 3.653/2000, não mais inclui, expressamente, as atividades rurais em perímetros urbanos. Entretanto, o STJ decidiu que, por uma interpretação sistemática, não é possível excluir o imóvel situado em área urbana, que se dedique à atividade agrária, da tarifa especial de energia elétrica.

Outro fundamento mencionado foi o princípio da igualdade. Dois produtores, ambos produzindo o mesmo produto, praticando, assim, a mesma atividade agrícola, caso um esteja em área urbana e outro em área rural, um seria beneficiado com a tarifa especial rural (reduzida) de energia elétrica, e o outro não. Nos termos do STJ, a situação seria uma discriminação ilegítima, por isso, conforme a decisão retro transcrita: "*A propriedade situada em área urbana, desde que destinada à atividade agropecuária, pode e deve ser beneficiada com a tarifa especial de energia elétrica*" (grifo nosso).

Sobre a usucapião, o STJ decidiu:

> CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. *USUCAPIÃO*. ART. 1.239 DO CC. NATUREZA DO IMÓVEL. URBANO OU RURAL. CRITÉRIO DA DESTINAÇÃO OU EXPLORAÇÃO ECONÔMICA.
> 1. Para a definição da usucapião prevista no art. 1.239 do Código Civil *deve ser utilizado o critério da destinação ou exploração econômica do bem, ainda que localizado em área urbana.*
> 2. Assentado o critério jurídico de interpretação, o acórdão proferido no julgamento do recurso de apelação e decisões posteriores são anulados, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para exame da eventual presença dos demais requisitos do art. 1.239 do Código Civil.
> Recurso especial provido em parte.
> (REsp n. 1.932.802/MS, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 17/3/2025, DJEN de 20/3/2025). (Grifo nosso).

Nos termos do art. 191 da Constituição Federal (CF), a usucapião rural pode se dar em uma área de terra de até cinquenta hectares, ou seja, 500.000 (quinhentos mil) metros quadrados. Por outro lado, o art. 183 da CF, a usucapião urbana pode se dar em uma área de até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados.

A diferença, como se nota, é muito significativa. O STJ, mais uma vez, decidiu que o relevante é a destinação dada ao imóvel para classificar a usucapião como urbana ou rural.

Por fim, sobre desapropriação, vale destacar:

> PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. *DESAPROPRIAÇÃO*. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. *NATUREZA JURÍDICA DO IMÓVEL*. WRIT IMPETRADO CONTRA ATO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE MANIFESTA ILEGALIDADE OU TERATOLOGIA. NATUREZA DO IMÓVEL. CRITÉRIO DA DESTINAÇÃO.
>
> 1. Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra decisão proferida pelo Juízo da Vara Federal da Subseção Judiciária de Balsas (SJ/MA), *que, em ação de desapropriação, determinou a realização de nova perícia para avaliação de bem imóvel situado em perímetro urbano, considerando-o de natureza juridicamente rural*. 2. No caso, os recorrentes insurgem-se contra a decisão judicial, razão pela qual deve ser demonstrada a existência nelas, de manifesta ilegalidade ou teratologia. Contudo, constata-se que o Juízo impetrado, com base em prova pericial anteriormente produzida, concluiu que o imóvel, objeto da ação de desapropriação, *possui destinação rural,* em que pese estar localizado dentro do perímetro urbano do Município de Carolina/MA. *Ante tal constatação, determinou que, na realização da nova perícia, o expert deveria considerar o imóvel como rural:* [...] 3. *Esse entendimento está em consonância com o do Superior Tribunal de Justiça de que o critério para a aferição da natureza do imóvel, para a sua classificação, se urbano ou rural, para fins de desapropriação*, leva em consideração não apenas sua localização geográfica*, mas também a destinação do bem*. A propósito: REsp 1.170.055/TO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 24/6/2010; REsp 1.112.646/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 28/8/2009 4. Recurso Ordinário não provido. (RMS n. 60.837/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/9/2019, DJe de 18/10/2019). (Grifo nosso).

O STJ também já decidiu que:

> "[...] O critério para a aferição da natureza do imóvel, para a sua classificação, se urbano ou rural, *para fins de desapropriação, leva em consideração não apenas sua localização geográfica, mas também a destinação do bem*. Precedentes do STJ" (REsp n. 1.170.055/TO, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 8/6/2010, DJe de 24/6/2010). (Grifo nosso).

No mesmo sentido, em acréscimo, vale destacar esta decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL RURAL E URBANO. CRITÉRIO DIFERENCIADOR. PERÍCIA IMPRESTÁVEL. RENOVAÇÃO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA.
> [...] 3. *Estando o imóvel desapropriado dentro do perímetro urbano, porém destinado à atividade rural – bovinocultura, suinocultura e fruticultura etc. –, sua avaliação deve ser feita como imóvel rústico, em hectares, por engenheiro agrônomo, e não em metro quadrado, como ocorre com o imóvel exclusivamente urbano*. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 2001.43.00.001352-8/TO. A C Ó R D Ã O Decide a Turma anular a sentença de ofício e julgar prejudicada a apelação, à unanimidade. 3ª Turma do TRF da 1ª Região – 14/03/2005). (Grifo nosso).

Como decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o imóvel situado em área urbana com destinação rural deve ser avaliado como imóvel rural (por engenheiro agrônomo e por hectares), e não como imóvel urbano por metro quadrado. O precedente citado do Superior Tribunal de Justiça chegou à conclusão semelhante (mas sem adentrar em detalhes sobre a forma de realizar a perícia), que o imóvel deve ser avaliado como rural, mesmo situado em área urbana, em razão de sua destinação rural.

Em outro precedente sobre desapropriação para fins de reforma agrária, o STJ decidiu que:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. *DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA*. INDENIZAÇÃO DA TERRA NUA. TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DETERMINOU O PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO, COM A MANUTENÇÃO DO PRECATÓRIO NA ORDEM DE APRESENTAÇÃO. RECURSO PROVIDO PARA RESTAURAR A DECISÃO QUE DETERMINOU A BAIXA E O ARQUIVAMENTO DO PRECATÓRIO.
> [...]
> 2. *A definição de imóvel rural, em sede de desapropriação para fins de reforma agrária, é aferida pela sua destinação, não interessando que esteja localizado em zona urbana*.
> [...] (REsp n. 621.680/RJ, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 6/12/2005, DJ de 13/2/2006, p. 665). (Grifo nosso).

A decisão reforça a compreensão de que a destinação econômica da atividade constitui o critério juridicamente relevante para a incidência da norma aplicável, relegando a localização geográfica a um papel secundário.

Para citar outros exemplos, constata-se que no direito do trabalho, conforme Garcia (2019), a definição de empregador e empregado rural também não se liga à localização. O importante, para saber se empregador e empregado são rurais, é a destinação rural do imóvel[1]. Com a Lei 12.651/2012 (Código ou Lei Florestal), verifica-se a aplicação de normas de proteção também para as áreas urbanas, a exemplo das Áreas de Preservação Permanente (APP, consoante art. 4º da 12.651/2012) e Tema Repetitivo 1010 do STJ[2], registrando, porém, que a Lei 14.285/2021 introduziu nova regra, para, conforme o caso, possibilitar a definição de faixas marginais distintas das mencionadas na Lei e no Tema Repetitivo 1010 do STJ.

O conceito de imóvel rural é um fator determinante, como visto no início deste tópico. Em acréscimo, o Estatuto da Terra registra o conceito de "Empresa Rural" (art. 4º, VI), que é o empreendimento de pessoa física ou jurídica que explore, nas condições que elenca, o imóvel rural.

Produtor rural, assim, é quem explore o imóvel rural, que, como destacado, se define pela destinação (pela atividade agrária), e não pela localização. A Instrução Normativa da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil 2110/2022 dispõe que: "Art. 146. Considera-se: I - produtor rural, a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que desenvolve, em área urbana ou rural, atividade agropecuária, pesqueira ou silvicultural, bem como a extração de produtos primários, vegetais ou animais [...]". Como se verifica, para a tributação previdenciária e para finalidades de arrecadação, considera-se produtor rural quem desenvolve atividade agrária em área urbana ou rural.

---

[1] "[...] a questão, essencial, para saber se o empregador é rural, e, por consequência, o empregado também, é a finalidade da atividade explorada por aquele, de natureza agroeconômica, ou seja, direcionada à agricultura ou à pecuária. [...] se a prestação dos serviços, pelo empregado, ocorre em sítio ou chácara de simples lazer, sem qualquer atividade econômica, o empregado, presentes os requisitos já estudados, será considerado doméstico, independentemente de o local estar situado na zona rural" (Garcia, 2019, p. 254).

[2] Tese fixada: "Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade".

O Decreto 12.955/2026, que regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), também conceitua produtor rural (art. 238), ligando-o à atividade exercida (agricultura, pecuária, extração e exploração vegetal, entre outras).

Em suma: os diversos exemplos demonstram que a atividade agrária (desenvolvida em área urbana ou rural) é o fator principal para o ordenamento jurídico como um todo, e não apenas para fins de tributação, desapropriação ou outra questão específica, para definir a regra aplicável ao caso concreto. A compreensão do todo alcança, também, a questão investigada neste artigo.

> *A interpretação do direito é interpretação do direito, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços.* A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. *Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum.* (Grau, 2009, p. 44, grifo nosso).

Esse é o sentido da interpretação sistemática, da unidade da Constituição, ou, em outras palavras, de uma interpretação do direito no seu todo. “A unidade do Direito é o resultado da força da Constituição” (Tavares, 2011, p. 102).

A política agrícola de crédito rural tem previsão constitucional (187, I, da CF), assim como a previsão de fomento à agropecuária para organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII, da CF), e os referidos textos normativos não exigem que o imóvel esteja situado em área rural.

Grau (2009) explica que norma é o produto (o resultado) da interpretação, é atribuição de sentido[1]. Os obstáculos que hoje existem para o agricultor urbano acessar o crédito rural oficial não se dá diretamente do texto normativo, mas como resultado da interpretação.

A interpretação correta (a compreensão adequada), conforme Gadamer (2011), exige, como critério de correção, uma harmonia entre o todo e as partes:

> O movimento da compreensão transcorre sempre do todo para a parte e, desta, de volta para o todo. A tarefa é ampliar, em círculos concêntricos, a unidade do sentido compreendido. O critério que cada vez há de empregar

[1] “*A concretização do direito não é mero descobrimento (Rechtsfindung) do direito, mas a produção de uma norma jurídica geral no quadro de solução de um caso determinado*. [...] Texto e norma não se identificam: o texto é o sinal linguístico; a norma é o que revela, designa. [...] *As normas, portanto, resulta da interpretação*. E o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, conjunto de normas. O conjunto das disposições (textos, enunciados) é apenas ordenamento em potência, um conjunto de possibilidades de interpretação, um conjunto de normais potenciais. *O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete.* (Grau, 2009, p. 78, 84-85, grifo nosso).

> para constatar a justeza da compreensão é a concordância de todas as partes singulares com o todo. A falta dessa concordância significa o fracasso da compreensão. (Gadamer, 2011, p. 72).

É que, como explica Gadamer (2011), sem harmonia ou sem concordância entre as partes e o todo, não há uma unidade de sentido coerente. Schmidt (2012, p. 182-183) explica bem essa relação:

> *No diálogo entre interlocutores, ou entre o intérprete e o texto, várias interpretações possíveis, ou seja, preconceitos possíveis, são levados em consideração***.** Em algum momento, de uma forma que não pode ser prevista (lembre-se da imagem do exército de Aristóteles) uma interpretação ou preconceito (ou mais de uma) brilha como a interpretação evidente ou correta e convence os interlocutores de sua veracidade. *Este é o evento hermenêutico da verdade. Este evento ocorre quando o intérprete, ao levar em consideração vários significados das partes e do todo, experimenta sua unidade de significado coerente.* É como se tudo se encaixasse repentinamente, e *a fusão de horizontes* termina com a descoberta dos preconceitos verdadeiros e a rejeição dos ilegítimos. (Grifo nosso).

Os precedentes do STJ, sobre casos diversos, demonstram que não há coerência[1], não há harmonia, e não há, por isso, uma interpretação correta, sistemática e com respeito ao princípio da igualdade, realizar discriminações com base na localização. A diferenciação entre urbano e rural, para fins de aplicação da norma adequada ao caso, se dá pela atividade realizada. A unidade do direito promove, assim, a integração dos agricultores e dos sistemas agroalimentares (urbanos e rurais), em vez de fragmentação.

3 CRÉDITO RURAL OFICIAL PARA A AGRICULTURA URBANA

Importante destacar que a regulamentação da agricultura urbana deixou de ser uma faculdade. O art. 3º da Lei 14.935/2024[2] (Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana), impõe um dever aos municípios de integrar a agricultura urbana ao planejamento municipal.

O art. 5º, V, da Lei 14.935/2024[3], prescreve que o governo federal, em articulação com os demais entes federativos, deve criar linhas especiais de crédito

[1] O art. 926 do Código de Processo Civil dispõe que: "Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, *íntegra e coerente*" (grifo nosso).
[2] "Art. 3º *A agricultura urbana e periurbana deverá* estar prevista nos institutos jurídicos, tributários e financeiros contidos no planejamento municipal, especialmente nos planos diretores ou nas legislações gerais de uso e ocupação do solo urbano, com o objetivo de abranger aspectos de interesse local e garantir as funções sociais da propriedade e da cidade" (grifo nosso).
[3] "Art. 5º *O governo federal,* em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *empreenderá* as seguintes ações para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, respeitada a

para a agricultura urbana, e ampliar o acesso às linhas já existentes. O crédito em questão pode ser integrado ao Plano Safra (como já ocorre para a agricultura familiar urbana) ou por outros mecanismos de fomento, como, por exemplo, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a iniciativa "BNDES Periferias Verdes", que apoia projetos de agriculturas urbanas, entre outras formas de fomento.

O dispositivo em questão menciona a necessidade de observar a disponibilidade orçamentária e financeira. Essa regra é válida (registrando que não se trata de discricionariedade, mas de uma limitação fática) para a criação de novas linhas de crédito. Entretanto, não se verifica sua legalidade para vedar o acesso às linhas de crédito existentes, pela necessidade de harmonia, coerência e tratamento igualitário retro mencionados.

Certamente, com uma regulamentação específica, o acesso às linhas de crédito existentes seria facilitado/ampliado, mas a omissão da agricultura urbana no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) e nas demais linhas para os grandes produtores, é um obstáculo apenas aparente.

A abordagem hermenêutica aqui proposta pretende demonstrar que, sistematicamente – ou, em outras palavras, com harmonia entre o todo e as partes e diálogo com os precedentes do STJ –, a agricultura urbana não se diferencia dos demais agricultores (localizados em zona rural) de forma significativa para ter um tratamento jurídico diverso. O que os precedentes do STJ comprovam é que o tratamento deve ser igualitário.

Deve-se registrar que o acesso ao Pronamp ou as demais linhas para grandes produtores, não significa que o agricultor urbano seja um médio ou grande produtor em Receita Bruta Agropecuária Anual (RBA) ou que tenha produção em grandes áreas, superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

O Manual de Crédito Rural (Capítulo 1, Seção 2, Item 5, Alínea "g"), preceitua que: "[...] é considerado grande produtor rural o beneficiário cujos rendimentos provenientes de atividades não rurais representem mais de 20% (vinte por cento) de sua receita bruta total, independentemente do montante de suas receitas". Assim, por exemplo: um professor (ou qualquer outro profissional) que também seja um

---

disponibilidade orçamentária e financeira: [...] V **-** *estabelecer linhas especiais de crédito para agricultores urbanos e periurbanos* e suas organizações *e ampliar o acesso às linhas de crédito existentes,* visando ao investimento na produção, no processamento e na estrutura de comercialização" (grifo nosso).

produtor rural (como um agricultor urbano), caso a receita não rural (a remuneração como professor, em nosso exemplo) seja superior a 20% (vinte por cento) de sua receita bruta total, já não será produtor familiar ou produtor médio, mesmo que tenha uma pequena produção, em uma pequena área inferior a 4 (quatro) módulos fiscais, e com RBA inferior a R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) provenientes de atividades rurais.

Essa questão é importante, porque, embora classificado como médio ou grande, como já ressaltado, não significa que o agricultor urbano tenha renda de produtor médio ou grande, ou que produza em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

Sobre a questão da renda, também já existia regra para a agricultura familiar no art. 3º, III, do Decreto 9.064/2017[1]. Assim, para a regra em questão, caso o empreendimento familiar não obtenha a renda mínima – o mínimo de 50% (cinquenta por cento) do total da renda familiar deve ser proveniente da atividade agrária –, não será mais considerado agricultor familiar.

No ambiente urbano há uma realidade diversa. Há diversas formas de agricultura urbana (Nakamura; Ranieri, 2021). Não é incomum a cumulação entre atividades econômicas rurais e não rurais no ambiente urbano. Há uma maior diversidade de atividades e rendas nas áreas urbanas. Conforme Maas, Malvestiti e Gontijo (2020), a escassez de recurso financeiros também contribui para a busca de diversidade de renda do agricultor urbano[2].

Além disso, há hortas comunitárias, que podem ou não ser consideradas familiares. Hortas comunitárias, por exemplo, podem ser construídas com espaço comum e espaço privado, quando há canteiros ou lotes separados por família. Essa peculiaridade da agricultura urbana evidencia a importância da criação de linhas específicas, e, enquanto não criadas, que não sejam criados obstáculos para o acesso às linhas já existentes.

Como mencionado na introdução, em 2017 (Decreto 9.064/2017) o agricultor urbano foi incluído expressamente ao Plano Safra, desde que preencha os requisitos

[1] "Art. 3º A UFPA e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos: [...] III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento".

[2] "[...] essa carência estimula a polivalência e a criatividade dos agricultores. A necessidade de realizar outras atividades para complementar a renda, como oferecer cursos e oficinas ou vender produtos (mudas ou composteiras), faz com que o seu conhecimento sobre a agricultura urbana orgânica seja solidificado e reconhecido socialmente" (Maas; Malvestiti; Gontijo, 2020, p. 8).

para que ser considerado agricultor familiar. O agricultor urbano é equiparado ao produtor rural para acessar o Pronaf. Não é coerente sustentar a hipótese de que o Pronaf possui uma finalidade social, a proteger a agricultura familiar mais vulnerável (como preceitua o art. 3º, IV, da Lei 15.223/2025), entre outras finalidades, e que, apenas por isso, incluiria a agricultura urbana.

O crédito rural é uma política pública. Todo o crédito rural existe para cumprir uma função social. Entre os objetivos do crédito rural (art. 48 da Lei 8.171/1991) há o incentivo à produção sustentável para a "adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente" (art. 48, III da 8.171/1991), "estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária" (art. 48, VIII, da 8.171/1991) e, conforme art. 3º, III e IV, da Lei 4.829/1965, "possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios" e incentivar "à adequada defesa do solo".

O crédito rural oficial é um crédito de fomento (Pereira, 2025b). É um crédito para assegurar o abastecimento alimentar. O direito humano à alimentação adequada é o mais fundamental dos direitos sociais, como destaca Pereira (2025b), e, como ressaltado, para promover uma transformação (defesa do solo e da Natureza, fortalecer os pequenos e médios produtores e estimular os sistemas orgânicos). Assim, toda a política de crédito rural existe para cumprir uma função social, não sendo a finalidade social exclusiva do Pronaf.

No precedente acima mencionado (REsp n. 652.457/RS, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 8/5/2007, DJ 04/06/2007), o STJ fundamentou a decisão com base no princípio da igualdade, exemplificando com a situação em que duas pessoas exercem a mesma atividade, produzindo o mesmo produto, um situado em área urbana e outro em área rural. O tratamento diferenciado, para negar a tarifa especial de energia elétrica, violaria o princípio da igualdade. Igualdade é, também, uma questão de coerência e de harmonia em todo e as partes.

O crédito rural é um financiamento, ou seja, é um crédito com destinação específica[1] (destinado ao custeio, investimento, comercialização e industrialização).

[1] "Classificação das Operações de Crédito. [...] c) *financiamentos – são as operações realizadas com destinação específica*, vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os financiamentos de parques industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo durável, rurais e imobiliárias". (Capítulo 1, Seção 6, item 1, da Circular 1.273/1987 do Banco Central do Brasil, grifo nosso).

O agricultor urbano, por exemplo, necessitando de crédito de custeio para a produção agrícola (aquisição de sementes, adubos etc.), ou crédito de investimento (aquisição de alguma máquina), entre outras situações, cumpre a finalidade da mesma forma que um produtor situado em zona rural.

O Manual de Crédito Rural dispõe que: "[...] entende-se por atividade rural a exploração agropecuária e extrativista vegetal e animal, bem como os serviços afins prestados pelo produtor, de acordo com as disposições legais em vigor" (Capítulo 1, Seção 2, Item 5, Alínea b). Não há, para exercer uma atividade rural, a necessidade de se localizar em zona rural.

O princípio da igualdade também incide para a aplicação do crédito rural. O princípio da isonomia exige um tratamento igualitário, não havendo justificativa, conforme os precedentes do STJ, para discriminar o agricultor urbano e excluí-lo do crédito rural oficial. Deve ser considerado produtor rural para todo o Plano Safra e para aplicação do Manual de Crédito Rural no seu todo.

A agricultura urbana também cumpre os objetivos da política de crédito rural, tanto que está integrada ao Plano Safra, quando se caracterizar como agricultor familiar, e necessita de crédito com as mesmas peculiaridades dos demais produtores, ou seja, créditos cujo reembolso esteja em sincronia com os ciclos de produção e a comercialização (art. 14, "e", do Decreto 58.380/1966).

Por regra, com a produção agrícola, os fluxos de despesas e receitas não ocorrem em curto prazo. Essa necessidade de reembolso conforme os ciclos de produção e a comercialização se dá porque, na fase de produção, o produtor apenas realiza despesas (por meses ou anos). Então a política agrícola fixa que o reembolso do financiamento deve iniciar em outro momento, na fase de comercialização, quando começa a entrar recursos para o produtor.

Durante a fase de produção, o agricultor também está sujeito a riscos, como, por exemplo, estiagem, tromba d'água, geada, chuvas em excesso, granizo, variação excessiva de temperatura, incêndio, ente outros. Esses riscos costumam ser apontados como uma justificativa para a existência da política de crédito rural e de outras políticas setoriais[1]. São riscos que também alcançam o agricultor urbano.

[1] "A produção agrícola depende também de condições naturais, que são incontroláveis na maioria dos casos. Mudanças inesperadas do clima podem causar frustração de safra e fortes oscilações nos preços agrícolas. Logo, o risco de perda devido às mudanças climáticas é maior do que na maioria das atividades manufatureiras, que não depende dessas condições. Combinando maior necessidade de capital com maior risco, dificilmente a atividade agropecuária se torna um atrativo para os bancos

A teoria da agrariedade também é influenciada pelos riscos mencionados. Rocha (1999), com base nas lições de Antônio Carrozza, explica que o ciclo biológico pode ser mais um elemento para a compreensão da atividade agrária (teoria da agrariedade). O ciclo biológico significa que, além da atividade humana, há a atividade da Natureza (clima, temperatura, água etc.), envolvendo um risco no processo. Na teoria de Carrozza (Rocha,1999), eliminando o risco, não há mais atividade agrária[1].

Há produção urbana (conhecidas como fazendas urbanas) realizadas em galpão fechado, com iluminação específica e hidroponia, que lembram um laboratório. Entretanto, essa não é a realizada da maioria das hortas urbanas, que são praticadas a céu aberto (sujeita aos riscos da Natureza), e, também, não é uma prática em conformidade com os objetivos da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, que fomenta a produção agroecológica e orgânica[2]. Vale recordar que a Portaria MAPA 52/2021, que regulamenta os Sistemas Orgânicos de Produção, veda o uso de hidroponia[3]. Assim, o risco também está presente para os agricultores urbanos.

Compreender que o agricultor urbano pode acessar todas as linhas de crédito previstas no Manual de Crédito Rural (agricultura familiar, Pronamp e demais produtores) é a melhor interpretação (harmonia entre o todo e as partes) para o art. 5º, V, da referida Lei 14.935/2024, e isso porque agricultura urbana também necessita de financiamentos, como evidenciado, que estejam em sincronia com os ciclos de produção e a comercialização (art. 14, “e”, do Decreto 58.380/1966).

---

privados oferecerem crédito. Daí a necessidade da intervenção não apenas no mercado de crédito para a agricultura, mas também no mercado de seus produtos, com o objetivo de estabilizar os preços” (Souza Filho; Buainain, 2011, p. 23).

[1] “Assim, a atividade seria agrária [...] tendo em vista o processo através do qual se desenvolveu a produção e para o qual, além da atividade humana, devem contribuir necessariamente os elementos da natureza (clima, temperatura, água, vento) e ainda os fatores negativos, tais como as pragas. Na atividade agrária encontramos, além da capacidade organizativa do homem, aliada à técnica que este pode controlar, a ocorrência de fatores por ele incontroláveis que residem na natureza. Esse, aliás, o traço distintivo da atividade agrária em confronto com outras atividades. [...] *A atividade agrária, pois, decorreria de um processo natural evolutivo, orgânico, do ciclo biológico sujeito a risco.* Eliminado o risco e afastado o processo biológico natural pelo recurso à química ou à física inorgânica desapareceria o caráter de agrariedade da atividade” (Rocha, 1999, p. 41, grifo nosso).

[2] “Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana: [...] VI - promover a educação ambiental e a produção agroecológica e orgânica de alimentos nas cidades” (Lei 14.935/2024).

[3] “Art. 97 [...] § 4º São proibidos os métodos de cultivo onde a nutrição das plantas se dá exclusivamente por meio de soluções nutritivas, tais como a hidroponia e técnicas similares” (Portaria MAPA 52/2021).

Em acréscimo, registra-se que, conforme o Manual de Crédito Rural (Capítulo 2, Seção 6), em casos de dificuldade de comercialização dos produtos, frustração de safra por fatores adversos, entre outras situações, mediante a comprovação (o ônus da prova é do produtor) da dificuldade temporária para realizar o reembolso do crédito, há o direito (consoante enunciado 298 da Súmula do STJ) de se alterar o calendário de pagamento, ou seja, prorrogar a dívida, instituto jurídico conhecido como alongamento de dívida rural (Pereira, 2025a).

Tanto o agricultor urbano quanto o agricultor rural podem enfrentar as situações que amparam a necessidade de se alterar o calendário de pagamento, a demandar o alongamento da dívida para continuar as suas atividades. O acesso ao crédito rural pelos agricultores urbanos nas linhas para agricultores pequenos, médios e grandes, protege os agricultores rurais, urbanos e periurbanos em igualdade de condições, ao possibilitar o direito ao alongamento. Caso o agricultor urbano, classificado como médio ou grande, não possa acessar o crédito rural oficial, não terá o amparo do alongamento, e o tratamento entre os agricultores não seria igualitário.

Como mencionado na introdução, "[...] a ideia básica do crédito rural é a de dar à agropecuária recursos a custos inferiores aos que teriam de ser pagos no mercado livre" (Bacha, 2018, p. 89). O agricultor urbano é parte do sistema integrado de abastecimento alimentar (art. 3º, I e IV, do Decreto 11.820/2023). O crédito rural, como crédito de fomento (Pereira, 2025b), justifica-se, entre outros motivos, para assegurar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII, da Constituição Federal). Não é uma discriminação legítima excluir o agricultor urbano não familiar do crédito rural oficial e da possibilidade de obter uma taxa de juros reduzida.

Além da garantia do alongamento, nas situações que o justificam, e dos juros remuneratórios reduzidos (fixados pelo Conselho Monetário Nacional) quando comparado às taxas obtidas no livre mercado, há outras garantias em torno do crédito rural oficial, a saber: (i) juros moratórios limitados a taxa de 1% (um por cento) ao ano, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei 167/1967[1]; (ii) juros remuneratórios limitados a taxa de 12% ao ano quando não existir deliberação do

[1] "Os juros moratórios nas cédulas de crédito rural incidem à taxa de 1% ao ano como acréscimo à taxa remuneratória contratada, conforme interpretação do regime do DL 167/1967" (STJ. AREsp n. 3.089.782/RO, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 4/5/2026, DJEN de 8/5/2026).

Conselho Monetário Nacional[1]; (iii) inadmissibilidade da comissão de permanência[2]; (iv) multa pela inadimplência limitada ao máximo de 2% (dois por cento) sobre o principal e acessórios em débito, conforme redação atual do art. 71 do Decreto-Lei 167/1967; (v) e capitalização de juros, embora admitida inferior à semestral (Tema Repetitivo 654 do Superior Tribunal de Justiça[3]), depende de pactuação expressa.

O crédito rural oficial é reconhecido como a principal política agrícola do Brasil (Rizzardo, 2024), e, assim, o Plano Safra é o melhor programa para tratar do financiamento de atividades agrárias ou rurais. Agricultura urbana é uma atividade agrária (consoante a Portaria 19/2025 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar). O Plano Safra é lugar adequado para se cumprir o que determina o art. 5º, V, da Lei 14.935/2024.

O crédito rural é um instrumento constitucional de política agrícola (art. 187, I, da Constituição Federal). É destinado aos produtores rurais, suas cooperativos e outros indicados no art. 49 da Lei 8.171/1991. Produtor rural, como visto acima, é um conceito que não exclui o agricultor urbano. Assim, pelo dever de tratamento igualitário (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal), qualquer interpretação que exclua o agricultor urbano da categoria de produtor rural, para vedar o acesso ao crédito rural oficial, revela-se inconstitucional.

Em síntese, o agricultor urbano pode ser considerado produtor rural não apenas para acessar o Pronaf. Pode, também, acessar as linhas para produtores médios ou grande, como resultado de uma interpretação coerente (harmônica), sistemática, amparada pela razão de decidir expressa em diversos precedentes do STJ (analogia) e aplicação do princípio da igualdade. Trata-se de uma questão de coerência e integridade. A coerência assegura a igualdade, e a integridade assegura a manutenção do sistema jurídico em conformidade com a constituição[4].

---

[1] "A jurisprudência do STJ orienta-se no sentido de que, nas cédulas de crédito rural, incide a limitação de 12% aos juros remuneratórios prevista no Decreto nº 22.626/1933, diante da ausência de regulamentação por parte do Conselho Monetário Nacional. Precedentes" (STJ. AgInt nos EDcl no AREsp n. 996.395/GO, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 31/3/2025, DJEN de 11/4/2025).

[2] "A comissão de permanência não é admitida nas cédulas de crédito rural, conforme interpretação do Decreto-lei nº 167/1967" (STJ. AREsp n. 3.209.673/MG, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 31/8/2026, DJEN de 10/9/2026).

[3] Tese firmada no Tema Repetitivo 654 do STJ: "A legislação sobre cédulas de crédito rural admite o pacto de capitalização de juros em periodicidade inferior à semestral".

[4] "[...] haverá *coerência* se os mesmos preceitos e princípios que foram aplicados nas decisões o forem para os casos idênticos; mais do que isto, estará assegurada a *integridade* do direito a partir da *força normativa* da Constituição. A *coerência assegura a igualdade*, isto é, que os diversos casos terão a igual consideração por parte do Poder Judiciário. Isso somente pode ser alcançado através de

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa desenvolvida sobre o crédito rural oficial e a agricultura urbana, pode-se chegar às seguintes considerações conclusivas.

Os precedentes do STJ indicam que, não importando o ramo do direito, a distinção entre urbano e rural para fins de incidência da norma aplicável, não se dá pelo caráter da localização, mas, sim, da destinação. Com a destinação rural da atividade (agrícola, pecuária etc.), a norma aplicável, havendo diferenciação, é a que tratar de questão rural.

Com base nos precedentes do STJ, também se compreende que não há discriminação legítima em excluir o agricultor urbano da juridicidade aplicável ao rural, e que, pelo princípio da igualdade, o tratamento deve ser igualitário.

Em acréscimo, como destacado, o agricultor urbano já está incluído no Plano Safra, quando for agricultor familiar, e sua produção necessita de reembolso em sincronia com os ciclos de produção e comercialização (art. 14, “e”, do Decreto 58.380/1966), igualmente ao produtor rural situado em zona rural.

Por fim, a conclusão, com base no que os resultados da pesquisa permitem sustentar, é que o efetivo exercício de atividade agrária assume relevância jurídica preponderante para a definição da norma jurídica aplicável, não importando se a atividade é desenvolvida em perímetro rural, urbano ou periurbano. Assim, a qualificação do agricultor urbano como produtor rural para acessar as linhas do crédito rural oficial para agricultores médios e grandes, e não apenas para o pequeno produtor, quando preenchido os demais requisitos, revela-se a interpretação mais compatível com a unidade do ordenamento jurídico (coerência e integridade), com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e com concretização do princípio da igualdade.

REFERÊNCIAS

ALTIERI, Miguel A.; NICHOLS, Clara Inês. **Urban Agroecology**: designing biodiverse, productive and resilient city farms. Agro Sur 46(2): 49-60, 2018.

---

um *holismo* interpretativo, constituído a partir de uma circularidade hermenêutica. *Coerência significa igualdade de apreciação do caso e igualdade de tratamento*. Coerência também quer dizer ‘jogo limpo’” (Streck; Abboud, 2015, p. 117-118).

Disponível em: <http://revistas.uach.cl/index.php/agrosur/article/view/5925>. Acesso em: 20 fev. 2026.

ARGENTI, Olivio; Marocchino, Cecilia. **Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición**: Guía para planificadores. Roma: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), 2007.

BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e Política Agrícola no Brasil**. Campinas/SP: Alínea, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular n° 1.273, de 29 de dezembro de 1987. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1987. Disponível em:<https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42321/Circ_1273_v1_O.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BOUKHARAEVA, Louiza Mansourovna *et al.* Agricultura Urbana como um Componente do Desenvolvimento Humano Sustentável: Brasil, França e Rússia. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, *[S. l.]*, v. 22, n. 2, p. 413–425, 2005. DOI: 10.35977/0104-1096.cct2005.v22.8677. Disponível em: <https://apct.sede.embrapa.br/cct/article/view/8677>. Acesso em: 11 set. 2025.

BOSETTI, Cleber José. Agricultura Urbana e Segurança Alimentar: uma análise microeconômica. **Revista IDeAS**, v. 17, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistaideas.ufrrj.br/ojs/index.php/ideas/pt_BR/article/view/389>. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966. Aprova o Regulamento da Lei que Institucionaliza o Crédito Rural. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 5239, 17 maio 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d58380.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 784, de 25 de agosto de 1969. Dispõe sobre o crédito rural e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 7237, 26 ago. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0784.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 103-A, p. 11, 31 maio 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - Extra C, Brasília, DF, n. 235-C, p. 1,

12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.820-de-12-de-dezembro-de-2023-529912736>. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 235-C, p. 3, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11822.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024. Dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11936.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026. Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 80, p. 2, 30 abr. 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.955-de-29-de-abril-de-2026-702415229>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 49, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 11465, 9 nov. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.023, de 12 de abril de 1990. Altera a legislação do Imposto de Renda sobre o resultado da atividade rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 7.091, 13 abr. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8023.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1330, 18 jan.1991, retificada em Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 4477, 12 mar. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p.

2349, 26 fev. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 jul. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.041, de 5 de junho de 2024. Institui o Programa Cidades Verdes Resilientes. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 107, p. 2, 6 jun. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12041.htm>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 123, p. 8, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.904-de-27-de-junho-de-2024-568624820>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.935, de 26 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 143-A, p. 1, 29 jun. 2024, retificado em 30 jun. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14935.htm>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria nº 52, de 15 de março de 2021. Estabelece o Regulamento Técnico para os Sistemas Orgânicos de Produção e as listas de substâncias e práticas para o uso nos Sistemas Orgânicos de Produção. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 10, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-52-de-15-de-marco-de-2021-310003720>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa RFB nº 2.110, de 17 de outubro de 2022. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e das contribuições devidas a terceiros, administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 199, p. 46, 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-rfb-n-2.110-de-17-de-outubro-de-2022-437619362>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria nº 19, de 21 de março de 2025. Estabelece as condições e os procedimentos gerais para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 56, p. 21, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-19-de-21-de-marco-de-2025-619527337>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 1.136, de 4 de dezembro de 2025. Estabelece regras e procedimentos para a participação de novos municípios no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades - Alimenta Cidades. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 232, p. 128, 5 dez. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mds-n-1.136-de-4-de-dezembro-de-2025-673587366>. Acesso em: 23 jul. 2026.

CABANNES, Yves. Financing urban agriculture. **Environment & Urbanization**, v. 24, n. 2, 665-683, 2022. https://doi.org/10.1177/0956247812456126. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247812456126>. Acesso em: 12 set. 2026.

CASTRO, César Nunes de. Agricultura Urbana e Periurbana: conceitos, experiências brasileiras e internacionais e o Programa Nacional de AUP. *In*: **Agricultura e Diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. v. 2. organizadores: Gesmar Rosa dos Santos, Alexandre Arbex Valadares, Sandro Pereira Silva. Brasília: Ipea, 2025.

DAVID-BENZ, Hélène *et al.* **Estrutura Conceitual e Método para a Avaliação Nacional e Territorial dos Sistemas Alimentares**: catalisando a transformação sustentável e inclusiva dos sistemas alimentares. Roma, FAO, Bruxelas, União Europeia e Montpellier, França, CIRAD. 2022. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f5470319-d942-4904-b0f0-e551dfe048b9/content>. Acesso em: 9 set. 2026.

DESALEGN, Goshu *et al*. Linking policies and regulations to sustainable finance for the promotion of urban agriculture: Evidence from micro and small businesses. **Heliyon**, v. 10, n. 11, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e31938>. Acesso em: 12 set. 2026.

FAO; RIKOLTO; RUAF. **Urban and peri-urban agriculture sourcebook**: From production to food systems. Rome, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb9722en>. Acesso em: 26 jun. 2026.

FUZINATTO, Naiane Modri *et al*. Análise de Viabilidade Financeira da Produção Orgânica de Morangos para Comercialização Local. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 14, n. 1, p. 177-189, 2021. DOI: https://doi.org/10.17765/2176-9168.2021v14n1e006916. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/6916>. Acesso em: 13 set. 2026.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método II**: complementos e índice. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GRAU, Eros. **Por Que tenho Medo dos Juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Como o Governo Federal pode Apoiar os Municípios no Fomento à Produção Local de Alimentos?** Sumário Executivo. São Paulo, 2023.

MAAS, Larissa; MALVESTITI, Rosane; GONTIJO, Leila Amaral. O Reflexo da Ausência de Políticas de Incentivo à Agricultura Urbana Orgânica: um estudo de caso em duas cidades no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública,** v. 36, n. 8, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00134319>. Acesso em: 13 set. 2026.

NAKAMURA, Angélica Campo; RANIERI, Guilherme Reis. **Agricultura Urbana**: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

OLIVEIRA, Edson Fonseca de *et al*. A Agricultura Urbana e suas Faces: caracterização a partir de um estudo comparativo multicasos em Curitiba. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 4, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.268559>. Acesso em: 13 set. 2026.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Alongamento de Dívida Rural**: teoria e prática. 3ª ed. Curitiba: Íthala, 2025a.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Financiamento Rural**. 5ª ed. Curitiba: Juruá, 2025b.

REIS, Marcus. **Crédito Rural**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do Agronegócio.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. Atividade agrária. Conceito clássico. Conceito moderno de Antonio Carrozza. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 94, p. 35–43, 1999. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67431>. Acesso em: 22 fev. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático.** 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026.

SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. 2ª ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BUAINAIN, Antônio Márcio. **Economia agrícola**. São Carlos: EdUFSCar, 2011.

STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. **O que é isto** – o precedente judicial e as súmulas vinculantes? 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SVAMPA, Maristella; VIALE, Enrique. **Transição Ecossocial Justa**: uma perspectiva do Sul Global. São Paulo: Elegante, 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ACORDOS INTERNACIONAIS E GOVERNANÇA DO CLIMA: o papel dos créditos de carbono nos compromissos climáticos globais

INTERNATIONAL AGREEMENTS AND CLIMATE GOVERNANCE: the role of carbon credits in global climate commitments

Ana Lúcia Ribeiro Ramos[1]

Deilton Ribeiro Brasil[2]

Recebido/Received: 31.03.2026/Mar 31th, 2026

Aprovado/Approved: 20.07.2026/Jul 20th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.432

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo analisar o papel dos créditos de carbono na governança climática global, considerando a evolução dos acordos internacionais sobre mudança do clima e a recente institucionalização do mercado regulado de carbono no Brasil pela Lei nº 15.042/2024. A problematização que orienta a pesquisa consiste em verificar se os mercados de carbono configuram instrumento efetivo para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa ou se operam, em certa medida, como mecanismo de compensação incapaz de enfrentar estruturalmente a crise climática. Parte-se da hipótese de que, embora os créditos de carbono representem importante instrumento jurídico-econômico de incentivo à transição para uma economia de baixo carbono, sua eficácia prática permanece condicionada à existência de regulação robusta, monitoramento confiável, integridade ambiental e articulação com compromissos internacionais vinculados à redução real de emissões. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica e análise normativa, teórica, comparativa e crítica da literatura especializada, dos acordos climáticos internacionais e da legislação brasileira aplicável. Os resultados preliminares indicam que os créditos de carbono possuem relevância estratégica no âmbito da governança climática contemporânea, especialmente por estimularem mecanismos de precificação das emissões e financiarem iniciativas de redução ou remoção de carbono. Entretanto, o estudo também evidencia limites operacionais e institucionais, como riscos de baixa adicionalidade, dupla contagem e fragilidade de fiscalização, o que compromete sua efetividade ambiental quando desacompanhados de metas rigorosas e controle regulatório consistente.

[1] Mestranda em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Fundação Universidade de Itaúna (UIT), com graduação em Direito pela FAMINAS e em Administração pela mesma instituição. Advogada. E-mail: analuciaribeiroramos@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0898112664893250.

[2] Pós-Doutor em Direito pela UNIME, Itália. Doutor em Direito pela UGF-RJ. Professor da Graduação e PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT) e das Faculdades Santo Agostinho (FASASETE-AFYA). E-mail: deilton.ribeiro@terra.com.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7268-8009. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/1342540205762285.

PALAVRAS-CHAVE: créditos de carbono; governança climática; acordos internacionais; mercado regulado; mitigação climática.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the role of carbon credits in global climate governance, considering the evolution of international climate agreements and the recent institutionalization of the regulated carbon market in Brazil through Law No. 15,042/2024. The research problem consists in examining whether carbon markets constitute an effective instrument for mitigating greenhouse gas emissions or whether they operate, to some extent, as a compensation mechanism incapable of structurally addressing the climate crisis. The research hypothesis is that, although carbon credits represent an important legal and economic instrument for promoting the transition to a low-carbon economy, their practical effectiveness remains dependent on the existence of robust regulation, reliable monitoring, environmental integrity, and coordination with international commitments aimed at the actual reduction of emissions. The method adopted is hypothetical-deductive, based on bibliographical research and normative, theoretical, comparative, and critical analysis of the specialized literature, international climate agreements, and applicable Brazilian legislation. The preliminary results indicate that carbon credits have strategic relevance within contemporary climate governance, especially because they foster emissions pricing mechanisms and finance initiatives for carbon reduction or removal. However, the study also reveals operational and institutional limitations, such as risks of low additionality, double counting, and weak enforcement, which undermine their environmental effectiveness when not accompanied by rigorous targets and consistent regulatory oversight.

KEYWORDS: carbon credits; climate governance; international agreements; regulated market; climate mitigation.

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas constituem um dos principais desafios jurídicos, políticos e institucionais da contemporaneidade, pois ultrapassam a dimensão estritamente ambiental e alcançam a economia, a saúde pública, a segurança alimentar, a proteção da biodiversidade, a estabilidade social e os direitos das presentes e futuras gerações. A intensificação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), especialmente a partir da Revolução Industrial, evidencia a insuficiência de respostas isoladas e impõe a necessidade de mecanismos coordenados de governança climática, capazes de articular compromissos internacionais, políticas públicas nacionais, instrumentos econômicos e estruturas regulatórias voltadas à mitigação do aquecimento global.

Nesse cenário, os créditos de carbono assumem papel central no debate sobre a efetividade dos instrumentos jurídico-econômicos de enfrentamento da crise

climática. Mais do que simples ativos negociáveis, eles integram uma racionalidade regulatória fundada na precificação das emissões, na indução de comportamentos econômicos ambientalmente responsáveis e na tentativa de compatibilizar desenvolvimento produtivo com metas de redução ou remoção de gases de efeito estufa. Todavia, sua relevância não elimina questionamentos quanto à sua integridade ambiental, especialmente quando utilizados como mecanismos de compensação desvinculados de reduções reais, adicionais, verificáveis e permanentes.

A problematização do tema insere-se, portanto, na tensão entre a promessa regulatória dos mercados de carbono e os riscos de sua utilização meramente compensatória. De um lado, tais mecanismos podem estimular a transição para uma economia de baixo carbono, favorecer investimentos em tecnologias limpas e ampliar a participação de atores públicos e privados na governança do clima. De outro, podem reproduzir fragilidades institucionais quando não acompanhados de critérios rigorosos de adicionalidade, transparência, rastreabilidade, fiscalização e prevenção da dupla contagem. Assim, o debate não se limita à existência dos créditos de carbono, mas à qualidade normativa e institucional de sua implementação.

Essa discussão deve ser compreendida à luz da evolução do regime climático internacional, especialmente a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC), do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris. Esses instrumentos contribuíram para consolidar progressivamente uma arquitetura global de compromissos climáticos, na qual os mecanismos de mercado passaram a ocupar espaço relevante como estratégias de mitigação. O Protocolo de Quioto, ao prever mecanismos de flexibilidade, especialmente o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, abriu caminho para a consolidação dos mercados de carbono. O Acordo de Paris, por sua vez, reforçou a lógica da cooperação internacional, da transparência e da progressividade dos compromissos nacionais de redução de emissões.

No contexto brasileiro, a aprovação da Lei nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), representa marco normativo relevante para a inserção do país no modelo regulado de mercado de carbono. A criação do SBCE aproxima o Brasil das experiências internacionais de governança climática e estrutura instrumentos como as Cotas

Brasileiras de Emissão e os Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões. Ao mesmo tempo, a institucionalização desse sistema suscita a necessidade de examinar sua compatibilidade com os compromissos climáticos globais e sua capacidade de produzir efeitos concretos na redução das emissões.

Diante desse quadro, o problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida os créditos de carbono, no contexto dos acordos internacionais sobre mudança do clima e da recente regulamentação brasileira instituída pela Lei nº 15.042/2024, podem funcionar como instrumentos efetivos de governança climática e mitigação das emissões de gases de efeito estufa, sem se reduzirem a mecanismos meramente compensatórios?

O objetivo geral do artigo consiste em analisar o papel dos créditos de carbono na governança climática, considerando a evolução dos acordos internacionais sobre mudança do clima e a institucionalização do mercado regulado de carbono no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se examinar a origem e o conceito dos créditos de carbono, diferenciar os mercados voluntário e regulado, compreender o funcionamento do modelo cap-and-trade, avaliar a relação entre os compromissos climáticos internacionais e o contexto normativo brasileiro e identificar os principais condicionantes jurídicos e institucionais para a efetividade ambiental desses instrumentos.

A hipótese de pesquisa sustenta que os créditos de carbono constituem instrumentos jurídico-econômicos relevantes para a governança climática e para a transição rumo a uma economia de baixo carbono, mas sua eficácia depende da existência de regulação robusta, monitoramento confiável, integridade ambiental, transparência, fiscalização adequada e articulação com metas reais e verificáveis de redução de emissões. Desse modo, parte-se da premissa de que o mercado de carbono não é, por si só, suficiente para enfrentar a crise climática, sendo indispensável que sua implementação esteja vinculada a compromissos climáticos consistentes e a mecanismos regulatórios capazes de impedir sua conversão em simples estratégia formal de compensação.

Para o desenvolvimento da investigação, adota-se o método hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e análise normativa, teórica, comparativa e crítica da literatura especializada, dos acordos climáticos internacionais e da legislação brasileira aplicável. A escolha desse método justifica-se porque permite partir de uma hipótese previamente delimitada sobre as potencialidades e os limites

dos créditos de carbono, submetendo-a à verificação crítica a partir do exame do regime climático internacional, da experiência dos mercados de carbono e da estrutura normativa brasileira. O percurso metodológico, portanto, não se limita à descrição histórica ou conceitual do tema, mas busca avaliar a consistência jurídica e institucional dos créditos de carbono como instrumentos de governança climática.

1 ORIGEM DO CRÉDITO DE CARBONO

O mercado de carbono surgiu como uma proposta associada à evolução do pensamento sustentável e à percepção dos impactos adversos da emissão de gases poluentes no meio ambiente e na saúde humana e na estabilidade climática global.

Crocker (1968) sugeriu a imposição de limites às emissões de poluentes por parte das empresas, permitindo a negociação de licenças que autorizassem a poluição dentro desses limites estabelecidos (Crocker, 1968, p. 236-258; Hilsenrath, 2009). Essa formulação é relevante porque antecipa a lógica dos atuais sistemas de comércio de emissões, nos quais a poluição passa a ser submetida a limites jurídicos e a mecanismos econômicos de controle. Sendo que seu auge se deu com a implementação do Protocolo de Quioto, que consolidou mecanismos de flexibilização voltados à redução de emissões, depois teve a implantação do Acordo de Paris, que reforçou a necessidade de articulação entre compromissos nacionais, cooperação internacional e governança climática.

Desse modo longo dos anos, a temática do desenvolvimento sustentável ganhou relevância significativa. Nesse contexto, a adaptação dos processos produtivos para um ambiente que atenda às novas tendências de sustentabilidade assume uma nova dimensão no panorama internacional. A emergência dos créditos de carbono insere-se precisamente nesse movimento, pois procura compatibilizar atividade econômica, responsabilidade ambiental e redução progressiva das emissões de gases de efeito estufa.

Para se alinhar às diretrizes globais, o Brasil recentemente iniciou um investimento no mercado de créditos de carbono, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e mais especificamente a BNDES Participações (BNDESPAR), como a principal coordenação das chamadas públicas para novos projetos. Tal iniciativa demonstra que o país passou a reconhecer o mercado de carbono não apenas como oportunidade econômica, mas também como

instrumento associado ao cumprimento de compromissos climáticos e à transição para uma economia de baixo carbono.

Essa ação marca a revitalização da sua inserção em um Projeto de Aquisição de Créditos de Carbono no Mercado Voluntário. Além disso, o Projeto de Lei (PL) nº 412/2022 e o PL nº 182/2024 se destacaram como marcos regulatórios importantes para a implementação do mercado de carbono no Brasil (Brasil, 2022; Brasil, 2024b).

O primeiro projeto de lei foi aprovado no Senado Federal no final de 2023, mas na Câmara dos Deputados foi ofuscado por um projeto semelhante, o PL nº 182/2024, que, em um trâmite rápido, recebeu aprovação nas duas Casas Legislativas e foi sancionado pelo Presidente da República em dezembro de 2024, convertendo-se na Lei nº 15.042/2024 (Brasil, 2024a). A aprovação dessa lei representa etapa decisiva para a passagem de iniciativas predominantemente voluntárias para a estruturação de um mercado regulado de carbono no país.

Portanto, para uma compreensão mais clara, o mercado de créditos de carbono refere-se a um termo frequentemente empregado para descrever duas categorias de comercialização de ativos associados às emissões de GEE, que se distinguem por aspectos essenciais, como alcance, tipos de participantes e a aplicação de regulamentação (Delazeri; Ferreira; Vargas, 2021, p. 5). Essa distinção é indispensável para o problema de pesquisa deste artigo, pois permite avaliar se os créditos de carbono operam como instrumentos efetivos de mitigação climática ou se permanecem limitados a mecanismos compensatórios de baixa efetividade ambiental.

Dessa maneira cabe ressaltar que os participantes do mercado de créditos de carbono incluem operadores, reguladores, certificadoras, plataformas de negociação e *traders*. Os operadores são empresas que compram ou vendem créditos de carbono para cumprir metas de redução de emissões.

Os reguladores incluem governos e agências responsáveis por estabelecer regras e fiscalizar o mercado. As certificadoras validam e verificam projetos de compensação de carbono, garantindo sua conformidade com padrões ambientais. Já as plataformas de negociação são bolsas e mercados onde ocorre a compra e venda desses créditos.

Por fim, os *traders* e investidores atuam comprando e vendendo créditos de carbono como ativos financeiros, movimentando o mercado e incentivando a

precificação do carbono. Todavia, essa multiplicidade de atores também evidencia a necessidade de governança robusta, transparência e fiscalização, uma vez que a circulação econômica dos créditos somente se justifica quando acompanhada de integridade ambiental, rastreabilidade e efetiva contribuição para a redução das emissões.

2 CONCEITOS DE CRÉDITO DE CARBONO

O conceito de crédito de carbono refere-se a um tipo de certificado digital que é gerado quando há uma redução nas emissões de GEE. O funcionamento desse sistema ocorre quando empresas ou pessoas que conseguem reduzir suas emissões de GEE recebem esses créditos, os quais podem ser comercializados nos mercados financeiros (Meneguin, 2012). Assim, o crédito de carbono não deve ser compreendido apenas como certificado negociável, mas como instrumento cuja legitimidade depende da comprovação de uma redução, retenção ou remoção efetiva de emissões.

Na visão de Teixeira (2010), os Créditos de Carbono constituem certificações que autorizam a emissão de poluentes. O conceito fundamental envolve a emissão desses certificados por organizações de supervisão ambiental, os quais concedem licença para a liberação de quantidades específicas de substâncias, como dióxido de enxofre, monóxido de carbono e outros gases nocivos. Inicialmente, são identificadas as indústrias com maior impacto poluidor no país e, a partir dessa identificação, são estabelecidas metas com o objetivo de reduzir as emissões dessas substâncias. Essa concepção evidencia a dimensão regulatória dos créditos de carbono, pois sua função não se limita à compensação posterior das emissões, mas envolve a criação de incentivos para que os agentes econômicos reduzam seus impactos ambientais.

Nesse sentido, Milaré (2018) conceitua os Créditos de Carbono como ativos ambientais e classifica o mercado de carbono como uma grande “movimentação financeira”. Conforme estabelecido pela Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, que institui o SBCE, o crédito de carbono é caracterizado como um ativo transacionável e autônomo, representando a efetiva retenção, redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente (1 tCO_2e) (Brasil, 2024a).

A definição legal reforça a natureza híbrida dos créditos de carbono: ao mesmo tempo em que constituem ativos econômicos transacionáveis, devem preservar finalidade ambiental específica. Por isso, a sua validade climática depende da correspondência entre o crédito emitido e um benefício ambiental real, mensurável, verificável e adicional.

No contexto dos créditos de carbono florestais originários de atividades de preservação ou reflorestamento, estes possuem a natureza jurídica de fruto civil, ressalvados aqueles provenientes de programas jurisdicionais, desde que observadas as limitações estipuladas pela referida legislação. Essa qualificação jurídica demonstra a tentativa do legislador de conferir maior segurança normativa à circulação desses ativos, especialmente em setores sensíveis como conservação florestal, uso da terra e projetos de remoção de carbono.

Os créditos são gerados por meio de projetos ou programas voltados à retenção, redução ou remoção de gases de efeito estufa (GEE), implementados por entidades públicas ou privadas. Tais iniciativas devem ser submetidas a metodologias reconhecidas, tanto nacionais quanto internacionais, que estabeleçam critérios e normas para a mensuração, relato e verificação das emissões, sendo estas externas ao SBCE. Nesse ponto, reside uma das principais questões críticas do tema: sem metodologias confiáveis, auditoria independente, controle regulatório e transparência, os créditos de carbono podem perder sua função ambiental e converter-se em meros instrumentos formais de compensação.

3 MERCADO DE CARBONO NO BRASIL: VOLUNTÁRIO E REGULAMENTADO

O mercado de crédito de carbono configurou-se como uma ferramenta fundamental na mitigação das mudanças climáticas, promovendo a redução das emissões de gases de efeito estufa. Contudo, sua efetividade não decorre automaticamente da existência do mercado, mas da qualidade de sua estrutura normativa, da integridade dos créditos emitidos e da capacidade de fiscalização dos agentes responsáveis.

O mercado voluntário de carbono no Brasil é composto por empresas e organizações que adquirem créditos de carbono de maneira espontânea, visando compensar suas emissões de gases de efeito estufa (GEE). Este mercado não é regulado por imposições governamentais, mas é impulsionado por metas

corporativas, tais como a diminuição da pegada de carbono e a otimização da imagem institucional (Motta e Moura, 2021).

O mercado regulado, por sua vez, possui natureza distinta, pois se estrutura a partir de obrigações impostas pelo poder público, limites de emissão e metas de redução. A comparação entre essas duas modalidades é essencial para compreender o papel dos créditos de carbono na governança climática brasileira, especialmente diante da recente instituição do SBCE pela Lei nº 15.042/2024. Enquanto o mercado voluntário depende sobretudo da iniciativa privada e da credibilidade das certificações, o mercado regulado exige maior densidade jurídica, fiscalização estatal e vinculação com compromissos climáticos nacionais e internacionais.

3.1 Funcionamento do Mercado Voluntário

No mercado voluntário, os créditos de carbono são tipicamente gerados por projetos que visam a redução ou o sequestro de emissões, incluindo iniciativas de preservação florestal e energias renováveis. Esses projetos podem contribuir para o financiamento de ações ambientais relevantes, mas sua legitimidade depende da demonstração de que a redução ou remoção de carbono é efetiva, adicional e verificável.

Conforme os padrões de certificação independentes da Verra e do Gold Standard, tais projetos devem ser submetidos à auditoria de entidades certificadoras independentes, como a Verra ou o Gold Standard, a fim de assegurar a legitimidade da compensação e a correspondência entre a quantidade de carbono compensada e uma redução efetiva das emissões (Verra, 2021; Gold Standard, [s. d.]).

Ademais, a vinculação dos projetos a Padrões Internacionais (PIs), que certificam e reconhecem atividades no mercado voluntário de carbono, desempenha um papel indispensável nesse contexto. O mercado alternativo ao Protocolo de Quioto apresenta uma faixa de preços que oscila entre 14 e 30 euros por tonelada de CO_2e para projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) vinculados ao referido Protocolo, enquanto projetos associados ao Padrão *Verified Carbon Standard* (VCS) variam entre 5 e 25 euros por tonelada de CO_2e, conforme evidenciado por Kollmuss, Zink e Polycarp (2008). A variação de preços e padrões evidencia que o mercado voluntário não é homogêneo, razão pela qual sua

avaliação deve considerar a qualidade das metodologias utilizadas, a credibilidade das certificadoras e a efetiva capacidade dos projetos de produzir benefícios climáticos.

Desse modo o processo de certificação e verificação é indispensável para assegurar a autenticidade e a eficácia dos créditos de carbono emitidos. Esses mecanismos não apenas conferem credibilidade ao mercado, mas também garantem que a compensação das emissões seja efetiva e mensurável, prevenindo práticas como a dupla contagem e a emissão de créditos sem lastro. A dupla contagem representa risco especialmente relevante, pois permite que o mesmo benefício ambiental seja apropriado por mais de um agente, comprometendo a integridade climática do sistema.

Além disso, o mercado voluntário deve ser analisado criticamente porque a compensação de emissões não pode substituir a redução direta dos gases de efeito estufa pelos próprios emissores. Quando utilizado apenas como estratégia reputacional, sem mudança efetiva dos padrões produtivos, o crédito de carbono pode funcionar como mecanismo de legitimação de atividades intensivas em carbono. Por isso, sua função deve ser complementar, e não substitutiva, às políticas de mitigação climática.

3.2 Funcionamento do Mercado regulado e do modelo *Cap and trade*

No que tange ao mercado regulado de carbono no Brasil, este foi recentemente instituído pela Lei nº 15.042/2024, que estabelece um sistema nacional de comércio de emissões e define diretrizes para a compensação de GEE. As empresas que não conseguem atingir suas metas de redução de emissões têm a possibilidade de compensar suas emissões por meio da aquisição de créditos de carbono. Essa possibilidade, contudo, deve ser interpretada com cautela, pois a compra de créditos não pode converter-se em autorização permanente para a manutenção de altos níveis de emissão.

Conforme Tavares e Silva (2022), o modelo regulado adota a abordagem *cap and trade*, na qual o governo determina um limite máximo para as emissões e distribui ou comercializa créditos, permitindo que as empresas realizem transações no mercado.

O modelo segue os princípios do *cap-and-trade*, garantindo um limite anual de emissões para grandes emissores e criando ativos negociáveis, como as Cotas Brasileiras de Emissão (CBEs) e os Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVEs). Essa estrutura busca alavancar investimentos em tecnologias limpas e tornar o Brasil um líder na transição para uma economia de baixo carbono. Entretanto, para que essa finalidade seja alcançada, o limite anual de emissões deve ser suficientemente rigoroso e compatível com as metas climáticas assumidas pelo país. Tetos excessivamente permissivos podem reduzir a pressão regulatória sobre os agentes econômicos e comprometer a efetividade ambiental do sistema.

O modelo regulado do mercado de carbono visa implementar um sistema em que empresas e setores incapazes de reduzir suas emissões eficientemente possam compensá-las mediante a compra de créditos. Tavares e Silva (2022) elucidam que, ao contrário do mercado voluntário, que se fundamenta na iniciativa individual das empresas, o mercado regulado é pautado por metas obrigatórias estabelecidas pelo governo ou por acordos internacionais, como o Acordo de Paris.

Nesse contexto, o mercado regulado apresenta uma estrutura mais rigorosa, com o objetivo de assegurar que as empresas cumpram as metas climáticas de forma sistemática e monitorada. A maior rigidez normativa, contudo, somente produzirá resultados ambientais concretos se acompanhada de mecanismos eficientes de mensuração, relato, verificação, fiscalização e responsabilização.

O modelo de *cap-and-trade* consiste na definição, por parte do governo ou de uma autoridade competente, de um limite (*cap*) para a quantidade total de emissões de poluentes permitidas a um conjunto de empresas ou setores. Empresas que conseguem reduzir suas emissões abaixo desse limite têm a possibilidade de comercializar os créditos excedentes com outras que não conseguiram se adequar, caracterizando assim o comércio (*trade*) desses créditos. Nesse mecanismo, a redução de emissões passa a adquirir valor econômico, o que pode estimular inovação tecnológica e maior eficiência produtiva.

Portanto, a adoção desse modelo não é universal, ele é aplicado em regiões e Estados que optaram por políticas de mercado para o controle das emissões, como é o caso da União Europeia, da Califórnia e, mais recentemente, da China. Em outras localidades, os mecanismos utilizados podem ser distintos ou ainda estão em

fase de desenvolvimento para enfrentar as questões relacionadas às mudanças climáticas (Ellerman; Buchner; Carraro, 2010).

A experiência internacional demonstra que o modelo *cap-and-trade* pode contribuir para a governança climática, mas também apresenta riscos quando há excesso de permissões, baixa fiscalização, fragilidade na verificação dos créditos ou ausência de metas suficientemente ambiciosas. Desse modo, no caso brasileiro, a implementação do SBCE deve ser compreendida como etapa inicial de um processo regulatório que exigirá segurança jurídica, transparência institucional, integridade ambiental e articulação com os compromissos internacionais de redução de emissões.

Assim, o mercado regulado de carbono e o modelo *cap-and-trade* somente poderão responder positivamente ao problema de pesquisa se forem estruturados como instrumentos de mitigação efetiva, e não como simples mecanismos de compensação formal. A eficácia dos créditos de carbono dependerá, portanto, da qualidade da regulação, da confiabilidade dos mecanismos de controle e da vinculação concreta entre os ativos negociados e a redução real das emissões de gases de efeito estufa.

4 BREVE HISTÓRICO DA RELAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL: CRÉDITOS DE CARBONO

Historicamente, as interações comerciais entre a União Europeia e o Mercosul têm sido marcadas por uma série de negociações que, além de complexas, se estenderam no tempo, tendo seu início formal na metade da década de 1990. O objetivo dessas negociações é estabelecer um acordo de livre comércio e fortalecer os vínculos econômico-políticos entre os dois blocos (Monnerat, 2023). Essa contextualização é relevante para o presente estudo porque demonstra que o mercado de carbono não se desenvolve de forma isolada, mas no interior de relações comerciais, políticas, ambientais e regulatórias que influenciam diretamente a governança climática internacional. Em outras palavras, os créditos de carbono também devem ser compreendidos como instrumentos inseridos em dinâmicas econômicas transnacionais, nas quais comércio, sustentabilidade e compromissos climáticos passam a se relacionar de maneira cada vez mais intensa.

Contudo, essas discussões têm encontrado diversos obstáculos e interrupções, que refletem as discrepâncias nas agendas de ambos. Quanto ao impacto no mercado de créditos de carbono, nota-se que a União Europeia, enquanto bloco político, econômico e normativo, adota rigorosas políticas ambientais e um firme compromisso com a redução das emissões de GEE. Desse modo, não se trata apenas de uma referência geográfica à Europa, mas de um modelo institucional específico de integração regional, dotado de políticas regulatórias próprias, instrumentos de precificação de carbono e mecanismos voltados à transição climática. Essa precisão terminológica é importante porque a União Europeia atua como sujeito institucional nas relações comerciais internacionais, enquanto a Europa corresponde a uma noção geográfica mais ampla e heterogênea.

Em contrapartida, o Mercosul, que compreende economias emergentes, tende a priorizar o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial, aproveitando seus abundantes recursos naturais e seu papel fundamental na exportação de *commodities*. Essa situação confere ao Mercosul uma posição privilegiada para tanto contribuir como se beneficiar do mercado de créditos de carbono (Lian, 2014). Todavia, essa posição também revela uma tensão estrutural: ao mesmo tempo em que o bloco possui elevado potencial para projetos de redução, remoção e compensação de emissões, especialmente em razão de seus ativos florestais, energéticos e territoriais, enfrenta o desafio de compatibilizar crescimento econômico, proteção ambiental e compromissos internacionais de mitigação climática. Essa tensão é diretamente relevante para o problema de pesquisa, pois evidencia que os créditos de carbono somente terão efetividade se forem utilizados como instrumentos de redução concreta de emissões, e não apenas como mecanismos de compensação econômica.

Porém, o Brasil apresenta um paradoxo significativo ao ocupar a oitava posição entre os dez principais emissores globais de GEE, apesar de possuir uma das mais extensas reservas florestais do mundo. A proporção predominante das emissões de dióxido de carbono no país é atribuída ao desmatamento, com as queimadas representando aproximadamente 50% do total de emissões (Motta et al., 2007). Esse dado reforça a necessidade de distinguir a condição empírica do país, enquanto unidade territorial, econômica e produtiva, da atuação do Estado brasileiro, enquanto sujeito jurídico responsável pela formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas climáticas. A relevância dessa distinção reside no fato de que a

posição do Brasil no mercado de carbono depende não apenas de seus recursos naturais, mas também da capacidade institucional do Estado de controlar o desmatamento, fiscalizar projetos e assegurar a integridade ambiental dos créditos emitidos.

Ainda segundo os mesmos autores o mercado de crédito de carbono apresenta um contínuo desenvolvimento em decorrência da crescente preocupação com as mudanças climáticas e da necessidade de mitigar as emissões de gases de efeito estufa. O crédito de carbono constitui uma ferramenta destinada à redução das emissões de carbono. Entretanto, sua efetividade depende da capacidade de assegurar que os créditos correspondam a reduções reais, adicionais, mensuráveis e verificáveis, especialmente em contextos marcados por desmatamento, queimadas, pressões sobre recursos naturais e fragilidades fiscalizatórias. Por essa razão, a existência de grande potencial ambiental no Mercosul não é suficiente, por si só, para garantir a efetividade do mercado de carbono; é indispensável que tal potencial seja acompanhado de regulação consistente, transparência e mecanismos de controle.

Empresas e Estados têm a opção de adquirir créditos de carbono como mecanismo para compensar suas próprias emissões de gases, por meio do investimento em projetos de redução ou compensação implementados em diversas localidades globais. Nesse ponto, a relação entre União Europeia e Mercosul contribui diretamente para o problema de pesquisa do artigo, pois demonstra que os créditos de carbono podem funcionar tanto como instrumentos de cooperação climática e financiamento ambiental quanto como mecanismos de compensação insuficientes, caso não estejam vinculados a regulação robusta, controle institucional e metas efetivas de redução de emissões. A dimensão internacional do tema revela, portanto, que a governança climática exige não apenas a circulação de ativos ambientais, mas também a convergência entre compromissos econômicos, jurídicos e ambientais.

Assim, a análise da relação entre União Europeia e Mercosul permite compreender que a efetividade dos créditos de carbono não depende apenas de sua existência como ativo transacionável, mas da qualidade das políticas climáticas que orientam sua utilização. No caso da União Europeia, a experiência regulatória indica maior densidade normativa na precificação do carbono e na vinculação entre comércio e sustentabilidade. No âmbito do Mercosul, especialmente no Brasil, a

existência de vastos recursos naturais e de elevada participação do desmatamento nas emissões impõe a necessidade de mecanismos rigorosos de governança, transparência, fiscalização e responsabilidade institucional. Dessa forma, a seção contribui para o argumento central do artigo ao demonstrar que os mercados de carbono somente podem fortalecer a governança climática quando articulados a compromissos ambientais consistentes e não reduzidos a instrumentos meramente compensatórios.

5 A MUDANÇA CLIMÁTICA DESAFIOS À GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

A governança pode ser entendida como uma série de acordos entre atores estatais e não estatais fortemente direcionados para abordagens de colaboração para resolução de problemas por meio do fortalecimento e da mobilização dos atores estratégicos (Cadman, 2012; Farias, 2012). No campo climático, essa compreensão assume especial relevância, pois a mitigação das emissões de GEE não depende apenas da atuação isolada dos Estados, mas da coordenação entre governos, organismos internacionais, empresas, instituições financeiras, comunidades locais e sociedade civil.

Dessa maneira, a mudança climática constitui um dos principais desafios à governança ambiental em escala global. A magnitude do problema ambiental exige a implementação de ações coletivas em âmbito mundial; no entanto, até o presente momento, os Estados desenvolvidos demonstraram esforços limitados na redução das suas emissões. No cenário pós-Acordo de Paris, essa dificuldade tornou-se ainda mais evidente, uma vez que a governança climática passou a depender de compromissos nacionalmente determinados, mecanismos de transparência, revisão progressiva de metas e cooperação entre múltiplos atores. Kuyper, Schroeder e Linnér (2018, p. 343-368) destacam que a evolução da UNFCCC revela uma passagem de uma lógica predominantemente centrada em metas vinculantes para Estados industrializados para uma arquitetura mais híbrida, participativa e dependente da implementação doméstica dos compromissos climáticos.

O compromisso firmado na Conferência das Partes da UNFCCC permanece, em grande parte, não cumprido. Os custos econômicos significativos e a elevada complexidade deste fenômeno têm gerado hesitação por parte de diversos Estados em participar de iniciativas colaborativas, evidenciando a tensão entre interesses

nacionais e a formação de um regime climático global (Figueres; Ivanova, 2005). Essa inquietação não desapareceu com o Acordo de Paris, mas foi reorganizada em torno de uma governança mais híbrida, participativa e dependente da atuação conjunta entre Estados, atores subnacionais e atores não estatais. Nesse sentido, Marquardt, Fast e Grimm (2022, p. 1-22) observam que o regime climático pós-Paris passou a valorizar a contribuição de atores não estatais e subestatais para a agenda climática global, mas também evidenciam riscos como substituição da ação estatal, cooptação, tokenismo e despolitização da governança climática.

Desse modo, aspectos principais diferenciam a mudança climática de outros problemas ambientais: a) a atmosfera representa um clássico exemplo de bem público global; as emissões de GEE em um Estado impactam o planeta como um todo. Por isso, a governança climática exige instrumentos capazes de superar a fragmentação das respostas nacionais e promover maior convergência entre compromissos internacionais, políticas públicas internas e mecanismos econômicos de mitigação, como os mercados de carbono.

Contudo, o controle das emissões em qualquer Estado beneficia todos os demais, favorecendo a ocorrência do fenômeno conhecido como carona (*free rider*), fundamentado nos esforços alheios. Esse problema é particularmente relevante para o debate sobre créditos de carbono, pois mercados climáticos mal regulados podem permitir que determinados agentes aparentem cumprir compromissos ambientais sem promover reduções reais, adicionais e verificáveis de emissões. Assim, a lógica do *free rider* não se limita à omissão dos Estados, mas pode também manifestar-se em práticas compensatórias frágeis, quando os créditos são utilizados apenas como substitutos formais da descarbonização efetiva.

Na perspectiva clássica, a gestão de bens comuns é uma questão de interesse coletivo, entretanto, no contexto do aquecimento global, existem indivíduos ou grupos que podem se beneficiar do aumento da temperatura ou que acreditam que tal situação lhes trará vantagens. Assim sendo, aqueles que se beneficiam não possuem incentivos para promover a estabilização climática. Portanto, estabelecer um acordo pelo qual os Estados ou, ao menos, um grupo significativo deles colaborem com contribuições adequadas torna-se uma tarefa consideravelmente mais desafiadora (Mathews, 1991). Relatórios recentes reforçam a atualidade desse desafio. O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) assinala que a limitação do aquecimento global exige ações urgentes, profundas e sustentadas

de mitigação, adaptação e desenvolvimento resiliente ao clima (IPCC, 2023). Na mesma direção, o Relatório sobre a Lacuna de Emissões do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) evidencia que a insuficiência das políticas atuais amplia a distância entre os compromissos assumidos e as trajetórias compatíveis com os objetivos do Acordo de Paris (UNEP, 2024).

Dessa forma, a governança ambiental global deve ser compreendida como um processo em permanente construção, marcado pela tensão entre cooperação e interesses nacionais, entre compromissos internacionais e implementação doméstica, e entre instrumentos econômicos e efetividade ambiental. Essa perspectiva contribui diretamente para o problema de pesquisa do artigo, pois demonstra que os créditos de carbono somente podem funcionar como instrumentos relevantes de mitigação climática se inseridos em uma arquitetura de governança capaz de assegurar transparência, integridade ambiental, fiscalização e vinculação com reduções reais de emissões. Caso contrário, tais instrumentos tendem a reforçar a lógica compensatória e a fragilizar a resposta coletiva à crise climática.

6 DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, DO PROTOCOLO DE QUIOTO AO ACORDO DE PARIS: EVOLUÇÃO DOS ACORDOS CLIMÁTICOS E A GOVERNANÇA DO CLIMA

No contexto de um contrato de compra e venda, as aquisições de créditos de carbono configuram uma relação que transcende a mera transação jurídica entre duas partes. Essa relação implica a responsabilidade de atender a uma demanda específica, qual seja, a redução de GEE, além de estar alinhada com compromissos globais, como os estabelecidos na UNFCCC, no Protocolo de Quioto e nas deliberações do Acordo de Paris. Desse modo, a circulação dos créditos de carbono não pode ser compreendida apenas sob a ótica do direito privado ou da negociação econômica, pois está vinculada a um regime jurídico internacional voltado à mitigação das mudanças climáticas, à cooperação entre Estados Partes e à implementação de instrumentos de redução de emissões.

Nessa perspectiva, a governança pode ser entendida como uma série de acordos entre atores estatais e não estatais fortemente direcionados para abordagens de colaboração para resolução de problemas por meio do fortalecimento e da mobilização dos atores estratégicos (Cadman, 2012; Farias, 2012). No campo

climático, essa governança assume feição multinível, pois articula obrigações internacionais, políticas públicas internas, instrumentos econômicos, mecanismos de transparência e participação de agentes privados. Essa característica é fundamental para compreender a função dos créditos de carbono, que dependem de arranjos normativos capazes de assegurar integridade ambiental e efetividade regulatória.

Desse modo, a UNFCCC estabeleceu o primeiro arcabouço global para enfrentar as mudanças climáticas, reconhecendo a necessidade de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera para evitar interferências perigosas no sistema climático (UNFCCC, 1992, art. 2º). A Convenção possui natureza de tratado internacional-quadro, pois define princípios, objetivos gerais e deveres de cooperação, mas deixa parte significativa de sua concretização para instrumentos posteriores e para a atuação progressiva dos Estados Partes. Por essa razão, combina elementos de obrigação jurídica internacional com compromissos programáticos, característicos de uma arquitetura normativa aberta e evolutiva.

A UNFCCC entrou em vigor em 1994 e reúne atualmente 197 partes, servindo como base legal para acordos climáticos subsequentes, como o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015) (Falkner, 2005, p. 585-599). É importante destacar que os compromissos assumidos pela UNFCCC eram voluntários, ou seja, os Estados signatários deveriam relatar suas emissões e implementar estratégias para mitigar os impactos, sem imposição de metas obrigatórias de redução das emissões. Nesse ponto, observa-se uma aproximação com instrumentos de *soft law*, especialmente pela formulação aberta de deveres de cooperação, relato e planejamento. Todavia, por se tratar de tratado internacional, a Convenção também possui dimensão de *hard law*, na medida em que cria obrigações jurídicas procedimentais e institucionais para os Estados Partes.

No entanto, foi em 1997, durante a III Conferência das Partes (COP-3), evento regular voltado para a promoção e avaliação da implementação da UNFCCC, que se estabeleceu, pela primeira vez, um mercado global de carbono por meio do Protocolo de Quioto. Este tratado multilateral definiu metas específicas para a redução das emissões de GEE (Souza et al., 2010). Com o Protocolo de Quioto, o regime climático internacional avançou para uma estrutura mais próxima do *hard law*, especialmente porque impôs metas quantificadas de redução de emissões aos Estados industrializados incluídos no Anexo I. Essa característica diferenciou Quioto

da Convenção-Quadro, pois introduziu compromissos juridicamente mais densos e mecanismos próprios de implementação.

O Protocolo de Quioto foi o primeiro acordo internacional a estabelecer metas obrigatórias de redução de emissões para Estados desenvolvidos. Assinado em 1997 e entrando em vigor apenas em 2005, determinou que Estados industrializados deveriam reduzir suas emissões em 5,2% abaixo dos níveis de 1990 entre 2008 e 2012 (IPCC, 2007). A natureza obrigatória dessas metas reforçou a dimensão jurídico-internacional do regime climático, mas também revelou seus limites políticos e institucionais, especialmente em razão da dificuldade de assegurar participação ampla, cumprimento efetivo e distribuição equilibrada de responsabilidades entre Estados desenvolvidos e emergentes.

Um aspecto de relevância significativa para os Estados em desenvolvimento é que o Protocolo estabelece, em suas disposições, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Este mecanismo, originado de uma proposta brasileira apresentada durante a Conferência de Quioto, configura-se como uma ferramenta de flexibilidade que possibilita às nações industrializadas atenderem parcialmente suas obrigações por meio da implementação de projetos em Estados em desenvolvimento, os quais visam à redução das emissões ou à remoção de GEE da atmosfera. O MDL revela a conexão direta entre os acordos climáticos internacionais e os créditos de carbono, pois permitiu a geração de Reduções Certificadas de Emissões (RCEs), posteriormente utilizadas para cumprimento parcial das metas assumidas no âmbito do Protocolo de Quioto.

Nos Estados aptos a implementar projetos sob o MDL, como é o caso do Brasil, existem esforços em andamento, tanto no âmbito governamental quanto por parte de empresas privadas e públicas, visando à realização de projetos negociáveis. Essa dinâmica demonstra que os mecanismos de mercado não surgem de forma autônoma, mas como instrumentos de flexibilização inseridos em um regime jurídico internacional. Ao mesmo tempo, evidencia o desafio central da pesquisa: verificar se os créditos gerados nesses sistemas correspondem a reduções ambientais reais ou se podem converter-se em mecanismos de compensação formal sem efetividade climática suficiente.

Para Grubb (2003, p. 143-189), o Protocolo de Quioto representou um avanço ao trazer um compromisso vinculante, mas sofreu com desafios políticos, como a retirada dos Estados Unidos em 2001, sob a alegação de que grandes emissores

emergentes, como China e Índia, não tinham metas obrigatórias. Esse episódio evidencia a tensão entre a juridicidade dos compromissos internacionais e a adesão política dos Estados, demonstrando que a existência de obrigações de *hard law* não assegura, por si só, a efetividade do regime climático quando não há consenso suficiente sobre a distribuição dos custos da mitigação.

Além disso, Michaelowa e Jotzo (2005, p. 511-523) destacam que os mecanismos de flexibilidade, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o comércio de emissões, foram imprescindíveis para viabilizar a participação do setor privado, mas também abriram margem para questionamentos sobre a efetividade dos créditos de carbono gerados. Esses questionamentos envolvem temas como adicionalidade, mensuração adequada, custos de transação, rigidez institucional e confiabilidade dos projetos. Portanto, desde Quioto, a efetividade dos créditos de carbono já se apresentava como questão jurídica e ambiental decisiva para a credibilidade dos mecanismos de mercado.

Porém, diante das limitações de Quioto, o Acordo de Paris foi adotado em 2015, entrando em vigor no ano seguinte. Diferentemente de seu antecessor, envolveu todos os Estados Partes, estabelecendo o compromisso de limitar o aquecimento global a bem abaixo de 2°C, com esforços para não ultrapassar 1,5°C (UNFCCC, 2015, art. 2º). O Acordo de Paris apresenta arquitetura jurídica distinta, pois combina obrigações procedimentais juridicamente vinculantes com metas nacionalmente determinadas. Assim, os Estados Partes assumem o dever de preparar, comunicar e manter suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), bem como de atualizá-las periodicamente de forma progressiva, mas conservam margem de autodeterminação quanto ao conteúdo concreto de suas metas climáticas (UNFCCC, 2015, art. 4º).

Além disso, Falkner (2016, p. 1107-1125) destaca que o acordo estabeleceu um mecanismo de transparência, permitindo que a comunidade internacional acompanhe os esforços dos Estados Partes. Essa estrutura reforça uma lógica de *compliance* predominantemente facilitadora, baseada em transparência, prestação de contas, revisão periódica e aumento progressivo de ambição, em vez de um modelo essencialmente sancionatório. O mecanismo de implementação e cumprimento previsto no Acordo de Paris possui natureza não contenciosa e não punitiva, voltada a promover a observância dos compromissos assumidos e a apoiar sua implementação (UNFCCC, 2015, art. 15).

As NDCs ocupam posição central nessa arquitetura, pois constituem o principal instrumento por meio do qual cada Estado Parte apresenta suas metas e estratégias de mitigação. Sua importância está em permitir a universalização da participação no regime climático, superando a divisão rígida entre Estados desenvolvidos com metas obrigatórias e Estados em desenvolvimento sem metas equivalentes. Contudo, sua efetividade depende da ambição das metas apresentadas, da coerência das políticas domésticas, da transparência das informações e da capacidade de transformar compromissos formais em reduções reais de emissões.

Conforme indicado por Zanetti e Penteado Junior (2010), para mitigar o aumento de CO_2 gerado pelas atividades humanas, os sistemas terrestres e aquáticos apresentam limitações e podem alcançar um estado de saturação. Assim, torna-se imperativa a redução das emissões. As estratégias para tal incluem a alteração da matriz energética, a implementação de reflorestamento e outras práticas industriais voltadas para o sequestro de carbono. Essa advertência reforça que os mecanismos de mercado e os créditos de carbono devem ser compreendidos como instrumentos complementares, e não substitutivos, da redução direta de emissões. Em um contexto de limitação dos sumidouros naturais, a compensação climática somente é juridicamente e ambientalmente legítima quando acompanhada de mitigação efetiva.

No âmbito do Acordo de Paris, a articulação entre cooperação internacional e mercado de carbono aparece de forma específica no artigo 6º, que admite a utilização de abordagens cooperativas entre Estados Partes para a implementação de suas NDCs. Esse dispositivo prevê mecanismos capazes de permitir a transferência internacional de resultados de mitigação e a criação de instrumentos voltados à mitigação das emissões e ao desenvolvimento sustentável (UNFCCC, 2015, art. 6º). Assim, o artigo 6º representa a continuidade, em novo desenho jurídico, da experiência dos instrumentos de flexibilidade do Protocolo de Quioto, mas com maior preocupação com transparência, integridade ambiental e prevenção da dupla contagem.

A relação entre o artigo 6º do Acordo de Paris e os créditos de carbono é decisiva para o problema de pesquisa, pois demonstra que a efetividade dos mercados climáticos depende da correspondência entre os ativos negociados e reduções reais, adicionais e verificáveis. Caso os créditos sejam utilizados sem

critérios rigorosos de contabilidade, rastreabilidade e ajuste entre as NDCs dos Estados envolvidos, há risco de que o mesmo resultado de mitigação seja contabilizado mais de uma vez, comprometendo a confiança no regime climático internacional.

Dessa maneira, observa-se que, fundamentando-se nos princípios do direito privado que se ocupa da análise de propriedades, os Créditos de Carbono podem ser classificados como bens incorpóreos, caracterizados por sua natureza imaterial ou intangível. Essa classificação é justificada pelo fato de que esses créditos, gerados por meio da emissão de Reduções Certificadas de Emissões (RCEs), não possuem uma forma física tangível e são respaldados pela estrutura legal, conforme estabelecido no Protocolo de Quioto. Ademais, esses créditos apresentam um valor econômico para os indivíduos, uma vez que são passíveis de transações comerciais (Bufoni; Ferreira, 2010).

Todavia, embora os créditos de carbono possam ser juridicamente compreendidos como bens incorpóreos e ativos transacionáveis, sua análise não pode se limitar à natureza patrimonial. No âmbito da governança climática global, esses créditos somente possuem legitimidade se vinculados ao cumprimento de obrigações internacionais, à integridade ambiental dos mecanismos de mercado e à efetiva redução das emissões de gases de efeito estufa. Assim, a evolução da UNFCCC ao Protocolo de Quioto e ao Acordo de Paris demonstra que os créditos de carbono devem ser avaliados não apenas por sua função econômica, mas por sua capacidade de contribuir para a efetividade das metas climáticas globais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo da pesquisa permitiu reconhecer que os créditos de carbono ocupam posição relevante no âmbito da governança climática global, especialmente em razão de sua vinculação aos acordos internacionais sobre mudança do clima e de sua incorporação progressiva aos sistemas regulatórios nacionais. O objetivo do estudo, consistente em examinar o papel dos créditos de carbono nos compromissos climáticos globais e investigar a implementação do mercado regulado de carbono no Brasil, foi alcançado, na medida em que se tornou possível compreender tanto a evolução normativa internacional do tema quanto a

recente estruturação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), instituído pela Lei nº 15.042/2024.

No que se refere à problematização proposta, a pesquisa buscou verificar se os mercados de carbono representam instrumento efetivamente apto à mitigação das emissões de gases de efeito estufa ou se operam, em certa medida, como mecanismo compensatório incapaz de enfrentar estruturalmente a crise climática. A investigação demonstrou que essa indagação não comporta resposta simplificada. De um lado, os mercados de carbono revelam potencial regulatório e econômico relevante, sobretudo por estabelecerem mecanismos de precificação das emissões, induzirem a internalização de custos ambientais e favorecerem iniciativas de redução ou remoção de carbono. De outro, a pesquisa também evidenciou que tais mercados não são, por si sós, garantia de efetividade climática, especialmente quando marcados por fragilidades institucionais, insuficiência de fiscalização, baixa adicionalidade e riscos de dupla contagem. Assim, conclui-se que o mercado de carbono pode contribuir para a mitigação climática, mas não deve ser compreendido como solução autônoma e suficiente para a crise ambiental contemporânea.

A hipótese de pesquisa, segundo a qual os créditos de carbono constituem importante instrumento jurídico-econômico de incentivo à transição para uma economia de baixo carbono, mas têm sua eficácia condicionada à existência de regulação sedimentada, monitoramento confiável, integridade ambiental e articulação com metas reais de redução de emissões, mostrou-se confirmada. O percurso analítico desenvolvido permitiu verificar que a utilidade dos créditos de carbono depende menos de sua formulação abstrata como ativo transacionável e mais da consistência normativa e institucional que sustenta sua operacionalização. Em outros termos, a pesquisa confirmou que a simples instituição de um mercado não assegura, automaticamente, resultados ambientais consistentes, sendo indispensável que sua implementação esteja acompanhada de mecanismos de controle, transparência, verificação e responsabilidade regulatória.

Nesse contexto, o método hipotético-dedutivo revelou-se essencial para o desenvolvimento da pesquisa, pois possibilitou partir de uma hipótese previamente formulada acerca das potencialidades e dos limites dos créditos de carbono, submetendo-a a exame crítico com base na literatura especializada, nos acordos internacionais e na legislação brasileira aplicável. A importância desse método reside precisamente em sua aptidão para conferir racionalidade ao percurso

investigativo, permitindo que a reflexão não se limitasse à mera descrição normativa ou histórica do mercado de carbono, mas avançasse para a verificação da consistência da hipótese à luz dos dados teóricos e jurídicos examinados. Com isso, o método hipotético-dedutivo mostrou-se adequado para apreender a complexidade do objeto estudado, especialmente porque permitiu confrontar a promessa regulatória dos créditos de carbono com seus condicionantes práticos e institucionais.

Os resultados alcançados indicam que os créditos de carbono possuem relevância estratégica no contexto da governança climática, notadamente por sua capacidade de articular instrumentos econômicos com finalidades ambientais e por sua inserção em compromissos internacionais voltados à contenção do aquecimento global. A pesquisa também demonstrou que a evolução dos acordos climáticos - da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima ao Protocolo de Quioto e ao Acordo de Paris - contribuiu para consolidar progressivamente a base jurídica e política dos mercados de carbono, ampliando sua centralidade no enfrentamento das mudanças climáticas. No plano interno, verificou-se que a criação do SBCE representa avanço normativo significativo para o Brasil, ao inserir o país de forma mais estruturada no cenário regulado da governança do clima.

Todavia, os resultados também evidenciam que a efetividade ambiental dos créditos de carbono permanece condicionada à superação de obstáculos operacionais e institucionais. Entre esses entraves, destacam-se a dificuldade de assegurar que os créditos correspondam efetivamente a reduções reais e adicionais de emissões, os riscos de dupla contagem, a dependência de processos rigorosos de certificação e verificação e a necessidade de fiscalização estatal e regulatória consistente. Dessa forma, a pesquisa demonstrou que a legitimidade climática do mercado de carbono não decorre apenas de sua previsão legal ou de sua aceitação internacional, mas da seriedade com que são estruturados seus mecanismos de controle e de sua vinculação a compromissos efetivos de descarbonização.

Em conclusão, a investigação permite afirmar que os créditos de carbono, embora não constituam resposta única nem suficiente à crise climática, representam instrumento juridicamente relevante e potencialmente útil no âmbito da governança ambiental global e nacional. Sua contribuição para a mitigação das mudanças climáticas depende, contudo, de um desenho regulatório íntegro, de arranjos institucionais confiáveis e da convergência entre racionalidade econômica e

responsabilidade ambiental. Assim, confirma-se que o mercado de carbono pode desempenhar função relevante no cumprimento dos compromissos climáticos, desde que orientado por critérios de efetividade material e não reduzido a simples mecanismo formal de compensação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 412, de 2022**. Regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), previsto pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151967. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 182, de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Brasília, DF: Senado Federal, 2024b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161961. Acesso em: 25 jun. 2026.

BUFONI, André Luiz; FERREIRA, A. C. de S. Um debate sobre a contabilização de reduções certificadas de emissões. In: **Congresso USP de controladoria e contabilidade**, 2010. Anais [...]. [S. l.: s. n.], 2010.

CADMAN, T. Evaluating the quality of global governance: a theoretical and analytical approach. **Earth System Governance Working Paper**, n. 20, 2012. Disponível em: https://www.earthsystemgovernance.org/publication/evaluating-the-quality-of-global-governance-a-theoretical-and-analytical-approach/. Acesso em: 25 jun. 2026.

CROCKER, T. D. Some economics of air pollution control. **Natural Resources Journal**, v. 8, n. 2, p. 236-258, 1968.

Delazeri, L. M. M.; Ferreira, V. H. P.; Vargas, D. B. **Mercado de carbono voluntário no Brasil**: na realidade e na prática. São Paulo: Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia, Fundação Getulio Vargas, 2021. Disponível em: https://agro.fgv.br/sites/default/files/2023-05/ocbio_mercado_de_carbono_1.pdf. Acesso em: 25 jun. 2026.

ELLERMAN, A. Denny; Buchner, Barbara; Carraro, Carlo. **Pricing carbon**: the European Union emissions trading scheme. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FALKNER, R. American hegemony and the global environment. **International Studies Review**, v. 7, n. 4, p. 585-599, 2005.

FALKNER, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. **International Affairs**, v. 92, n. 5, p. 1107-1125, 2016.

FARIAS, L. G. Q.; ANDRADE, J. S. Estratégias ambientais do Carbon Disclosure Project e seus reflexos sobre a governança ambiental do clima. In: **Congresso Nacional de Excelência em Gestão - CNEG**, 8., jun. 2012, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: CNEG, 2012.

FIGUERES, C.; IVANOVA, M. Mudança climática: interesses nacionais ou um regime global? In: Esty, D. C.; Ivanova, M. H. (org.). **Governança ambiental global**: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, 2005.

GOLD STANDARD. **Gold Standard for the Global Goals**. [S. l.]: Gold Standard, [s. d.]. Disponível em: https://www.goldstandard.org/gold-standard-for-the-global-goals. Acesso em: 25 jun. 2026.

GRUBB, M. The economics of the Kyoto Protocol. **World Economics**, v. 4, n. 3, p. 143-189, 2003.

HILSENRATH, J. **Cap-and-trade's unlikely critics, its creators**: economists behind original concept question the system's large-scale usefulness, and recommend emissions taxes instead. Nova Iorque, ago. 2009. Disponível em: https://www.wsj.com/articles/SB125011380094927137. Acesso em: 17 mar. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2007**: Synthesis Report. Geneva: IPCC, 2007. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/. Acesso em: 25 jun. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Geneva: IPCC, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/. Acesso em: 25 jun. 2026.

KOLLMUSS, Anja; ZINK, Helge; POLYCARP, Clifford. **Making sense of the voluntary carbon market**: a comparison of carbon offset standards. Berlin: WWF Germany, 2008. Disponível em: https://www.sei.org/publications/making-sense-voluntary-carbon-market-comparison-carbon-offset-standards/. Acesso em: 25 jun. 2026.

KUYPER, Jonathan; SCHROEDER, Heike; LINNÉr, Björn-Ola. The evolution of the UNFCCC. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 43, p. 343-368, 2018. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-environ-102017-030119. Acesso em: 25 jun. 2026.

LIAN, Henrique (org.). **Diálogo Brasil-União Europeia**. 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3742/1/Dialogo_brasil%20uniao%20europeia_P.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

MARQUARDT, Jens; FAST, Cornelia; GRIMM, Julia. Non- and sub-state climate action after Paris: From a facilitative regime to a contested governance landscape. **Wiley Interdisciplinary Reviews**: Climate Change, v. 13, n. 5, e791, p. 1-22, 2022. DOI: https://doi.org/10.1002/wcc.791. Disponível em: https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.791. Acesso em: 25 jun. 2026.

MATHEWS, J. T. (ed.). **Preserving the global environment**: the challenge of shared leadership. Washington, D.C.: World Resources Institute, 1991.

MENEGUIN, Fernando B. **O que é o mercado de carbono e como ele opera no Brasil?** Instituto Braudel – FAAP, 2012. Disponível em: https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=1382. Acesso em: 17 mar. 2026.

MICHAELOWA, A.; JOTZO, F. Transaction costs, institutional rigidities and the size of the Clean Development Mechanism. **Energy Policy**, v. 33, n. 4, p. 511-523, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/2019_Boletim/Bol05_04.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

MONNERAT, Julia. **Benevolent protectionism?** Environmental regulation in the trade policy of the European Union (EU) and its implications for the EU-Mercosur Trade Agreement. 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rpdue/issue/view/5065. Acesso em: 17 mar. 2026.

MOTTA, Krzysztof et al. High-performance carbon nanotube fiber. **Science**, v. 318, n. 5858, p. 1892-1895, 2007.

MOTTA, R.; MOURA, A. L. O mercado voluntário de carbono: oportunidades e desafios para o Brasil. **Revista de Política Ambiental**, v. 25, n. 3, p. 45-59, 2021.

SOUZA, A. L. R. et al. Protocolo de Kyoto e mercado de carbono: estudo exploratório das abordagens contábeis aplicadas aos créditos de carbono e o perfil de projetos de MDL no Brasil. In: **Congresso Nacional de excelência em Gestão**, 6., ago. 2010, Niterói. Anais [...]. Niterói: CNEG, 2010.

TAVARES, F. A.; SILVA, R. F. O futuro do mercado de carbono regulamentado no Brasil: desafios e oportunidades**. Revista Brasileira de Economia Ambiental**, v. 39, n. 1, p. 34-50, 2022.

TEIXEIRA, Erika M. L. C. et al. **Mercado de crédito de carbono**. Infobibos Informações, 2010.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf. Acesso em: 25 jun. 2026.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1997. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf. Acesso em: 25 jun. 2026.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Paris Agreement**. 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 25 jun. 2026.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Emissions Gap Report 2024**: No more hot air... please! With a massive gap between rhetoric and reality, countries draft new climate commitments. Nairobi: UNEP, 2024. Disponível em: https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024. Acesso em: 25 jun. 2026.

VERRA. **Verified Carbon Standard**. Washington, DC: Verra, 2021. Disponível em: https://verra.org/programs/verified-carbon-standard/. Acesso em: 25 jun. 2026.

ZANETTI, É. A.; PENTEADO JÚNIOR, J. F. Produção, carbono e rentabilidade econômica de Pinus elliottii e Eucalyptus grandis em sistemas silvipastoris no Sul do Brasil. **Pesquisa Florestal Brasileira**, [s. l.], n. 57, p. 45-56, 2010.

ENTRE A RESSOCIALIZAÇÃO E A INSTRUMENTALIZAÇÃO: limites jurídico-éticos da convivência interespécies no sistema prisional

BETWEEN SOCIAL REHABILITATION AND INSTRUMENTALIZATION: legal and ethical limits of interspecies coexistence in the prison system

Helena Cinque[1]

Alessandro Dorigon[2]

Recebido/Received: 22.08.2026/Aug 22nd, 2026

Aprovado/Approved: 04.09.2026/Sep 04th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.463

RESUMO: A instalação de canis e gatis em estabelecimentos penais tornou-se diretriz nacional de política penitenciária com a Resolução nº 33/2024 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o que deslocou a convivência entre pessoas presas e animais do campo das experiências isoladas para o das políticas públicas. Este artigo investiga em que condições a participação de animais não humanos em programas desenvolvidos no sistema prisional pode ser juridicamente legitimada como prática de ressocialização sem reduzi-los à condição de instrumentos para finalidades exclusivamente humanas. O objetivo geral consiste em examinar os limites jurídico-éticos dessa política após sua institucionalização. A pesquisa é bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e caráter exploratório e crítico-reflexivo, apoiada em legislação, atos normativos, literatura científica nacional e estrangeira e experiências institucionais brasileiras e de outros países. Conclui-se que a legitimidade desses programas não decorre da finalidade declarada nem do benefício produzido sobre a pessoa presa, mas do desenho concreto da política, que deve reconhecer o animal como participante senciente e titular de interesses próprios. Sustenta-se um modelo de benefício interespécies recíproco, no qual o bem-estar animal opera como limite autônomo, e propõem-se parâmetros mínimos de seleção individualizada, capacitação humana, treinamento não aversivo, descanso, enriquecimento ambiental, supervisão veterinária, voluntariedade e destinação responsável. A Resolução nº 33/2024 representa avanço, embora demande interpretação conforme a Constituição Federal e complementação por protocolos técnicos de bem-estar animal.

[1] Mestre em Direito Processual e Cidadania, especialista em Direito Educacional, Direito Animal, Direito de Família e Sucessões, Docência e Gestão do Ensino Superior e Direito Processual Penal, bacharel em Direito e licenciada em Ciências Sociais. Advogada OAB/PR. Docente em diversos cursos da Universidade Paranaense. Pesquisadora do Programa de Direito Animal da Universidade Federal do Paraná. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2730397048167733. E-mail: cinquehelena@gmail.com.

[2] Mestre em Direito Processual e Cidadania, especialista em Direito Penal e Processo Penal, Direito e Processo Militar, Docência e Gestão do Ensino Superior, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais. Advogado OAB/PR. Docente no curso de Direito da Universidade Paranaense. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/6341737276259431. E-mail: alessandrodorigon@prof.unipar.br.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Animal; execução penal; ressocialização; convivência interespécies; bem-estar animal.

ABSTRACT: The installation of kennels and catteries in penal establishments became a national penitentiary policy guideline through Resolution No. 33/2024 of the National Council for Criminal and Penitentiary Policy, shifting the coexistence between incarcerated persons and animals from isolated experiences to the field of public policy. This article investigates under which conditions the participation of non-human animals in prison programs may be legally legitimized as a rehabilitation practice without reducing them to instruments for exclusively human purposes. The general objective is to examine the legal and ethical limits of this policy after its institutionalization. The research is bibliographical and documentary, with a qualitative approach and an exploratory and critical-reflexive character, based on legislation, normative acts, Brazilian and foreign scientific literature and institutional experiences. It concludes that the legitimacy of such programs does not derive from the declared purpose or from the benefit produced for the incarcerated person, but from the concrete design of the policy, which must recognize the animal as a sentient participant holding interests of its own. A model of reciprocal interspecies benefit is upheld, in which animal welfare operates as an autonomous limit, and minimum parameters are proposed concerning individualized selection, human training, non-aversive methods, rest, environmental enrichment, veterinary supervision, voluntariness and responsible rehoming. Resolution No. 33/2024 represents progress, although it requires interpretation in accordance with the Constitution and complementation by technical animal welfare protocols.

KEYWORDS: Animal Law; penal execution; social rehabilitation; interspecies coexistence; animal welfare.

INTRODUÇÃO

A privação de liberdade no Brasil convive com uma promessa difícil de cumprir. A Lei de Execução Penal determina que o cumprimento da pena efetive as disposições da sentença e, ao mesmo tempo, ofereça condições para a harmônica integração social da pessoa condenada ou internada (Brasil, 1984, art. 1º). Os dados do sistema penitenciário revelam, contudo, a distância entre o texto normativo e a experiência concreta do cárcere, marcada por superlotação, déficit expressivo de vagas e acesso desigual a trabalho, educação e assistência (Brasil, 2026). Nesse cenário, iniciativas capazes de produzir experiências formativas dentro dos estabelecimentos penais despertam interesse crescente de administrações penitenciárias, organizações da sociedade civil e pesquisadores.

Entre essas iniciativas, ganharam visibilidade os programas que aproximam pessoas privadas de liberdade e animais domésticos. Cães e gatos retirados de situação de abandono passaram a ser acolhidos, cuidados, socializados e treinados por pessoas em cumprimento de pena, em experiências documentadas em diferentes unidades da federação e em vários países. A prática combina duas agendas que raramente se encontram: a da política penitenciária e a da proteção animal e, talvez, por isso costume ser apresentada em termos entusiásticos, como resposta simultânea ao abandono de animais e ao esvaziamento das atividades no cárcere.

A Resolução nº 33, de 21 de fevereiro de 2024, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, alterou a natureza desse debate. Ao estabelecer diretrizes para a instalação de canis e gatis em estabelecimentos penais, o ato deslocou a discussão do plano das experiências isoladas para o das políticas públicas nacionais, articulando proteção de animais abandonados, participação da sociedade civil, trabalho prisional, remição e qualificação profissional (CNPCP, 2024). Perdeu sentido, portanto, perguntar se tais programas devem existir. A pergunta pertinente passou a ser sob quais condições eles podem existir de forma juridicamente legítima.

O ponto de tensão é menos evidente do que parece à primeira vista. A literatura sobre programas prisionais com animais concentra-se predominantemente nos efeitos produzidos sobre as pessoas presas, como redução de ansiedade, melhora da autoestima, desenvolvimento de empatia e aquisição de competências profissionais. Se o benefício humano bastasse para justificar a política, o animal permaneceria exatamente na posição que o Direito Animal contemporâneo procura superar, a de recurso disponível para finalidades alheias. A vedação constitucional da crueldade e o reconhecimento jurídico da senciência impedem que a utilidade de um ser vivo funcione como fundamento suficiente de sua utilização (Brasil, 1988, art. 225, §1º, VII).

Formula-se, assim, o problema desta pesquisa. Em que condições a participação de animais não humanos em programas desenvolvidos no sistema prisional pode ser juridicamente legitimada como prática de ressocialização sem reduzi-los à condição de instrumentos para finalidades exclusivamente humanas? A hipótese aqui sustentada é a de que a convivência interespécies no sistema prisional, pode compatibilizar a finalidade ressocializadora da execução penal com a

proteção jurídica dos animais, desde que estruturada sob um paradigma de benefício recíproco, no qual o bem-estar e os interesses dos animais funcionem como limites autônomos à política pública, e não como simples condições instrumentais para a obtenção de resultados humanos.

O objetivo geral consiste em examinar os limites jurídico-éticos da convivência interespécies no sistema prisional brasileiro após a institucionalização promovida pela Resolução nº 33/2024. Como objetivos específicos, pretende-se compreender a finalidade ressocializadora da execução penal e suas ambivalências, distinguir as diferentes modalidades de programa prisional com animais e ponderar a evidência científica disponível, além de propor parâmetros mínimos de proteção construídos a partir do Direito Animal e de diretrizes técnicas de bem-estar.

Quanto à metodologia, adota-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, coerente com a formulação expressa de uma hipótese submetida a confronto ao longo da investigação. Como método de procedimento, emprega-se o monográfico, com recurso auxiliar ao método comparativo no exame de experiências estrangeiras. A técnica de pesquisa é a da documentação indireta, mediante pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e caráter exploratório e crítico-reflexivo.

A seleção das fontes observou critérios previamente definidos. As fontes normativas foram obtidas em suas versões oficiais, no portal da Presidência da República quanto à legislação federal e na Biblioteca Digital do Ministério da Justiça e Segurança Pública quanto à Resolução nº 33/2024, sem recorte temporal, dada a vigência dos diplomas examinados. A literatura científica foi levantada na base PubMed Central, nos portais dos periódicos jurídicos brasileiros consultados e nos repositórios institucionais das universidades responsáveis pelas teses e dissertações utilizadas, com recorte temporal principal entre 2018 e 2026, admitida como exceção deliberada a obra de Foucault, incorporada por sua função teórica na problematização da disciplina prisional. Quanto às evidências sobre programas prisionais com animais, privilegiaram-se revisões sistemáticas e estudos com grupo de controle ou com mensuração de indicadores de bem-estar animal, em detrimento de relatos meramente descritivos. As experiências institucionais foram documentadas exclusivamente por fontes oficiais dos órgãos responsáveis, e os dados do sistema penitenciário foram extraídos do relatório mais recente do SISDEPEN.

O tratamento do material seguiu três etapas encadeadas, correspondentes aos capítulos de desenvolvimento. Na primeira, a análise dogmática da Lei de Execução Penal, iluminada pela crítica foucaultiana, verificou se o ordenamento admite programas de convivência com animais e sob que condições. Na segunda, a evidência empírica foi ponderada segundo o desenho metodológico de cada estudo, distinguindo resultados humanos de resultados animais e melhora intramuros de redução de reincidência, o que submeteu a teste a premissa do benefício recíproco. Na terceira, procedeu-se ao confronto analítico entre o texto da Resolução nº 33/2024 e os parâmetros técnicos de bem-estar consolidados no *White Paper* da IAHAIO, cotejados com os achados empíricos de Leonardi, Vick e Buchanan-Smith (2024) e de Vasconcelos (2026). Desse confronto resultam os nove parâmetros jurídico-éticos propostos, construídos por identificação de lacunas, de modo que cada um corresponde a uma exigência técnica de bem-estar reconhecida nas fontes examinadas e não contemplada, ou contemplada com densidade insuficiente, pelo ato do CNPCP. Ao final das três etapas, a hipótese foi confirmada de forma condicionada, pois a compatibilidade entre ressocialização e proteção animal revelou-se dependente do desenho concreto do programa, e não da finalidade declarada pela política.

O marco teórico articula três frentes. A primeira é a leitura crítica da prisão como instituição disciplinar, que permite problematizar a linguagem da ressocialização e evitar que o animal seja convertido em nova técnica de normalização do sujeito. A segunda reúne a produção empírica sobre programas prisionais com animais, examinada com atenção às limitações metodológicas que a própria literatura reconhece. A terceira é o Direito Animal brasileiro, que fornece as categorias de senciência, valor intrínseco e dignidade animal necessárias para tratar o cão ou o gato participante como destinatário de proteção, e não como suporte material de uma política penitenciária.

O artigo está organizado em três momentos. Primeiramente, analisar-se-á a finalidade ressocializadora da execução penal e seus limites, com apoio na Lei de Execução Penal e na crítica foucaultiana da disciplina. Ato contínuo, serão examinadas as experiências nacionais e estrangeiras de convivência interespécies em estabelecimentos penais, a evidência científica disponível e o conteúdo da Resolução nº 33/2024. Por fim, serão construídos os parâmetros jurídico-éticos

capazes de impedir que a promessa ressocializadora se converta em nova forma de instrumentalização animal.

1 RESSOCIALIZAÇÃO E EXECUÇÃO PENAL

A execução penal brasileira não se esgota no cumprimento material da sanção imposta pelo Estado. Desde o seu dispositivo inaugural, a Lei nº 7.210/1984 atribui à execução duas dimensões inseparáveis, pois lhe cabe tanto efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal, quanto criar condições para a "harmônica integração social" da pessoa condenada ou internada (Brasil, 1984, art. 1º). Essa segunda finalidade impede que a privação de liberdade seja juridicamente compreendida como simples neutralização do indivíduo durante determinado período. O cumprimento da pena deve preservar os direitos não atingidos pela sentença, assegurar integridade física e moral, e orientar o retorno à convivência social, o que desloca a discussão da mera custódia para a qualidade das experiências e das oportunidades oferecidas ao longo da execução (Brasil, 1984, arts. 3º, 10 e 40).

Esse desenho normativo não autoriza, contudo, uma compreensão ingênua da ressocialização. A expressão pode sugerir que a pessoa privada de liberdade teria deixado de ser social, ou que caberia ao Estado reconstruí-la segundo um modelo previamente definido de comportamento adequado. A ressalva é relevante porque o cárcere é, ao mesmo tempo, espaço de privação, vigilância e disciplina. A integração social prevista na Lei de Execução Penal deve ser lida como dever de oferecer condições concretas para o retorno à liberdade, e não como autorização para modelar compulsoriamente a personalidade do condenado. Educação, trabalho, assistência e fortalecimento de vínculos ganham legitimidade justamente quando ampliam capacidades e possibilidades de vida, sem converter a finalidade ressocializadora em mecanismo de submissão moral.

A leitura foucaultiana da prisão ajuda a compreender essa tensão. Em "Vigiar e punir", a passagem do suplício ao encarceramento não representa apenas a humanização linear do poder punitivo. A prisão moderna integra um conjunto de técnicas disciplinares que incidem sobre o tempo, os gestos, a rotina e a conduta, com a pretensão de produzir sujeitos úteis e obedientes. Foucault identifica nas disciplinas métodos de controle que estabelecem uma relação de docilidade e

utilidade, de modo que o encarceramento deixa de atuar somente sobre a liberdade física e passa a pretender transformação comportamental (Foucault, 2014, p. 133-166). Em estudo recente sobre a obra, Bravo (2025, p. 12-16) observa que o sistema prisional moderno não age apenas para aplicar uma punição, mas se organiza também em torno da pretensão de transformar o condenado e de intervir sobre suas ações e tendências.

Essa advertência teórica é especialmente útil para o tema aqui examinado. A introdução de animais em estabelecimentos prisionais pode ser apresentada, à primeira vista, como nova técnica destinada a produzir empatia, autocontrole, responsabilidade e obediência. Formulada dessa maneira, a política corre o risco de reproduzir uma lógica disciplinar em duas direções, uma vez que a pessoa presa passa a ser objeto de uma intervenção voltada à produção de comportamentos considerados desejáveis, enquanto o animal é empregado como recurso para alcançar essa transformação. Uma análise juridicamente consistente precisa evitar essa dupla instrumentalização. O valor de programas interespécies não reside em "corrigir" a pessoa mediante o uso do animal, mas em criar uma experiência voluntária de cuidado, formação, responsabilidade e reciprocidade compatível com os direitos de ambos.

A própria Lei de Execução Penal fornece bases para uma compreensão menos autoritária da integração social. A assistência ao preso e ao internado é dever estatal e tem por objetivo prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, compreendendo dimensões material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (Brasil, 1984, arts. 10 e 11). A assistência educacional inclui formação profissional, e a assistência social deve preparar o indivíduo para o retorno à liberdade (Brasil, 1984, arts. 17, 19 e 22). Trata-se, portanto, de um sistema que, ao menos no plano normativo, reconhece que a reintegração não decorre de uma única prática isolada. Ela exige oportunidades concretas, suporte institucional e condições materiais que permitam ao egresso reorganizar sua vida para além dos muros da prisão.

O trabalho prisional ocupa lugar importante nesse conjunto, embora também deva ser compreendido com cautela. O art. 28 da Lei de Execução Penal o qualifica como "dever social e condição de dignidade humana" e lhe atribui finalidade educativa e produtiva (Brasil, 1984, art. 28). Sua atribuição deve considerar habilitação, condição pessoal, necessidades futuras e oportunidades oferecidas pelo

mercado, além de ser remunerada, o que o afasta, em tese, da simples ocupação disciplinar do tempo (Brasil, 1984, arts. 29 e 32). A remição pelo trabalho, prevista no art. 126, acrescenta consequência jurídica relevante. Atividades relacionadas ao cuidado, ao manejo e à capacitação profissional com animais podem, assim, encontrar fundamento na Lei de Execução Penal, desde que não sejam reduzidas a tarefas servis nem utilizadas apenas como mecanismo de controle institucional.

Os dados nacionais evidenciam a dimensão do desafio. O Relatório do 2º Semestre de 2025 do SISDEPEN registra 727.301 pessoas em celas físicas nos sistemas estaduais ao final do período de referência, além da população custodiada no Sistema Penitenciário Federal, e aponta déficit superior a 220 mil vagas no sistema estadual (Brasil, 2026, p. 12 e 17). No mesmo levantamento, 192.338 pessoas privadas de liberdade participaram de atividades laborais durante o segundo semestre de 2025, número que demonstra a relevância do trabalho como eixo de política penitenciária e, ao mesmo tempo, a impossibilidade de tratá-lo isoladamente como sinônimo de reinserção social (Brasil, 2026, p. 38-47). O tamanho e a heterogeneidade da população prisional impõem políticas plurais, avaliáveis e adaptadas às características dos participantes.

Também não é adequado medir a legitimidade de uma política ressocializadora apenas pelo comportamento da pessoa enquanto permanece presa. A redução de faltas disciplinares, a melhora de indicadores de ansiedade ou o aumento da participação em atividades são resultados relevantes, mas não equivalem automaticamente à reintegração social nem demonstram, por si sós, diminuição da reincidência.

O retorno à liberdade envolve fatores econômicos, familiares, territoriais e institucionais que extrapolam a experiência intramuros. Tem-se também a questão da vontade do detento em ser ressocializado. Mas esses motivos não podem servir de fundamentação para não se dar a oportunidade de ressocialização. Daí a necessidade de empregar o vocabulário da ressocialização com precisão, já que programas com animais podem favorecer competências e condições associadas à reintegração, mas não devem ser descritos como método comprovado de prevenção da reincidência sem evidência longitudinal suficiente.

É nesse ponto que a ideia de cuidado assume especial relevância. Diferentemente de atividades puramente repetitivas, cuidar de um ser vivo exige observação, constância, atenção a necessidades que não são inteiramente

determinadas por quem cuida e capacidade de ajustar a própria conduta às respostas do outro. Em programas adequadamente estruturados, alimentar, higienizar, socializar e treinar um animal não corresponde apenas ao cumprimento de uma ordem institucional, pois pressupõe reconhecer sinais, limites, preferências e estados emocionais daquele indivíduo. Essa característica aproxima a atividade de uma prática relacional, cuja dimensão educativa pode decorrer menos da disciplina imposta e mais da responsabilidade concreta assumida perante outro ser senciente.

A possibilidade de uma prática de cuidado não elimina o exercício de poder presente no cárcere. A participação pode afetar rotina, acesso a benefícios, avaliação institucional e expectativa de remição, de modo que a voluntariedade precisa ser tratada com seriedade. A atividade com animais não pode converter-se em punição indireta para quem não deseja participar, tampouco em requisito informal para demonstrar bom comportamento. A seleção deve observar aptidão, interesse, segurança e condições pessoais, em coerência com a individualização da execução prevista na Lei de Execução Penal. Raciocínio equivalente será necessário, adiante, quanto aos animais, já que a inclusão em um programa não pode decorrer apenas da conveniência administrativa ou da disponibilidade de um abrigo.

A literatura brasileira já identificava o potencial da interação entre pessoas presas e animais, especialmente quando articulada a atividades de cuidado e formação. Tanure (2020, p. 19-21) defendeu que projetos dessa natureza podem associar benefícios à pessoa encarcerada e aos animais resgatados, desde que acompanhados por profissionais habilitados, e chamou atenção tanto para impactos positivos quanto para problemáticas próprias da implementação. A questão tornou-se, porém, mais complexa, porque, a partir de 2024, a instalação de canis e gatis em estabelecimentos penais passou a integrar diretriz nacional específica do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O debate deixou, assim, de ser apenas prospectivo.

A institucionalização dessa política exige critério de avaliação mais rigoroso. Se a execução penal pretende oferecer condições de integração social sem violar a dignidade da pessoa presa, a presença de animais não pode ser examinada somente a partir da eficiência administrativa ou de resultados comportamentais. É necessário avaliar simultaneamente a qualidade da experiência humana, a finalidade educativa e profissional da atividade, as condições de voluntariedade, a existência

de acompanhamento técnico e, sobretudo, os efeitos produzidos sobre os animais. A legitimidade da política depende da compatibilidade entre a finalidade ressocializadora e a proteção autônoma dos indivíduos não humanos que dela participam.

A análise da convivência interespécies no sistema prisional deve partir, portanto, de uma premissa dupla. A pessoa privada de liberdade continua sendo sujeito de direitos e não pode ser reduzida a objeto de correção estatal; o animal, igualmente, não pode ser reduzido a objeto terapêutico, pedagógico ou laboral. A contribuição mais promissora desses programas surge justamente quando se abandona a lógica unilateral de utilização e se reconhece uma relação de benefícios possíveis, ainda que condicionados à proteção concreta dos participantes. Com essa base, torna-se possível examinar as experiências existentes, a evidência científica disponível e o novo marco brasileiro representado pela Resolução nº 33/2024 do CNPCP.

2 CONVIVÊNCIA INTERESPÉCIES NO SISTEMA PRISIONAL

A expressão “convivência interespécies” é utilizada aqui de forma intencionalmente ampla. Nem todo programa que aproxima pessoas privadas de liberdade e animais pode ser classificado como Terapia Assistida por Animais. A *International Association of Human-Animal Interaction Organizations* define Intervenções Assistidas com Animais como intervenções estruturadas e orientadas a objetivos, que incorporam intencionalmente animais em serviços de saúde, educação ou assistência social; dentro desse conjunto, a Terapia Assistida com Animais possui finalidade terapêutica planejada, estruturada e documentada, conduzida por profissional habilitado (IAHAIO, 2018, p. 4-5). Existem, contudo, programas prisionais de treinamento, cuidado, socialização, formação profissional ou convivência que não possuem natureza clínica e não devem receber denominação terapêutica apenas porque produzem efeitos emocionais positivos.

A distinção é metodologicamente importante. O uso indiscriminado da palavra terapia pode sugerir resultados clínicos que o programa não foi desenhado nem avaliado para produzir, além de obscurecer diferenças entre profissionais, objetivos e protocolos. No contexto prisional, convivem experiências muito distintas, que vão de visitas pontuais de cães ao treinamento de animais para adoção, passando pelo

cuidado continuado de cães e gatos residentes, pela formação profissional em banho, tosa ou manejo, pelo treinamento de cães de assistência e por intervenções planejadas com objetivos psicológicos ou educacionais. A análise jurídica deve abranger essa diversidade sem nivelá-la. Por isso, apenas quando uma experiência atender aos requisitos técnicos correspondentes será tratada como IAA ou TAA; nos demais casos, emprega-se a categoria mais ampla de programa prisional com animais.

A expansão dessas práticas não ocorreu de forma uniforme, mas a literatura internacional registra programas em estabelecimentos penitenciários há décadas. O interesse científico concentra-se especialmente em cães, tanto por sua disponibilidade em abrigos, quanto pela longa história de interação com seres humanos e pela possibilidade de treinamento estruturado. Em revisão sistemática de vinte estudos sobre intervenções baseadas em cães em populações prisionais, Villafaina-Domínguez *et al.* (2020, p. 1) identificaram 1.577 participantes e protocolos que, em sua maioria, envolviam treinamento, cuidado e componentes educacionais ou profissionais, sendo que treze estudos relataram melhorias estatisticamente significativas em ao menos parte dos desfechos examinados.

Os resultados reunidos nessa revisão alcançaram variáveis como redução da ansiedade e do estresse, controle emocional, empatia, habilidades sociais e competências acadêmicas. Isso não significa, entretanto, que exista comprovação homogênea de eficácia. Os próprios autores assinalam que apenas três dos vinte estudos eram ensaios controlados randomizados e que problemas de comparação, randomização, seguimento e heterogeneidade dos participantes impedem conclusões fortes e generalizáveis (Villafaina-Domínguez *et al.*, 2020, p. 14). A literatura sustenta, portanto, conclusão moderada. Os programas são promissores e podem melhorar dimensões relevantes da experiência prisional, mas seus resultados dependem do desenho da intervenção, da população, da duração, do acompanhamento e da qualidade metodológica da avaliação.

A cautela é particularmente necessária quando se menciona reincidência. A revisão de 2020 registra estudos que sugerem redução desse indicador, mas também reconhece limitações metodológicas que dificultam identificar mecanismos causais e estratégias específicas responsáveis pelos resultados (Villafaina-Domínguez *et al.*, 2020, p. 13-14). A reincidência criminal é fenômeno complexo, influenciado por moradia, emprego, relações familiares e sociais, uso de

substâncias, redes sociais e acesso a políticas públicas após a liberdade. Seria inadequado converter a presença do animal em explicação suficiente. No máximo, certos programas podem fortalecer fatores intermediários, como autorregulação, confiança, habilidades profissionais e vínculos pró-sociais, que merecem investigação longitudinal.

O estudo de pós-doutoramento realizado por Sílvia Vasconcelos no Estabelecimento Prisional do Funchal constitui contribuição recente e particularmente relevante, porque incluiu grupos experimentais e grupos de controle, participantes dos sexos feminino e masculino, e mensuração de ansiedade e agressividade antes e depois do programa. Na amostra feminina, após treze sessões, a média global da escala de agressividade reduziu de 59,6 para 43,6, enquanto o grupo controle apresentou movimento inverso; a pesquisa também identificou redução dos níveis de ansiedade e resultados favoráveis no grupo masculino (Vasconcelos, 2026, p. 125-134). A autora registra ainda percepções de relaxamento, autoestima e melhora da socialização entre participantes (Vasconcelos, 2026, p. 141-148).

O desenho do programa português também é relevante, porque não se limitou ao contato afetivo com os cães. As sessões incluíram conteúdos de bem-estar animal, interpretação da linguagem corporal, cuidado básico, socialização e treinamento por reforço positivo. Em uma das programações descritas, previu-se fornecimento de água, alimento e local de descanso, atividades de lazer e divisão do grupo para reduzir o estresse dos animais durante o treinamento (Vasconcelos, 2026, p. 227). Essa estrutura mostra que o potencial educativo da convivência pode ser ampliado quando a pessoa aprende não apenas a executar comandos, mas a reconhecer necessidades e respostas do animal com quem interage.

Essa mudança de foco foi enfrentada diretamente por Leonardi, Vick e Buchanan-Smith (2024, p. 1-2 e 13-14) em estudo sobre cães resgatados participantes de um programa prisional de treinamento. Os autores partiram de uma lacuna recorrente, uma vez que existe crescente interesse nos efeitos de tais programas sobre as pessoas, mas menor quantidade de pesquisa dedicada aos animais. Quarenta e dois cães apresentaram melhora significativa em tarefas de treinamento, e avaliações comportamentais e observações em canil indicaram aumento de comportamentos desejáveis e maior relaxamento em determinados

contextos, embora nem todos os problemas de comportamento e bem-estar tenham sido eliminados.

A conclusão desse estudo é especialmente importante para o debate jurídico. Os programas podem apoiar organizações de resgate e produzir experiências positivas para cães e participantes humanos, mas o benefício depende de condução adequada e de monitoramento do animal. No programa analisado, os cães frequentavam o estabelecimento de uma a três vezes por semana, tinham áreas próprias de descanso e treinamento, eram acompanhados por profissionais e podiam ser retirados por preocupações relacionadas ao bem-estar, inclusive ansiedade (Leonardi; Vick; Buchanan-Smith, 2024, p. 4-6). O simples fato de um animal vir de situação de abandono não torna, portanto, qualquer forma de utilização automaticamente benéfica.

No Brasil, experiências anteriores à regulamentação nacional já haviam explorado a aproximação entre proteção animal e execução penal. Em São Paulo, o canil da Penitenciária I de Tremembé e o gatil do Centro de Detenção Provisória de Taubaté, criados em 2019 a partir de parceria entre a administração penitenciária estadual, a vara de execuções criminais da comarca, o conselho da comunidade, a prefeitura e o centro de controle de zoonoses, envolveram pessoas privadas de liberdade no acolhimento de cães e gatos resgatados, com capacitação profissional em banho, tosa e manejo (São Paulo, 2026). O dado é mais do que ilustrativo, uma vez que a Resolução nº 33/2024 declara, em seus considerandos, ter tomado por base justamente aquelas duas unidades (CNPCP, 2024). O modelo normativo nacional nasceu, portanto, de uma experiência local determinada, o que reforça a necessidade de examiná-la criticamente antes de replicá-la em escala.

Em Santa Catarina, o projeto ReabilitaCÃO, implementado na Penitenciária de Canhanduba, em Itajaí, articulou o acolhimento de cães retirados de situação de maus-tratos, a oferta de cursos de auxiliar de veterinário e de banho e tosa e a seleção dos participantes por equipe multidisciplinar (Santa Catarina, 2020). Essas experiências possuem valor documental e ilustrativo, ainda que relatos institucionais de sucesso não devam ser equiparados a estudos científicos controlados. Servem, sobretudo, para demonstrar viabilidade administrativa e diversidade de modelos.

O cenário mudou qualitativamente com a Resolução nº 33, de 21 de fevereiro de 2024, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O ato estabelece como diretriz de política penitenciária o fortalecimento da participação da

sociedade civil por meio da instalação de canis e gatis em estabelecimentos penais. Entre seus fundamentos está expressamente a adoção de política de proteção e cuidado de animais domésticos em estado de abandono “como um meio de ressocialização e construção social dos indivíduos privados de liberdade” (CNPCP, 2024). A norma aproxima, em um mesmo programa, objetivos da execução penal, participação comunitária, trabalho prisional e proteção animal.

Nos termos do art. 1º, §§1º e 2º, da Resolução, a implementação de canil ou gatil tem como objetivo geral a ressocialização de pessoas privadas de liberdade e egressos por meio da oferta de trabalho no regime da Lei de Execução Penal, acrescentando como objetivos específicos a qualificação e a preparação para reinserção no mercado de trabalho (CNPCP, 2024, art. 1º, §§1º e 2º). A opção normativa evidencia que o modelo brasileiro não foi concebido primariamente como terapia. Seu núcleo está na política penitenciária de trabalho e capacitação, embora a convivência e o cuidado possam produzir efeitos psicológicos e sociais adicionais. Essa distinção deve ser preservada tanto na implementação quanto na avaliação dos resultados.

A Resolução também incorpora requisitos sanitários mínimos. Antes da inserção no ambiente prisional, cães e gatos devem ser vacinados, vermifugados e castrados pelo centro de controle de zoonoses ou, na sua ausência ou impossibilidade, por outro órgão estadual ou municipal (CNPCP, 2024, art. 6º). A escolha dialoga com a Lei nº 14.228/2021, que proíbe, como regra, a eliminação de cães e gatos por órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos congêneres, ressalvadas situações sanitárias específicas previstas em lei (Brasil, 2021, art. 2º). A política penitenciária pode, assim, funcionar como uma das estratégias de acolhimento temporário, socialização e encaminhamento responsável de animais que necessitam de proteção.

O art. 8º da Resolução prevê que cães e gatos serão cuidados por pessoas privadas do direito de liberdade e associa a atividade à remição e à remuneração conforme a Lei de Execução Penal. A norma também veda a participação de pessoa condenada pelo crime de maus-tratos previsto no art. 32 da Lei nº 9.605/1998 (CNPCP, 2024, art. 8º). A restrição demonstra preocupação objetiva com a segurança dos animais, embora a condenação anterior não possa ser o único critério de triagem. Histórico comportamental, aptidão, interesse, condições psicológicas, capacidade de seguir protocolos e avaliação interdisciplinar continuam

necessários, inclusive porque nem toda situação de risco estará refletida em condenação criminal.

No plano formativo, o art. 9º permite que as secretarias de administração penitenciária firmem convênios com faculdades e escolas técnicas em veterinária para a promoção de cursos técnicos, com observância das regras de remição pelo estudo previstas no art. 126 da Lei de Execução Penal. O art. 10 prevê, ainda, que cães possam ser treinados para funções de assistência, como cães-guia, cães-ouvintes e cães de serviço (CNPCP, 2024, arts. 9º e 10). Essas previsões ampliam o potencial profissionalizante do programa, mas também elevam sua exigência técnica. Treinar animais para assistência demanda critérios específicos de seleção, saúde, temperamento, socialização e qualidade do treinamento, que não podem ser presumidos a partir da mera existência de um canil no estabelecimento penal.

A Resolução deve ser lida em conjunto com a Lei de Execução Penal. O cuidado dos animais, quando caracterizado como trabalho, não pode perder sua finalidade educativa e produtiva, deve ser remunerado e precisa considerar habilidades e necessidades futuras da pessoa participante (Brasil, 1984, arts. 28, 29 e 32). Da mesma forma, a cooperação com entidades públicas, organizações civis e instituições de ensino encontra respaldo no art. 4º da Lei de Execução Penal, que determina ao Estado recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena. A própria Resolução prevê acordos de cooperação técnica e a formação de rede local de atuação conjunta entre o juízo da execução, o conselho da comunidade, o centro de zoonoses, o poder executivo e organizações não governamentais (CNPCP, 2024, arts. 2º e 3º). O desenho normativo favorece, portanto, redes interinstitucionais, e não uma política inteiramente executada por agentes penitenciários sem suporte especializado.

Há, todavia, diferença entre autorizar um programa e demonstrar que ele funciona bem. A Resolução nº 33/2024 oferece base normativa para a implantação de canis e gatis, mas não substitui protocolos de implementação nem instrumentos de avaliação. Se o sucesso for medido apenas pelo número de pessoas trabalhando, de animais acolhidos ou de dias remidos, parte essencial da experiência permanecerá invisível. A política precisa mensurar resultados humanos e animais separadamente e, depois, verificar se podem coexistir. Uma melhora de comportamento do preso não compensa sofrimento animal, do mesmo modo que o

acolhimento de animais não justifica condições indignas ou exploração do trabalho de pessoas presas.

A noção de benefício recíproco não pode, portanto, ser presumida. Leonardi, Vick e Buchanan-Smith (2024, p. 13-14) mostram que benefícios aos cães são empiricamente verificáveis, mas também registram problemas persistentes e retiradas por razões de bem-estar. A pesquisa de Vasconcelos (2026, p. 147-148 e 227), por sua vez, integra conteúdos de bem-estar e treinamento positivo ao próprio programa desenvolvido com pessoas presas. Esses trabalhos oferecem um caminho metodológico para a política brasileira, que consiste em selecionar animais individualmente, acompanhar suas respostas, adaptar as atividades e reconhecer que determinado indivíduo pode não se beneficiar da experiência, ainda que outros animais do mesmo programa apresentem bons resultados.

A evidência disponível permite sustentar o potencial da convivência interespécies como prática complementar da execução penal, mas não autoriza presunção abstrata de eficácia. O que se pode afirmar com segurança é que programas bem estruturados têm apresentado resultados promissores em dimensões psicológicas, comportamentais, educacionais e profissionais, enquanto estudos recentes indicam que animais resgatados também podem receber socialização e treinamento úteis. A Resolução nº 33/2024 transforma esse campo experimental em possibilidade de política pública nacional. A próxima questão, inevitavelmente jurídica, é determinar quais limites devem condicionar sua implementação para impedir que a promessa ressocializadora legitime nova forma de instrumentalização animal.

3 DIREITOS DOS ANIMAIS E LIMITES JURÍDICO-ÉTICOS

Analisar o animal apenas como recurso destinado à produção de efeitos sobre pessoas privadas de liberdade seria incompatível com a evolução contemporânea do Direito Animal brasileiro. O art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e proíbe práticas que submetam animais à crueldade, conferindo proteção que não depende exclusivamente da preservação de espécies ou do equilíbrio ecológico (Brasil, 1988, art. 225, §1º, VII). A norma permite deslocar o olhar da fauna enquanto conjunto para o animal enquanto indivíduo capaz de experimentar os efeitos das ações

humanas. Programas penitenciários devem, em consequência, ser avaliados não apenas segundo a finalidade estatal que pretendem cumprir, mas também segundo aquilo que concretamente representam para cada animal participante.

Ataide Junior diferencia, nesse ponto, o Direito Ambiental do Direito Animal. Enquanto o primeiro considera o animal também por sua função ecológica, o segundo se ocupa do não humano como "indivíduo senciente, portador de valor intrínseco e dignidade própria" (Ataide Junior, 2018, p. 50). A senciência assume relevância jurídica porque dor, medo, estresse e sofrimento não são abstrações atribuídas externamente ao animal, mas estados que podem ser produzidos ou agravados pela maneira como ele é alojado, manipulado, treinado e exposto a interações. A proibição constitucional da crueldade deixa, desse modo, de funcionar apenas como vedação de agressões extremas e passa a orientar positivamente o desenho de políticas públicas que envolvam seres sencientes.

A crítica à instrumentalização acompanha essa mudança de paradigma. Em estudo sobre o tratamento jurídico dos animais no Direito Civil, Cinque, Vieira e Dias (2025, p. 2-4) observam que a tradição antropocêntrica consolidou uma leitura dos animais como objetos destinados à satisfação de necessidades humanas, ao passo que o reconhecimento científico da senciência exige revisão dessa perspectiva e o fortalecimento de um estatuto compatível com dignidade e valor próprios. A questão é diretamente aplicável ao sistema prisional, pois retirar um cão ou gato da condição de abandono não autoriza que ele seja reclassificado como ferramenta pedagógica, terapêutica ou laboral colocada à disposição do Estado. Em pesquisa posterior, Sousa e Cinque (2026, p. 2-5) reforçam que a proteção constitucional contra a crueldade, articulada ao reconhecimento da senciência, exige leitura infraconstitucional que considere os animais como titulares de interesses próprios, e não como simples objetos das relações humanas.

A Lei nº 9.605/1998 reforça esse limite ao criminalizar atos de abuso, maus-tratos, ferimento e mutilação, com regime sancionatório mais severo quando se trata de cães e gatos (Brasil, 1998, art. 32). O alcance do dispositivo não deve ser reduzido a situações de violência deliberada. Um programa institucional pode causar sofrimento sem que exista intenção explícita de maltratar, bastando lembrar riscos como excesso de estímulos, ausência de repouso, manejo inadequado, treinamento aversivo, exposição a medo contínuo, falta de atendimento veterinário ou alojamento incompatível com necessidades comportamentais. A administração pública,

precisamente por organizar a atividade, possui dever reforçado de criar protocolos capazes de impedir danos previsíveis.

A Resolução nº 33/2024 contém salvaguardas importantes, como vacinação, vermifugação, castração, previsão de parcerias com instituições veterinárias e vedação da participação de pessoas condenadas por maus-tratos. São medidas relevantes, porém insuficientes para esgotar o conceito contemporâneo de bem-estar. Saúde sanitária e ausência de agressão física constituem apenas parte da proteção necessária. Um animal pode estar vacinado e clinicamente saudável e, ao mesmo tempo, permanecer submetido a medo, frustração, privação de descanso ou interação social inadequada. A interpretação da Resolução precisa, por isso, ser complementada por parâmetros técnicos de comportamento e bem-estar que permitam avaliar a experiência individual do cão ou do gato.

O *White Paper* da IAHAIO oferece referência particularmente útil. Embora elaborado para Intervenções Assistidas com Animais, e não especificamente para toda modalidade de programa penitenciário, o documento consolida princípios de boas práticas aplicáveis sempre que animais são incorporados intencionalmente a atividades voltadas ao bem-estar, à educação ou ao funcionamento humano. Sua premissa ética é inequívoca, pois seria antiético iniciar uma intervenção destinada a melhorar o bem-estar humano por meio de programa que comprometa o bem-estar animal (IAHAIO, 2018, p. 6). A regra é compatível com a Constituição Federal brasileira e fornece critério interpretativo valioso para a política instituída pelo CNPCP.

Mais do que vedar sofrimento, a IAHAIO exige mudança de posição do animal dentro da intervenção. O documento afirma que o participante “não é simplesmente uma ferramenta, mas um ser vivo” e condiciona sua participação à boa saúde física e mental e à adequação individual à atividade (IAHAIO, 2018, p. 7). Essa formulação aproxima-se diretamente do problema aqui enfrentado. O risco de instrumentalização não desaparece porque a finalidade humana seja socialmente desejável. Ressocialização, saúde mental e qualificação profissional são objetivos legítimos, mas não transformam o animal em meio neutro. A legitimidade surge quando a atividade é desenhada de modo a considerar simultaneamente seus interesses e sua possibilidade real de benefício.

A construção dos parâmetros a seguir propostos obedeceu a procedimento definido. Cada um resulta do cotejo entre uma exigência técnica de bem-estar

reconhecida pelo *White Paper* da IAHAIO ou pelos estudos empíricos já examinados e o tratamento que a Resolução nº 33/2024 confere, ou deixa de conferir, à mesma questão. Não se trata, portanto, de catálogo doutrinário abstrato, mas de lacunas identificadas por comparação entre o ato normativo e o estado da arte técnico, ordenadas segundo o ciclo de participação do animal no programa, do ingresso à destinação final.

O primeiro parâmetro, portanto, deve ser a seleção individual dos animais. Nem todo cão ou gato resgatado é adequado a um ambiente prisional ou a interações frequentes com diferentes pessoas. A IAHAIO recomenda avaliação cuidadosa de comportamento e temperamento por especialista, exame veterinário anterior à participação e reavaliações periódicas para verificar se o animal continua apresentando disposição adequada (IAHAIO, 2018, p. 8). O mesmo raciocínio aparece no estudo de Leonardi, Vick e Buchanan-Smith (2024, p. 4-6), no qual cães puderam ser retirados do programa por preocupações relacionadas a ansiedade, deslocamento ou outros aspectos de bem-estar. A possibilidade de retirada não deve ser tratada como fracasso, mas como proteção necessária.

O segundo parâmetro é a capacitação humana para compreender sinais do animal. Cuidar não significa apenas alimentar, limpar ou executar comandos. Pessoas privadas de liberdade selecionadas para o programa precisam receber formação sobre linguagem corporal, estresse, medo, formas adequadas de aproximação, manejo, necessidades específicas da espécie e limites individuais. Profissionais e responsáveis devem ser capazes de detectar desconforto e interromper a interação antes que o animal precise intensificar sinais defensivos (IAHAIO, 2018, p. 8). A experiência do Funchal demonstra a viabilidade dessa abordagem ao incluir, entre as atividades, o ensino da leitura da expressão corporal e facial dos cães, o bem-estar animal e o treinamento positivo (Vasconcelos, 2026, p. 147-148 e 227).

Em terceiro lugar, está o método de treinamento. Técnicas baseadas em coerção, intimidação, dor ou medo contradizem a própria finalidade educativa de um programa que pretende desenvolver responsabilidade e cuidado. A IAHAIO (2018, p. 7) recomenda técnicas humanas, como o reforço positivo, e o estudo de Leonardi, Vick e Buchanan-Smith (2024, p. 4-6) igualmente descreve treinamento estruturado por métodos positivos em contexto supervisionado. Há também coerência pedagógica em jogo, pois seria paradoxal pretender desenvolver empatia humana

mediante prática que ensina a controlar um animal por meio de punição aversiva. A forma de treinamento integra, portanto, tanto o bem-estar do animal quanto a mensagem educativa transmitida ao participante.

O quarto parâmetro é o direito ao descanso e à possibilidade de afastamento. Programas institucionais tendem a organizar rotinas segundo horários humanos, metas de capacitação e necessidades administrativas. O animal, entretanto, não pode ser compelido a permanecer disponível durante toda a jornada. A IAHAIO recomenda que esteja descansado e confortável, tenha água e condições apropriadas durante e após as sessões, não seja submetido a excesso de trabalho e, em intervenções assistidas, que as sessões sejam limitadas em duração (IAHAIO, 2018, p. 9). Em programas prisionais não terapêuticos, a duração concreta pode variar, mas o princípio permanece, uma vez que o tempo de exposição deve ser definido a partir da resposta do animal, e não apenas da conveniência da unidade.

O quinto parâmetro envolve o ambiente físico e o enriquecimento. Canil e gatil não podem ser concebidos como simples anexos arquitetônicos do presídio. A estrutura deve oferecer temperatura, iluminação, higiene, áreas de descanso, segurança, oportunidades de exploração e expressão de comportamentos naturais, além de manejo compatível com cada espécie e indivíduo (IAHAIO, 2018, p. 9). A lógica carcerária de confinamento não pode ser automaticamente reproduzida sobre os animais. Um projeto que busque humanizar a experiência prisional não pode fazê-lo mediante a criação de outro espaço de privação inadequada, desta vez destinado a seres não humanos.

O sexto parâmetro é a supervisão veterinária e comportamental contínua. A Resolução nº 33/2024 estimula convênios com cursos e instituições veterinárias, mas a cooperação deve assumir função permanente, e não episódica. Exames, prevenção de parasitas, vacinação e tratamento de doenças são indispensáveis, assim como o acompanhamento de alterações de comportamento, peso, apetite, sono, reatividade e sociabilidade. A IAHAIO recomenda avaliações veterinárias regulares e políticas institucionais específicas, inclusive em prisões, e sugere a presença de profissionais com conhecimento em bem-estar animal em instâncias éticas de acompanhamento (IAHAIO, 2018, p. 9). Essa diretriz poderia ser incorporada aos protocolos nacionais como condição de funcionamento.

O sétimo parâmetro é a triagem dos participantes humanos. A vedação prevista na Resolução para pessoas condenadas pelo art. 32 da Lei nº 9.605/1998

funciona como salvaguarda objetiva, mas não substitui avaliação individual. A análise de risco deve considerar histórico de agressividade direcionada a animais, motivação para participar, capacidade de seguir protocolos, compreensão das responsabilidades e eventual necessidade de supervisão diferenciada. Ao mesmo tempo, a triagem não deve transformar diagnósticos psicológicos ou antecedentes genéricos em exclusões automáticas. A finalidade é proteger animais e pessoas por meio de avaliação concreta, não produzir novo mecanismo de estigmatização dentro do cárcere.

O oitavo parâmetro é a voluntariedade. Para a pessoa privada de liberdade, a participação deve decorrer de adesão informada, sobretudo quando o programa envolver contato afetivo, treinamento ou exposição a animais que podem provocar medo, alergia ou lembranças adversas. Para o animal, não existe consentimento jurídico equivalente, mas existem indicadores comportamentais de aproximação, esquiva, relaxamento, estresse e tolerância. Levar a sério esses indicadores constitui forma prática de respeitar preferências e limites. A recusa comportamental do animal deve produzir efeitos reais, como redução da atividade, mudança de tarefa, afastamento temporário ou retirada definitiva, sem que metas institucionais prevaleçam automaticamente.

O nono parâmetro envolve a destinação posterior. Um programa que acolha animais resgatados precisa definir, desde o início, critérios de adoção, transferência, permanência e acompanhamento após a saída. O vínculo formado com a pessoa presa não elimina o objetivo de proporcionar ao animal uma vida estável fora do estabelecimento, mas a ruptura também não deve ser tratada como evento irrelevante. Preparação gradual, informação aos participantes e transição adequada podem reduzir impactos. Quando o treinamento é orientado à adoção, a qualidade dessa destinação deve integrar os indicadores de sucesso, evitando que o animal seja sucessivamente deslocado entre abrigo, prisão e novos lares sem acompanhamento.

Esses parâmetros permitem avaliar criticamente o conteúdo da Resolução nº 33/2024 sem negar sua importância. O ato representa avanço ao reconhecer que proteção de animais abandonados, participação da sociedade civil, trabalho e qualificação podem ser articulados na execução penal. Seu texto, entretanto, privilegia aspectos de instalação, saúde preventiva, trabalho, remição e capacitação, dedicando menor densidade normativa à seleção comportamental, à mensuração de

estresse, ao descanso, à possibilidade de retirada e à avaliação longitudinal do bem-estar animal. A lacuna não torna a política ilegítima, mas indica a necessidade de interpretação conforme a Constituição Federal e de protocolos complementares apoiados em conhecimento veterinário e etológico.

A adoção de um paradigma de *One Welfare*, ou Bem-Estar Único, oferece fundamento adequado para essa complementação. A IAHAIO destaca a interdependência entre bem-estar humano, animal e ambiental e rejeita intervenções que melhorem uma dimensão mediante a deterioração de outra (IAHAIO, 2018, p. 6-7). No sistema prisional, essa abordagem impede a falsa escolha entre direitos das pessoas presas e direitos dos animais. A política pública pode procurar resultados humanos positivos e, simultaneamente, melhorar as condições dos animais resgatados. A reciprocidade, todavia, deve ser demonstrada por procedimentos e indicadores, jamais suposta de forma retórica.

A linguagem utilizada pela administração também importa. A própria Resolução nº 33/2024 descreve o canil e o gatil como "importante ferramenta de ressocialização dos indivíduos privados de liberdade" (CNPCP, 2024), formulação que ilustra com precisão o problema. Expressões como "animal terapeuta", "ferramenta de ressocialização" ou "recurso de humanização" podem ser úteis em divulgação, mas carregam pressupostos sobre a posição jurídica do animal. A preferência por "convivência interespécies", "programa de cuidado e socialização" ou "atividade assistida por animais", conforme o caso, ajuda a tornar visível que há dois polos de interesse na relação. Não se trata de purismo terminológico, e sim do reconhecimento de que categorias jurídicas orientam o desenho institucional. Quando o animal é concebido apenas como instrumento, suas necessidades tendem a ser tratadas como custo operacional; quando é reconhecido como participante senciente, seu bem-estar passa a constituir objetivo e limite do próprio programa.

A construção de indicadores duplos seria consequência prática dessa mudança. Para participantes humanos, a administração pode avaliar adesão, qualificação, habilidades adquiridas, ocorrências disciplinares, percepção de bem-estar, continuidade educacional ou profissional e, quando metodologicamente possível, desfechos após a liberdade. Para os animais, devem ser registrados saúde, comportamento, sinais de estresse, frequência e duração das atividades, pausas, tratamentos veterinários, eventos adversos, necessidade de retirada, evolução da socialização e destinação final. A publicidade periódica desses dados

permitiria fiscalização por órgãos de execução penal, conselhos profissionais, sociedade civil e pesquisadores.

Nesse quadro, a legitimidade jurídico-ética dos programas de convivência interespécies pode ser formulada por um teste simples, embora exigente. Primeiro, a atividade deve possuir finalidade compatível com a execução penal e respeitar os direitos da pessoa participante. Segundo, deve produzir ou ao menos buscar benefício identificável para o animal, com riscos proporcionais, prevenção e monitoramento. Terceiro, nenhum resultado humano pode justificar sofrimento animal evitável. Quarto, nenhum benefício ao animal pode legitimar exploração, exposição forçada ou trabalho prisional irregular. Quinto, a continuidade do programa deve depender de avaliação periódica dos dois grupos de participantes.

A Resolução nº 33/2024 deve, portanto, ser compreendida como ponto de partida regulatório. Sua aplicação pode ser fortalecida por protocolo nacional que detalhe seleção de animais, critérios de inclusão humana, supervisão veterinária e comportamental, treinamento positivo, limites de carga e exposição, estrutura física, enriquecimento, descanso, prevenção de zoonoses, registro de eventos adversos, adoção e avaliação independente. As diretrizes da IAHAIO, os resultados de pesquisas empíricas com cães resgatados e as experiências prisionais já documentadas oferecem base suficiente para construir tais parâmetros sem importar de forma acrítica modelos estrangeiros.

Em última análise, a contribuição específica do Direito Animal é modificar a pergunta dirigida à política penitenciária. Não basta indagar se o animal é útil à ressocialização da pessoa presa. É preciso perguntar se a relação estabelecida é também justa para ele, se seus interesses são reconhecidos e se pode sair do programa em condição igual ou melhor àquela em que ingressou. A resposta jurídica mais consistente admite a convivência interespécies quando estruturada como relação de cuidado e benefício recíproco, submetida a limites autônomos de bem-estar. A partir dessa perspectiva, o animal deixa de ser ferramenta de correção humana e passa a ser participante senciente de uma política cuja legitimidade depende da proteção concreta de todos os envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta que orientou esta investigação admite resposta afirmativa, ainda que condicionada. A participação de animais não humanos em programas desenvolvidos no sistema prisional pode ser juridicamente legitimada como prática de ressocialização, mas apenas quando a estrutura concreta do programa reconhecer o animal como participante senciente, dotado de interesses próprios, e não como recurso mobilizado para produzir efeitos sobre pessoas presas. A legitimidade não decorre da finalidade declarada nem da boa intenção institucional. Ela depende do desenho da política, dos protocolos adotados e da possibilidade real de verificar o que acontece com cada um dos envolvidos.

A oposição entre direitos das pessoas presas e direitos dos animais, com frequência sugerida quando o tema é apresentado, revelou-se falsa. Nada indica que a proteção do animal comprometa a experiência formativa de quem cumpre pena. Ao contrário, a formação sobre linguagem corporal, manejo, bem-estar e treinamento por reforço positivo amplia o conteúdo educativo da atividade e transfere ao participante uma responsabilidade concreta perante outro ser vivo. Um programa que trate mal o animal também empobrece a experiência humana que pretende promover.

O modelo aqui defendido é o do benefício interespécies recíproco. A pessoa privada de liberdade pode desenvolver habilidades, obter qualificação profissional, exercitar o cuidado e ampliar suas possibilidades de vida após a liberdade. O animal, por sua vez, deve receber seleção individualizada, assistência veterinária, socialização adequada, treinamento não aversivo, descanso, enriquecimento ambiental, monitoramento de sinais de estresse, possibilidade efetiva de afastamento e destinação responsável. Nenhum dos dois polos pode ser sacrificado em favor do outro, e a reciprocidade precisa ser demonstrada por indicadores, jamais presumida por retórica.

A Resolução nº 33/2024 representa avanço institucional relevante e merece ser reconhecida como tal. Sua densidade normativa, contudo, concentra-se na instalação dos canis e gatis, na saúde preventiva e nas dimensões de trabalho, remição e capacitação, deixando em segundo plano a seleção comportamental dos animais, a mensuração do estresse, o descanso, a retirada por razões de bem-estar e a avaliação longitudinal dos resultados. A lacuna não torna a política ilegítima.

Indica a necessidade de interpretação conforme a Constituição Federal e de complementação por protocolos técnicos apoiados em conhecimento veterinário e etológico.

Também é preciso resistir ao entusiasmo. A evidência disponível sustenta que programas bem estruturados podem melhorar dimensões psicológicas, comportamentais, educacionais e profissionais da experiência prisional, e que animais resgatados podem obter socialização e treinamento úteis. Ela não autoriza, porém, afirmar a redução da reincidência como resultado causal comprovado, nem presumir que qualquer arranjo produzirá benefício. Resultados humanos e resultados animais precisam ser avaliados separadamente antes de serem apresentados como convergentes.

Convém, por fim, delimitar o alcance da proposta. Cães e gatos não substituem políticas estruturais de saúde, educação, trabalho, assistência jurídica e apoio ao egresso, tampouco compensam a superlotação e a precariedade material do sistema penitenciário. Programas de convivência interespécies são complemento, não remédio. Reconhecer isso protege duplamente, pois evita transferir a seres não humanos a responsabilidade por um problema que é do Estado e impede que a presença dos animais funcione como fachada de humanização de um cárcere que permanece inalterado.

Enquanto essa dupla verificação for levada a sério, a convivência interespécies no cárcere pode ser algo distinto de uma nova modalidade de uso. Pode constituir, efetivamente, uma prática de cuidado, capaz de produzir condições mais dignas de existência para quem cumpre pena e para os animais que dela participam.

REFERÊNCIAS

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao direito animal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v. 13, n. 3, p. 48-76, set./dez. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 7 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 7 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.228, de 20 de outubro de 2021. Dispõe sobre a proibição da eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14228.htm. Acesso em: 7 ago. 2026.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório do 2º semestre de 2025**: 19º ciclo SISDEPEN. Brasília, DF: SENAPPEN, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-2o-semestre-de-2025.pdf. Acesso em: 7 ago. 2026.

BRAVO, Milena Martin. **Vigiar e punir**: sujeito, poder e resistência. 2025. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

CINQUE, Helena; VIEIRA, Tereza Rodrigues; DIAS, Bruno Smolarek. Tratamento jurídico dos animais no Direito Civil brasileiro. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 15, n. 1, 2025. DOI: 10.18226/22370021.v15.n1.15.

CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Resolução nº 33, de 21 de fevereiro de 2024. Estabelece diretrizes para a implementação de canis e gatis nos estabelecimentos penais. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://bibliotecadigital.mj.gov.br/bitstream/1/12490/2/RES_CNPCP_2024_33.html. Acesso em: 7 ago. 2026.

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

IAHAIO – INTERNATIONAL ASSOCIATION OF HUMAN-ANIMAL INTERACTION ORGANIZATIONS. **Definições da IAHAIO para as Intervenções Assistidas com Animais (IAA) e diretrizes para o bem-estar dos animais envolvidos**. Atualização 2018. Tradução autorizada para o português. [S. l.]: IAHAIO, 2018. Disponível em: https://iahaio.org/wp/wp-content/uploads/2022/02/iahaio-white-paper-2018-portuguese.pdf. Acesso em: 7 ago. 2026.

LEONARDI, Rebecca J.; VICK, Sarah-Jane; BUCHANAN-SMITH, Hannah M. Participation in a prison-based training programme is beneficial for rescue dogs. **Animals**, [S. l.], v. 14, n. 11, art. 1530, 2024. DOI: 10.3390/ani14111530. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11171100/. Acesso em: 7 ago. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Penitenciária de Itajaí passa a utilizar técnica com cães na ressocialização de presos**. Florianópolis: TJSC, 21 jan. 2020. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/penitenciaria-de-itajai-passa-a-utilizar-tecnica-com-caes-na-ressocializacao-de-presos. Acesso em: 8 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Administração Penitenciária. **Canil e gatil em unidades prisionais unem cuidado animal e reintegração social**. São Paulo: SAP, 2026. Disponível em: https://www.sap.sp.gov.br/sec_adm_penitenciaria/Noticias/canil-e-gatil-em-unidades-prisionais-unem-cuidado-animal-e-reintegracao-social. Acesso em: 8 ago. 2026.

SOUSA, Rafaela Cardoso de; CINQUE, Helena. Reconhecimento dos animais não humanos como seres detentores de direitos no Código Civil brasileiro. **Redesg**, Santa Maria, v. 9, e94946, 2026. DOI: 10.5902/2316305494946.

TANURE, Júlia Diz. **O convívio com animais como instrumento da ressocialização do apenado**. 2020. Trabalho de conclusão de curso ([Graduação em Direito) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2020. Orientador: Tagore Trajano de Almeida Silva.

VASCONCELOS, Sílvia Martinha. **Intervenções Assistidas por Animais a reclusos do Estabelecimento Prisional do Funchal**: promoção de bem-estar e prevenção da ansiedade e de comportamentos agressivos em reclusos através de atividades CTAC e do treino e socialização de animais de abrigo do Centro Oficial de Recolha Animal da Câmara Municipal de Santa Cruz. 2026. Trabalho de investigação de pós-doutoramento – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2026.

VILLAFAINA-DOMÍNGUEZ, Beatriz; COLLADO-MATEO, Daniel; MERELLANO-NAVARRO, Eugenio; VILLAFAINA, Santos. Effects of dog-based animal-assisted interventions in prison population: a systematic review. **Animals**, [S. l.], v. 10, n. 11, art. 2129, 2020. DOI: 10.3390/ani10112129. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7697666/. Acesso em: 7 ago. 2026.

A PROTEÇÃO DOS CETÁCEOS PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA: senciência animal, direito à vida e a transição para uma perspectiva ecocêntrica

THE PROTECTION OF CETACEANS BEFORE THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE: animal sentience, the right to life and the transition to an ecocentric perspective

Paulyne Jappe Dorneles[1]

Caroline Ferreira Salioni[2]

Recebido/Received: 13.09.2026/Sep 13th, 2026

Aprovado/Approved: 19.10.2026/Oct 19th, 2026

DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.476

RESUMO: Este artigo examina a proteção jurídica dos cetáceos no caso Caça às Baleias na Antártica (Austrália v. Japão: Nova Zelândia interveniente) e a compara com a tutela desses animais no Direito brasileiro. Analisa os limites da fundamentação majoritária, a divergência de Owada sobre o alcance da revisão judicial e o voto separado de Cançado Trindade, sem atribuir à maioria o reconhecimento da senciência ou de personalidade jurídica animal. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, de abordagem jurídico-dogmática e delineamento de estudo de caso. O corpus reúne o acórdão, as opiniões individuais, a Convenção de 1946, normas brasileiras, o Acordo BBNJ e fontes comparadas sobre direitos da Natureza. As fontes são examinadas segundo o objeto da proteção, o tratamento dos métodos letais e a extensão da revisão judicial. Conclui-se que a maioria afastou as licenças do JARPA II por concluir que o desenho e a implementação do programa não eram razoáveis diante dos objetivos declarados; Owada defendeu controle mais contido, e Cançado Trindade propôs leitura evolutiva da Convenção. O contraste com o Direito brasileiro e instrumentos comparados evidencia possibilidades normativas, mas não uma transição internacional já consumada para o ecocentrismo.

[1] Especialista em Direito Público e em Direito Contemporâneo pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR) e em Direito Penal e Processo Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS). Atualmente, cursa o Programa Especial de Graduação de Formação de Professores para a Educação Profissional (PEG) na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), programa voltado à formação didático-pedagógica para a docência na Educação Profissional. Advogada. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5805662708903919. E-mail: paullyne@hotmail.com

[2] Advogada. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP) e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF). Vice-Presidente da Comissão de Direitos dos Animais da OAB de Ribeirão Preto/SP. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1125328392629025. E-mail: carolferreirasalioni@adv.oabsp.org.br

PALAVRAS-CHAVE: direito ambiental internacional; biodiversidade marinha; direito animal; senciência; cetáceos.

ABSTRACT: This article examines the legal protection of cetaceans in the Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening) case and compares it with their protection under Brazilian law. It analyzes the limits of the majority's reasoning, Judge Owada's disagreement on the scope of judicial review, and Judge Cançado Trindade's separate opinion, without attributing recognition of sentience or animal legal personality to the majority. This qualitative bibliographical and documentary study uses a legal-dogmatic approach and a case-study design. Its corpus comprises the judgment, the individual opinions, the 1946 Convention, Brazilian law, the BBNJ Agreement, and comparative sources on the rights of Nature. The sources are examined by reference to the object of protection, the treatment of lethal methods, and the scope of judicial review. The article concludes that the majority rejected the JARPA II permits because the programme's design and implementation were not reasonable in light of its stated objectives; Owada advocated more restrained review, while Cançado Trindade proposed an evolutionary interpretation of the Convention. The comparison with Brazilian law and other instruments reveals normative possibilities, but not a completed international transition to ecocentrism.

KEYWORDS: international environmental law; marine biodiversity; animal law; sentience; cetaceans.

INTRODUÇÃO

O Direito Internacional, historicamente antropocêntrico, vinculou a proteção ambiental à preservação de recursos úteis aos seres humanos. Nesse contexto, os animais silvestres foram tratados como patrimônio estatal ou recursos sujeitos à exploração e à gestão.

Os avanços da biologia, da neurociência e da etologia sobre a senciência (capacidade de sentir dor, medo, estresse e bem-estar) exigem que o debate jurídico considere os interesses dos próprios animais, e não apenas os benefícios econômicos ou ecológicos de sua conservação.

No plano judicial internacional, a Corte Internacional de Justiça, embora só possa julgar controvérsias entre Estados, tem sido chamada a decidir conflitos relacionados à proteção do meio ambiente. A análise de sua jurisprudência mostra que a tutela dos animais silvestres ainda aparece, em grande parte, vinculada ao Direito Ambiental Internacional tradicional, sem desenvolver plenamente a dimensão individual dos seres protegidos.

As correntes ecocêntricas e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano oferecem elementos para essa mudança de perspectiva. Ao reconhecerem direitos da Natureza, muitas vezes associada à ideia de *Pachamama*, essas correntes questionam a separação rígida entre sujeito e objeto e defendem uma relação jurídica menos centrada na dominação humana. O diálogo com o Direito Animal permite pensar a proteção dos animais como uma exigência própria, e não apenas como instrumento de conservação de recursos naturais.

A partir desse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: em que medida a decisão majoritária, o voto dissidente de Owada e o voto separado de Cançado Trindade no caso Caça às Baleias na Antártica revelam possibilidades e limites para ampliar a proteção jurídica dos cetáceos, considerando sua senciência e a proteção de sua vida para além da gestão dos estoques baleeiros? O objetivo é analisar essas posições sob a perspectiva do Direito Animal, articulando-as à proteção dos cetáceos no Direito brasileiro e aos instrumentos internacionais e comparativos examinados no estudo.

A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, de abordagem jurídico-dogmática e delineamento de estudo de caso. O corpus documental estrutura-se em três eixos metodológicos: a) Internacional: O acórdão da CIJ, o dissenso de Owada, o voto separado de Cançado Trindade e a Convenção de 1946, escolhidos por permitirem a análise da exceção de pesquisa científica e dos limites do controle judicial; b) Interno: Baseado na Constituição e legislação brasileiras, para demonstrar que a proteção animal pode operar via proibições diretas desvinculadas da utilidade econômica; c) Comparativo e contextual: o Acordo BBNJ, as Constituições do Equador e da Bolívia, a Lei boliviana nº 071/2010 e a declaração He Whakaputanga Moana. As fontes foram selecionadas por sua pertinência à senciência, à proteção dos cetáceos, à biodiversidade marinha e às perspectivas ecocêntricas e comparadas. A função metodológica destes elementos comparativos não é atuar como normas vinculantes para o acórdão da CIJ, mas sim como instrumentos documentais de contraste. A análise demonstra a viabilidade jurídica da transição para um modelo ecocêntrico, evidenciando, por comparação, as limitações da abordagem técnica e antropocêntrica predominante no Direito Internacional. Por fim, o estudo estrutura-se de modo a distinguir de forma objetiva os resultados extraídos das fontes das proposições normativas formuladas.

O artigo desenvolve-se em quatro seções. A primeira examina o tratamento histórico da fauna e a senciência; a segunda situa a biodiversidade marinha além da jurisdição nacional e as perspectivas ecocêntrica e biocêntrica; a terceira analisa o caso da Caça às Baleias na Antártica, distinguindo a decisão majoritária, o dissenso de Owada e o voto separado de Cançado Trindade; e a quarta compara essa experiência com a proteção dos cetáceos no Direito brasileiro.

1 O STATUS JURÍDICO HISTÓRICO DA FAUNA NO DIREITO INTERNACIONAL: DA REIFICAÇÃO PATRIMONIAL AO PARADIGMA DA SENCIÊNCIA

Este capítulo reconstrói a trajetória jurídica e conceitual da proteção da fauna no Direito Internacional, marcada por uma estrutura antropocêntrica.

Nesse modelo, os animais foram tratados sobretudo como coisas ou propriedades, usados para consumo, entretenimento, transporte e pesquisa sem consideração direta de seus interesses. A proteção era indireta e se justificava principalmente pela utilidade econômica, científica ou ecológica das espécies para os seres humanos.

Essa lógica influenciou os primeiros tratados multilaterais de proteção ambiental firmados ao longo do século XX. A Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, de 1946, é um exemplo. Embora tenha criado regras internacionais para a atividade baleeira e buscado evitar o esgotamento dos estoques, seu texto foi concebido dentro de uma lógica de administração da exploração. As baleias eram tratadas como um recurso a ser regulado, e não como indivíduos capazes de sentir e de ter interesses próprios.

Em síntese, a superação da perspectiva mecanicista e patrimonialista exige uma reavaliação dos institutos tradicionais do Direito Internacional, integrando a senciência como elemento central de valoração jurídica (Dias, 2020, p. 66). Embora a tutela dos ecossistemas permaneça essencial, a proteção do indivíduo animal passa a ser compreendida não mais como mero apêndice da gestão de recursos naturais, mas como um imperativo ético autônomo (Khan; Bilal, 2025, p. 288). Essa virada conceitual estabelece as bases necessárias para investigar de que maneira os instrumentos internacionais contemporâneos e os movimentos constitucionais ecocêntricos respondem à necessidade de salvaguardar os seres sencientes em áreas além da jurisdição nacional.

1.1 A senciência e a proteção jurídica do indivíduo animal

A decisão da CIJ contribui para o debate sem adotar expressamente a linguagem dos direitos animais: ao avaliar se o desenho e a implementação do JARPA II eram razoáveis diante dos objetivos declarados, a Corte exigiu coerência entre finalidade e métodos (International Court of Justice, 2014b, para. 67, p. 254). Esse critério não transforma as baleias em sujeitos de direito perante a Corte, mas limita o uso genérico da ciência para justificar sua morte.

1.2 A Convenção de 1946 e a transformação do regime baleeiro

A Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia foi adotada em um contexto de expansão da atividade baleeira e de preocupação com a redução dos estoques. A Corte Internacional de Justiça registra que os tratados anteriores, de 1931 e 1937, procuraram responder ao aumento da capacidade de captura produzido pelos navios-fábrica e por outras inovações tecnológicas.

A preocupação inicial dos primeiros tratados internacionais concentrava-se na sustentabilidade da própria atividade extrativista e na manutenção dos estoques explorados (International Court of Justice, 2014b, p. 246-247), estabelecendo como objetivo central: "'assegurar a prosperidade da indústria baleeira e, para esse fim, manter o estoque de baleias" (International Court of Justice, 2014b, para. 43, p. 247, tradução nossa).

A leitura constitucional do Direito Animal também é apresentada como parte de uma transformação pós-humanista do constitucionalismo. Silva (2013, p. 11685-11686) relaciona o artigo 225, § 1º, VII, da Constituição brasileira à possibilidade de uma interpretação constitucional voltada à proteção dos seres não humanos. Essa formulação é útil para o presente estudo porque permite compreender a perspectiva ecocêntrica como uma hipótese de desenvolvimento interpretativo, e não como uma conclusão já reconhecida pela Corte Internacional de Justiça.

Essa mudança conceitual orienta a análise dos regimes convencionais de alto-mar e das perspectivas ecocêntricas latino-americanas.

2 A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE MARINHA ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL E A PERSPECTIVA ECOCÊNTRICA

2.1 Categorias analíticas: Marcos conceituais para a Proteção da Fauna Marinha

A senciência é a capacidade de sentir e sofrer, como dor, medo, conforto, prazer, e é um dos aspectos componentes da consciência. Em julho de 2012, um grupo de proeminentes neurocientistas, neurofarmacologistas, neurofisiologistas e neuroanatomistas redigiram um documento formal de reconhecimento de que os humanos não são os únicos a possuir substratos neurológicos que geram a consciência e, portanto, de experimentar dor e prazer.

O documento foi intitulado de Declaração de Cambridge sobre a Consciência (Low, 2012), que reconheceu que os animais não humanos, incluindo todos os mamíferos, aves e polvos possuem os substratos neurológicos que geram a consciência. No campo jurídico, essa constatação não determina uma única solução normativa, mas impede que os animais sejam tratados como objetos indiferentes às consequências das condutas humanas.

Para evitar a sobreposição dos conceitos, adotam-se aqui as categorias de Ataíde Junior e Lima (2024). Personalidade jurídica é a aptidão geral para adquirir direitos e deveres; o Código Civil dispõe que toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil (art. 1º) e que a personalidade civil começa com o nascimento com vida (art. 2º) (Brasil, 2002).

A condição de sujeito de direitos significa titularidade de posições jurídicas reconhecidas pelo ordenamento e pode, nessa teoria, existir sem personalidade jurídica: os autores tratam os animais como sujeitos despersonificados. Nessa proposta, capacidade jurídica animal designa o repertório de direitos atribuídos a cada grupo, não a aptidão geral própria da personalidade.

Capacidade de exercício (ou de fato) é a aptidão para exercer, pessoalmente, os atos da vida civil (Brasil, 2002, art. 5º); Ataíde Junior e Lima (2024) sustentam que os animais não a têm e precisam de representação legal, assim como os incapazes absolutos, os menores de 16 anos (Brasil, 2002, art. 3º).

Conforme discorre Fredie Didier Jr., o conceito de sujeito de direito é jurídico fundamental: todo ente que puder ser titular de uma situação jurídica. Segundo a

Teoria Geral do Direito, a categoria de sujeito de direito é entendida como um dos elementos estruturais da relação jurídica (2024 apud Ataíde Junior, 2025, p. 346)..

O sujeito de direitos é o centro de imputação de direitos e deveres. Sujeito de direito é gênero e pessoa é espécie. Portanto, nem todo sujeito de direito é pessoa, embora toda pessoa seja sujeita de direito, de acordo com Fábio Ulhôa Coelho (2020 apud Ataíde Junior, 2025, p. 347-350).

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece direitos ao nascituro (ser concebido que ainda não nasceu), destituído de personalidade jurídica, fazendo com que, ao ordenamento jurídico reconhecer um direito a um ente, este adquira o posto de sujeito de direitos, desvencilhando-se de sua condição de objeto de direito, segundo Simone Eberle (2006 apud Ataíde Junior, 2025 p. 347).

Dessa forma, mesmo que não seja pessoa, o ente poderá ter capacidade jurídica se for possível mensurar a possibilidade de aquisição de direitos e deveres a ele, de acordo com Simone Eberle (2006 apud Ataíde Junior, 2025, p.347-350). Assim sendo, a capacidade jurídica possui especial relevância aos entes despersonificados: por não possuírem personalidade jurídica, não detém autorização genérica para obter direitos e deveres. A possibilidade de quantificar direitos e deveres aos entes despersonificados vem de sua capacidade jurídica, ou seja, a extensão dos direitos a um determinado sujeito (Ataíde Junior, 2025).

As pessoas naturais (seres humanos nascidos com vida) possuem todos os direitos da personalidade, enquanto que os sujeitos despersonificados de direito possuem alguns direitos, de acordo com suas próprias naturezas, conforme Coelho (2020, apud Ataíde Junior, 2025, p. 355-356). Do ponto de vista dogmático, os animais não possuem, todos, iguais direitos subjetivos: nem todos detém direito à vida, à liberdade ou à integridade física. Cada espécie possui caracteres, aptidões e necessidades únicas. Da mesma forma, nem todos os animais se relacionam com os seres humanos da mesma forma, alguns tratados com mais dignidade e outros com menos.

Assim, Vicente Ataíde Junior (2025) denominou a teoria dogmática dos direitos animais como teoria das capacidades jurídicas animais, que parte do princípio que o direito positivo brasileiro não outorga personalidade jurídica aos animais, e dessa forma não concede uma aptidão genérica para obtenção de direitos.

Os direitos subjetivos aos animais são outorgados de acordo com a capacidade jurídica de cada espécie, sendo quantificado o volume de direito para cada grupo de espécie de forma individual. Ataíde Júnior (2025) concebe que é da interpretação dos enunciados normativos que compõem o ordenamento jurídico que deve garantir a conquista e reconhecimento de novos direitos a uma espécie.

Conforme a teoria dogmática das capacidades jurídicas animais abordada na obra de Ataíde Júnior (2025), a atribuição do direito à vida é o critério adotado pela teoria das capacidades jurídicas para estipular o nível de capacidade jurídica de cada espécie. Na teoria abordada, “capacidade jurídica plena” designa o nível em que o ordenamento garante o direito à vida como inviolável, não suprimível por razões ecológicas, econômicas ou científicas, e os cetáceos integram essa categoria.

Essa classificação decorre da leitura dogmática do art. 1º da Lei nº 7.643/1987 — que proíbe a pesca e o molestamento intencional de cetáceos — como reconhecimento normativo dos direitos à vida e à liberdade. O artigo adota essa conclusão como interpretação doutrinária do Direito brasileiro, não como enunciado literal da lei ou consequência automática da proibição, nem como conclusão da CIJ.

Embora a personalidade civil comece com o nascimento com vida, o Código Civil põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro (Brasil, 2002, art. 2º). Essa previsão evidencia que titularidade de direitos e personalidade jurídica são categorias distintas, mas não define, por analogia automática, o estatuto dos animais. A caracterização dos animais como sujeitos despersonificados segue a construção doutrinária de Ataíde Júnior e Lima (2024). No caso das baleias, a análise da decisão da CIJ limita-se ao exame das licenças do JARPA II à luz do art. VIII da Convenção, sem atribuir à Corte o reconhecimento de personalidade ou de direitos subjetivos dos cetáceos (International Court of Justice, 2014b, paras. 67, 227, pp. 254, 293).

Dias (2020, p. 66–69) descreve a passagem do paradigma mecanicista para uma compreensão sistêmica, na qual a interdependência entre os seres vivos fundamenta perspectivas biocêntricas e ecocêntricas. A senciência, por sua vez, refere-se à capacidade de experimentar estados subjetivos, como dor e prazer, já definida anteriormente; por isso, não se confunde com essas matrizes éticas.

Na ética biocêntrica, a vida é o critério central e a consideração moral se estende a todos os seres vivos, independentemente de categorias e para além do critério da senciência (Lourenço; Oliveira, 2019).

A ética ecocêntrica, por sua vez, é holística: seu foco é o ecossistema e o conjunto biótico, não o indivíduo isoladamente. Assim, associar os direitos da Natureza ao ecocentrismo não equivale, por si só, a reconhecer direitos subjetivos aos animais individuais (Lourenço; Oliveira, 2019).

As correntes não antropocêntricas contribuem para este artigo porque oferecem matrizes distintas para articular a proteção dos ecossistemas e a consideração jurídica dos indivíduos sencientes. Essa articulação teórica, por si só, não reconhece personalidade jurídica nem direitos subjetivos aos animais; essa conclusão exige fundamentação jurídica própria. Tais categorias servirão para avaliar e comparar a decisão da CIJ, o Direito Brasileiro e as evoluções do Direito Comparado.

A conservação das populações e a proteção dos ecossistemas são indispensáveis, mas não substituem a análise do tratamento dispensado aos indivíduos sencientes. A passagem de uma visão patrimonial para uma tutela mais ampla depende justamente da articulação entre esses planos, com atenção aos limites da linguagem jurídica e às consequências concretas das práticas autorizadas (Khan; Bilal, 2025, p. 285-292).

2.2 A proteção internacional e o Acordo BBNJ

Antes do exame específico do caso submetido à Corte Internacional de Justiça, é necessário situar a proteção dos cetáceos no desenvolvimento mais amplo do Direito Ambiental Internacional. Esta seção reúne a discussão sobre biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional, os instrumentos de cooperação internacional e as experiências constitucionais que contribuem para a construção de uma racionalidade ecocêntrica.

Segundo Sands e Peel (2018), o Direito Internacional clássico regia-se entre Estados Soberanos. Já o Direito Internacional contemporâneo reconhece a multilateralidade entre organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas transnacionais e comunidades locais.

As conferências internacionais têm constituído importantes mecanismos para regulação e práticas fiscalizatórias sobre o meio-ambiente principalmente em um momento que os danos ambientais ultrapassam fronteiras, a poluição causada ao ar ou aos mares, rios e florestas se deslocam por grandes distâncias, tornando-se urgente a implementação de políticas públicas globais.

A ampliação do comércio global e exploração de recursos naturais junto a um avanço tecnológico tem afetado o meio-ambiente de diversas nações e territórios sem jurisdição, causando uma perda acelerada da biodiversidade e do próprio ecossistema, de forma sistêmica.

Dessa forma, o documento de grande relevância redigido recentemente é o Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional (BBNJ) - ou seja, a regulação do uso e desenvolvimento em alto-mar - adotado pela Organização das Nações Unidas (2023), tendo entrado em vigor em 17 de janeiro de 2026, após conseguir o número necessário de ratificações dos países.

Inicialmente, as discussões nas Convenções Internacionais sobre a regulação das águas marinhas adotavam um viés antropocêntrico em suas medidas, com enfoque nas cotas das indústrias e estoques comerciais, regulação da caça e pesca. Com as demandas da contemporaneidade e a influência do viés ecológico/biocêntrico na legislação de diversos países, as medidas buscadas em conjunto pelos Estados-Membros têm sido influenciadas pela aplicação da sustentabilidade nas atividades comerciais e industriais e uma preocupação maior com a fauna em si, e seu habitat.

Diante da dificuldade de avanços dos diálogos internacionais em um mundo cada vez menos multilateralista, conforme analisa Ehl (2026), foi bem relevante para o Direito Ambiental Internacional a redação e assinaturas de representantes de vários países do Acordo sobre a Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em áreas Além da Jurisdição Nacional, denominado *Biodiversity Beyond National Jurisdiction* (BBNJ).

O Acordo visa evitar uma crise de biodiversidade e regular cerca de dois terços do oceano que estão fora das fronteiras nacionais. O alto-mar representa um importante ecossistema marinho cujo desequilíbrio causado pela emissão de gases de efeito estufa, queima de combustíveis fósseis, desmatamento e outras atividades poluentes provocam o aumento da temperatura nos oceanos, conforme explicam

Copertino et al. (2017, p. 309-349) gerando perda da biodiversidade marinha e um efeito cascata nas regiões costeiras.

Assim, um dos pilares do Acordo BBNJ, adotado pela Organização das Nações Unidas (2023), é a criação de Áreas Marinhas Protegidas (AMP). A proteção da vida marinha nas Áreas Marinhas Protegidas (AMP) visa aumentar a qualidade de vida dos animais, o que propicia a reprodução dos indivíduos, prolongamento da vida das espécies e aumento da diversidade de espécies, propiciando que mais espécies interajam e se desenvolvam.

O Acordo BBNJ se alinha com os Princípios da Precaução e do Poluidor-Pagador da legislação infraconstitucional brasileira, expressos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), Lei de Biossegurança (Brasil, 2005), Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Brasil, 2010) e na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Organização das Nações Unidas, 1992).

Tais princípios são instrumentos basilares para qualquer atividade em águas internacionais, em harmonia com o Artigo 7º do BBNJ (Organização das Nações Unidas, 2023). O objetivo é impedir que a ausência de dados científicos completos sobre os oceanos profundos sirva de pretexto para autorizar explorações predatórias (como a mineração submarina) e também a avaliação prévia de informações científicas e do conhecimento tradicional dos povos indígenas e que vivem em harmonia com os oceanos antes de realizar qualquer atividade de possível impacto ambiental.

A maior contribuição para os cetáceos foi a institucionalização de Áreas Marinhas Protegidas (AMPs) em Alto-Mar. As baleias e golfinhos cruzam águas internacionais fora da ZEE dos países, realizando migrações de milhares de quilômetros. O BBNJ possibilitará a delimitação de práticas conservacionistas, como corredores ecológicos, santuários de reprodução, limites de velocidade de rotas de navegação comercial, zonas de alimentação, proteção de coluna d'água e do leito marinho contra pesca e caça predatória, mantendo a teia alimentar da qual os cetáceos dependem (como o krill e pequenos peixes).

O tratado BBNJ passou a exigir Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em alto-mar (como mineração submarina, geotermia ou pesquisas geofísicas pesadas). O ruído subaquático (Santos; Zanatto, 2026), proveniente de testes de sísmica e navegação ruidosa, impactam severamente a ecolocalização e navegação de cetáceos. Com as avaliações de impacto ambiental (AIA), consoante ao BBNJ

(Organização das Nações Unidas, 2023, arts. 27-31) - estes riscos precisarão ser analisados, alterados ou até proibidos em certas regiões sensíveis aos animais.

Dessa maneira, o BBNJ, busca transformar o tratamento do Alto-Mar - que anteriormente era tratado de forma fragmentada, com divisões por setores de órgãos de pesca e fundos marinhos - e incentivar os órgãos a cooperarem para proteger a biodiversidade global e preservar a cadeia alimentar. O preâmbulo do BBNJ traz a importância do dever dos Estados de atuar como "guardiões" *(stewards)* do oceano para as presentes e futuras gerações (Organização das Nações Unidas, 2023), alinhando-se à dimensão intergeracional do Novo Constitucionalismo Ecológico.

2.3 O Novo Constitucionalismo e as Experiências Mãori

Neste cenário de avanço no Direito Ambiental Internacional, o Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCL) se torna uma via possível e necessária diante das emergências climáticas mundiais. O NCL constitui um movimento constitucional inaugurado pelas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), com enfoque na efetivação dos direitos socioambientais e em um desenvolvimento plural, baseado na busca da vida plena em todas as dimensões (Borges; Leandro, 2022).

O NCL tem a finalidade de efetivar os direitos daqueles que se encontram em maior grau de vulnerabilidade, reconhecendo o Estado pluricultural em oposição aos parâmetros “eurocentrados do constitucionalismo”. O modelo latino-americano busca refundar o pacto social mediante a ruptura explícita da herança colonial por meio da ativação popular do poder constituinte originário (Borges; Leandro, 2022).

A Constituição da República do Equador (2008) inseriu a natureza *Pachamama* como sujeito de direitos. O texto da Constituição reconhece o processo das lutas sociais em prol da libertação do colonialismo e busca na convivência plural e em harmonia com a natureza, em harmonia com Borges e Leandro (2022, p. 130), para alcançar o *buenvivir (sumak kawsay)*.

O *buenvivir* tem o significado de busca pelo bem comum, para direcionar as políticas de Estado em um processo de descolonização da sociedade, em prol da ética do suficiente para toda a comunidade, e não apenas para o indivíduo.

O reconhecimento da Natureza como sujeito de direito cria uma defesa a ela independentemente da utilidade ou apreciação humana. O objetivo é a harmonia e

que os interesses sociais e coletivos tenham maior valor que os interesses individuais.

A Constituição do Equador (2008) busca dar voz às comunidades tradicionais, com o intuito de proteger os saberes ancestrais dentro do próprio ecossistema. No Brasil, apesar dos elementos materiais da Constituição serem convergentes com o NCL, como o reconhecimento da função social da propriedade, proteção ambiental e direitos dos indígenas (Borges; Leandro, 2022), não houve uma ruptura explícita com a ordem anterior nem incorporou o modelo plurinacional.

A Constituição da Bolívia (2009), segundo Lopes (2024) também reconhece o Estado Plurinacional em detrimento do Estado Colonial, Republicano e Neoliberal. O objetivo é enfocar a proteção a um meio-ambiente equilibrado com os direitos da coletividade das presentes e futuras gerações, e, de acordo com Borges e Leandro (2022), romper com a reprodução acrítica de categorias desenvolvidas em contextos europeus que não se adequam à realidade latino-americana.

Apesar de não estar positivada a *Pachamama* como sujeito de direitos expressamente na Constituição da Bolívia, foi editada a Lei nº 071/2010, denominada Ley de Derechos de la Madre Tierra (Bolívia, 2010), em prol de reconhecer a *Pachamama* como um bem coletivo.

Na Lei Boliviana, ficou estabelecida que a Pachamama não pode ser objeto de *mercancia* e não faz parte do patrimônio dos seres-humanos, estabelecendo-a como sujeito coletivo de interesse público, sendo reconhecido o direito à vida, diversidade, água, ar puro, equilíbrio e livre de contaminação.

A Pachamama não busca consolidar seu entendimento como uma figura mitológica do povo, mas como um sistema vivo e integrado à sociedade. Ambos os países, Bolívia e Equador assumem a visão do ecocentrismo com o propósito de desconectar a noção de sujeito do modelo cristão ou grego, aliado ao modelo antropocêntrico.

A influência do NCL se torna uma necessidade concreta nas decisões sobre terras indígenas e comunidades tradicionais brasileiras, sendo ulterior a incorporação de conhecimentos tradicionais como fontes normativas relevantes, conforme frisam Borges e Leandro (2022), e não como elementos folclóricos.

Os graves problemas estruturais na proteção da fauna urbana e silvestres são enfrentamentos muito similares na realidade dos países latino-americanos, já que vivenciaram processos de colonização e emancipação frente a um Estado

Colonizador, mas ainda há uma grande dificuldade na proteção do meio-ambiente devido à disposição cultural do próprio país, que ainda possui dificuldade de respeitar os povos e comunidades tradicionais (indígenas, ribeirinhos, quilombolas) e promove o desmatamento irresponsável.

O incentivo à pluralidade e democracia das Constituições também pode ser encontrado na efetivação de consultas prévias, livre e informada aos povos locais que sofrerão o impacto ambiental das obras ou atividades, sem contar a consulta da comunidade técnica e científica.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1989, está consolidada no Brasil no Anexo LXXII do Decreto nº 10.088/2019 (Brasil, 2019) e reconhece os povos indígenas e tribais como sociedades permanentes, dotadas de identidade cultural própria, e trata de direitos relacionados à autodeterminação, à terra e ao território.

A ampliação na defesa dos direitos coletivos e transindividuais foi levada ao Judiciário, com embasamentos no Novo Constitucionalismo Latino-Americano para resolução de conflitos envolvendo grilagens de terras públicas, poluição, especulação fundiária, desmatamento e extrações ilegais de madeira.

Assim, o STF adota a teoria decolonial em suas decisões ao reconhecer que diferentes povos brasileiros desenvolveram suas próprias formas de organização da convivência que merecem consideração constitucional.

Outro ponto no Direito Comparado, com influência do viés ecológico e na biocentralidade, segundo Chami et al. (2024) é o processo contemporâneo constitucional do povo Mãori da Nova Zelândia, que busca a pluralidade de ordens normativas e a concessão de personalidade jurídica a elementos da Natureza, como o Rio Whanganui (Te Awa Tupua) e a floresta Te Urewera, que se tornaram entidades jurídicas com direitos próprios.

O Tratado de Waitangi (1840) representou um verdadeiro Poder Constituinte Mãori, assinado entre as tribos e a Coroa Britânica, tendo sido criado inclusive um Tribunal de Waitangi (Chami et al., 2024), considerada uma comissão permanente que investiga violações do Tratado e emite recomendações sobre as queixas apresentadas pelos Mãori relacionadas à legislação, políticas públicas ou omissões do governo.

A criação de um Tribunal próprio do povo Mãori dá voz e poder de investigação aos povos tradicionais, que se constitui um exemplar de efetivação da

pluralidade e reconfiguração para as próprias políticas públicas e legislações da Nova Zelândia, já que a tendência de países que foram colonizados é corresponder aos interesses e modelo de governo do povo colonizador em detrimento dos povos originários.

No debate sobre o Novo Constitucionalismo Ecológico, a declaração *He Whakaputanga Moana* (Declaração para o Oceano), apresentada em 2024 por lideranças indígenas da Polinésia, é uma iniciativa político-normativa que propõe reconhecer personalidade jurídica às baleias; não constitui tratado vinculante nem decisão judicial (Lideranças Indígenas da Polinésia, 2024).

Para o povo Māori e outros povos polinésios, as baleias são consideradas ancestrais *(tipua)* e guardiãs *(kaitiaki)* dos oceanos (Chami et al., 2024). A declaração busca articular o conhecimento tradicional indígena *(mātauranga Māori)* com a pesquisa científica moderna e apresenta propostas para enfrentar ameaças como a contaminação do mar, a poluição sonora e colisões com navios, além da degradação de ecossistemas aquáticos vulneráveis.

A declaração *He Whakaputanga Moana*, segundo as Lideranças Indígenas da Polinésia (2024), propõe que povos indígenas atuem como representantes dos interesses das baleias perante governos e tribunais, inclusive em debates sobre impactos da navegação e da indústria nas rotas migratórias. Também formula propostas de restrições tradicionais a certas atividades e de financiamento da conservação; essas formulações não têm, por si, força vinculante para os Estados.

2.4 Proposições normativas para a proteção dos cetáceos

O objetivo do trabalho é evidenciar os avanços do Novo Constitucionalismo Ecológico no Direito Contemporâneo, o reconhecimento da natureza, de rios, oceano e animais como sujeitos autônomos de direitos constitucionais e demonstrar a possibilidade de aplicação jurídica para embasar ações frente à omissões municipais, estaduais, federais e até em âmbito internacional.

A análise documental demonstra que, diversos ordenamentos jurídicos já adotaram correntes não antropocêntricas, como o ecocentrismo e o biocentrismo. O Novo Constitucionalismo Latino Americano e a Declaração He Whakaputanga Moana do povo Māori se convergem à valorização intrínseca da Natureza e de seus

elementos, como rios, mares e as baleias, buscando reconhecê-las como sujeito de direitos.

A partir destas constatações, sustenta-se neste artigo que a proteção internacional dos cetáceos deve transcender a simples gestão de recursos. Assim, levanta-se que a senciência animal e o valor intrínseco da biodiversidade marinha, objeto de regulamentação do Acordo BBNJ sirvam de preceito moral para que os tribunais internacionais reconheçam a proteção aos ecossistemas aquáticos e busquem a prevenção de danos irreversíveis ao alto-mar e a toda comunidade global.

Assim, dar voz aos povos originários é ampliar a visão constitucionalista - de influência europeia - e agregar o viés ecológico que estes possuem com a Natureza e a Fauna, trazendo uma amplitude aos direitos fundamentais, buscando prioridades na ampliação do meio-ambiente ecologicamente equilibrado e a busca pelo direito à água e ar limpos, ao alimento de qualidade e a biodiversidade preservada a todas às espécies.

As tribos nativas têm ganhado espaço e comando no gerenciamento da fauna e flora nativa, o que contribui para a consolidação dos próprios direitos fundamentais da sociedade como um todo pois, de acordo com Chami et al. (2024), o Tribunal busca garantir aos povos ancestrais a gestão da vegetação nativa nos parques nacionais e nas áreas costeiras com o viés ecológico, priorizando o que é melhor para o meio-ambiente e não para o ser-humano exclusivamente.

No caso das baleias, seres-vivos que não compreendem as linhas divisórias das zonas econômicas exclusivas ou territórios nacionais, precisam de uma maior proteção diante dos riscos que podem sofrer em alto-mar ou em territórios de outros países.

O objetivo, portanto, é que o Direito Ambiental Internacional reforce a racionalidade ecocêntrica-pluralista nas decisões brasileiras de forma que previna a irreversibilidade de danos fundamentados em evidência científica, proteção de grupos vulneráveis com atenção às interseccionalidades e, segundo Borges e Leandro (2022), promova o reconhecimento do pluralismo por meio da consideração dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas.

A Lei nº 7.643/1987 proíbe a pesca e qualquer forma de molestamento intencional de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras (Brasil, 1987, art. 1º). Embora a norma não reconheça expressamente personalidade jurídica aos cetáceos

nem enuncie, por si, sua capacidade jurídica plena, Ataíde Junior e Lima (2024) interpretam essa proibição, em articulação com o ordenamento brasileiro, como reconhecimento dos direitos à vida e à liberdade dos cetáceos. Neste artigo, a referência à capacidade jurídica plena adota essa leitura doutrinária, não a apresenta como consequência automática da proibição legal nem como conclusão da CIJ.

Por isso que o reconhecimento de personalidade às espécies de animais e aos elementos de natureza de tanta importância no ecossistema precisam ser refletidos e colocados nos debates legislativos. No estudo apresentado (Flach et al., 2019), algumas populações de espécies de animais podem levar mais de 30 anos para se recuperar da exposição.

Quando se cria a responsabilidade pelos danos quantificados causados aos animais, as embarcações tomarão mais cautelas, como tecnologia que alerte sobre a presença de baleias, ou aumentar os prêmios do seguro para empresas de navegação que não tomarem os devidos cuidados. O que se pretende evitar, de acordo com Milaré (2020), é a "socialização dos ônus e privatização dos bônus".

O reconhecimento da personalidade jurídica a entidades naturais e a espécies marinhas no direito comparado — a exemplo da declaração *He Whakaputanga Moana* apresentada em 2024 por lideranças indígenas da Polinésia, uma iniciativa político-normativa não vinculante (Chami et al., 2024; Lideranças Indígenas da Polinésia, 2024) — mostra que a proteção da fauna avança para além da utilidade econômica. Essa transformação hermenêutica tenciona as cortes internacionais tradicionais, tornando imperioso examinar como a Corte Internacional de Justiça enfrentou essa questão no julgamento do caso *Caça às Baleias na Antártica.*

3 O CASO DA CAÇA ÀS BALEIAS NA ANTÁRTICA PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA: LIMITES TÉCNICOS E A HERMENÊUTICA DO INSTRUMENTO VIVO

Partindo dessas premissas, o terceiro capítulo concentra-se no caso da Caça às Baleias na Antártica. O exame será dividido entre a decisão majoritária, o critério objetivo utilizado pela Corte, o desenho e a execução do JARPA II, o voto separado de Cançado Trindade e os efeitos de longo prazo da exploração. Ao final, serão indicados os limites institucionais da tutela internacional da fauna.

A proteção internacional da fauna silvestre alcançou um ponto importante de discussão perante a Corte Internacional de Justiça no caso Caça às Baleias na Antártica (Austrália v. Japão: Nova Zelândia interveniente), julgado em 31 de março de 2014. A Austrália contestou a legalidade das licenças especiais de captura concedidas pelo Japão no âmbito do programa JARPA II. O Japão baseava sua atuação no artigo VIII, parágrafo 1º, da Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, de 1946, que permite aos governos contratantes emitir licenças para a captura, a morte e o tratamento de baleias para fins de pesquisa científica (International Court of Justice, 2014b, para. 51, pp. 249–250, tradução nossa).

Entre as alegações australianas estavam a falta de justificativa suficiente para a escala das amostras letais (International Court of Justice, 2014b, paras. 174–198, pp. 279–286) e a relação entre as capturas efetivas e as metas previstas (International Court of Justice, 2014b, paras. 199–212, pp. 286–290). A Austrália também sustentou que a variação nas capturas de baleias-minke refletia a demanda do mercado japonês por carne de baleia (International Court of Justice, 2014b, para. 205, p. 287). A Corte examinou separadamente a diferença entre as capturas projetadas e as realizadas (International Court of Justice, 2014b, paras. 199–212, p. 286–290) e a produção científica do programa (International Court of Justice, 2014b, paras. 217–219, p. 291–292).

Ao analisar o caso, a Corte aplicou um critério de revisão baseado na relação entre os métodos letais empregados, o tamanho das amostras e os objetivos científicos declarados pelo programa. Com apoio em avaliações de especialistas, concluiu que o método usado pelo Japão para definir a quantidade de baleias minke a serem abatidas não era suficientemente transparente e que as alternativas não letais não haviam sido examinadas de modo adequado (International Court of Justice, 2014b, paras. 174–198, pp. 279–286; paras. 217–227, pp. 291–293).

Por doze votos a quatro, a Corte decidiu que as autorizações do JARPA II não se enquadravam na pesquisa científica prevista no artigo VIII da Convenção e determinou que o Japão revogasse as licenças concedidas no âmbito do programa (International Court of Justice, 2014b, para. 227, p. 293; para. 247, pp. 299–300). Para fundamentar essa conclusão, o Tribunal fixou o seguinte critério objetivo de revisão:

> Ao examinar a concessão de uma licença especial para autorizar a captura, a morte e o tratamento de baleias, a Corte avaliará, primeiro, se o programa no âmbito do qual essas atividades ocorrem envolve pesquisa científica. Em segundo lugar, a Corte verificará se a captura, a morte e o tratamento das baleias são realizados para fins de pesquisa científica, examinando se, no uso de métodos letais, o desenho e a implementação do programa são razoáveis em relação à consecução de seus objetivos declarados. Esse critério de revisão é objetivo. (International Court of Justice, 2014b, para. 67, p. 254, tradução nossa).

Esse trecho é central para compreender o alcance do julgamento. A Corte não declarou que todo método letal seria incompatível com a pesquisa científica, mas estabeleceu um exame em duas etapas: primeiro, a identificação da natureza científica do programa; depois, a verificação da relação entre a captura, a morte e o tratamento das baleias e os objetivos declarados. A exigência de um critério objetivo impede que a simples apresentação formal de um programa como científico seja suficiente para legitimar a retirada de vidas animais. O Estado precisa demonstrar, com elementos verificáveis, que o desenho e a execução da pesquisa guardam correspondência razoável com a finalidade invocada.

3.1 A restrição técnica da decisão majoritária e suas limitações de eficácia

Essa escolha também limitou o alcance prospectivo da decisão. Como o julgamento se concentrou nas características do JARPA II, não estabeleceu parâmetros gerais para todos os programas de caça sob o argumento da pesquisa científica. Em dezembro de 2018, o Japão anunciou sua saída da Comissão Baleeira Internacional e informou que retomaria a caça comercial em suas águas. A medida passou a ser executada em 2019, depois do encerramento do programa de pesquisa baleeira no Oceano Antártico (Normile, 2019).

A forma como a Corte conduziu a análise também revela a permanência de uma visão quantitativa dos cetáceos. As baleias aparecem principalmente como populações e estoques submetidos a cálculos de sustentabilidade. Essa perspectiva é importante para a conservação, mas não contempla sozinha a integridade biológica, a experiência de sofrimento e o valor próprio dos animais. Sem essa dimensão, o Direito Ambiental Internacional ainda encontra dificuldade para avançar em direção a uma proteção que considere a justiça entre espécies (Khan; Bilal, 2025, p. 285-292).

3.1.1 O critério de revisão aplicado pela Corte

A Corte também diferenciou a finalidade científica do programa de outros objetivos que pudessem acompanhá-lo. O artigo VIII, parágrafo 2º, da Convenção permite o processamento e a venda da carne obtida incidentalmente das capturas realizadas sob licença especial (International Court of Justice, 2014b, para. 94, p. 260).

Por isso, a existência de comercialização não bastaria, isoladamente, para retirar o programa do campo da pesquisa científica. A quantidade de animais capturados e a relação entre os métodos utilizados e os objetivos declarados precisariam ser examinadas em conjunto (International Court of Justice, 2014b, para. 94, p. 260). Sobre essa dimensão econômica, a Corte assim deliberou:

> Na visão da Corte, o fato de um programa envolver a venda de carne de baleia e o uso dos recursos para financiar a pesquisa não é suficiente, por si só, para que uma licença especial fique fora do artigo VIII. Outros elementos devem ser examinados, como a escala do uso de amostras letais, que pode indicar que a caça tem finalidades diferentes da pesquisa científica. (International Court of Justice, 2014b, para. 94, p. 260, tradução nossa).

Assim, a comercialização não exclui a exceção científica, mas exige controle da escala e da necessidade dos métodos letais.

3.1.2 O desenho do JARPA II e a exigência de justificação

O JARPA II previa objetivos relacionados ao acompanhamento do ecossistema antártico, à análise da competição entre espécies, à construção de modelos populacionais e ao aperfeiçoamento da gestão das populações de baleias. Para alcançar esses objetivos, o plano previa amostras letais de baleias-minke, baleias-fin e baleias-jubarte, além de métodos não letais, como biópsias, marcação por satélite e observação (International Court of Justice, 2014b, paras. 113–125, pp. 264–267, tradução nossa).

A existência de objetivos científicos não encerra a análise: é preciso relacioná-los à quantidade de animais mortos. Se métodos não letais puderem responder à pergunta de pesquisa, devem ser considerados na avaliação da razoabilidade; quando métodos letais forem admitidos, a escala das capturas deve ser justificada de forma transparente e proporcional.

A Corte identificou problemas em diferentes etapas do programa. O plano de pesquisa não explicava de modo suficiente as razões para a escolha de determinadas amostras, havia diferenças entre os períodos previstos para cada espécie e existia uma distância significativa entre as quantidades projetadas e as capturas efetivamente realizadas. Para a maioria, esses fatores, considerados em conjunto, enfraqueciam a justificativa científica apresentada para o tamanho do programa (International Court of Justice, 2014b, paras. 174–198, pp. 279–286; paras. 199–212, pp. 286–290; paras. 225–227, pp. 292–293, tradução nossa).

Ainda assim, o parâmetro permanece limitado. A Corte avaliou a coerência do programa com o artigo VIII, mas não definiu quais interesses dos animais deveriam ser protegidos nem estabeleceu uma proibição geral de métodos letais. O julgamento, portanto, fortalece a exigência de justificativa e controle, mas deixa em aberto a discussão sobre a proteção individual dos cetáceos e sobre os critérios éticos que deveriam orientar futuras decisões internacionais.

Ao final, a Corte concluiu que o JARPA II podia ser caracterizado, de modo amplo, como pesquisa científica, mas que as provas não demonstravam que seu desenho e sua implementação fossem razoáveis em relação aos objetivos declarados. A consequência foi a conclusão de que as licenças não se enquadravam na expressão “para fins de pesquisa científica” do artigo VIII, parágrafo 1º, da Convenção (International Court of Justice, 2014b, para. 227, p. 293, tradução nossa).

3.2 O voto dissidente do juiz Owada: deferência e controle judicial

Em dissenso, o juiz Hisashi Owada defendeu maior contenção da Corte na revisão das avaliações técnico-científicas realizadas no âmbito da Comissão Baleeira Internacional, especialmente por seu Comitê Científico. Sustentou também que cabia à Austrália demonstrar que as atividades não se destinavam à pesquisa científica (International Court of Justice, 2014a, paras. 21–22, 49). Sua divergência diz respeito ao alcance da revisão judicial e ao ônus da prova; não deve ser confundida com o fundamento adotado pela maioria nem com o voto separado de Cançado Trindade.

3.3 O voto separado do Juiz Cançado Trindade: tratados como “instrumentos vivos” e a equidade interespecífica

Se a fundamentação majoritária da Corte ateve-se ao exame objetivo do programa JARPA II perante o artigo VIII da Convenção de 1946 (International Court of Justice, 2014b, para. 67, p. 254), o voto separado do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade inaugurou uma perspectiva ecocêntrica substancialmente diversa. Ao afastar o formalismo cartesiano, Cançado Trindade (International Court of Justice, 2014c, paras. 27–59) ressaltou a imperiosidade de interpretar os tratados ambientais como instrumentos vivos *(living instruments)*, cuja aplicação evolui em direção à equidade intergeracional e à proteção dos cetáceos como patrimônio comum.

A partir dessa interpretação evolutiva, a Convenção de 1946 não deveria ser compreendida apenas como um acordo voltado à exploração controlada da atividade baleeira. Ela também poderia ser lida como um instrumento de proteção dos cetáceos diante dos riscos criados pela ação humana. Em seu voto, Cançado Trindade recorreu à equidade intergeracional e ao princípio da precaução, além de destacar a importância da conservação dos recursos vivos marinhos (International Court of Justice, 2014c, paras. 27–71, tradução nossa).

A interpretação evolutiva defendida por Cançado Trindade (International Court of Justice, 2014c, paras. 27–40) encontra respaldo em pesquisas genômicas recentes. O estudo de Furni et al. (2025) demonstra que a caça comercial provocou reduções severas na diversidade genética e o acúmulo de mutações deletérias nas populações contemporâneas de baleias-jubarte no Oceano Austral. Essa evidência biológica reforça que a simples recuperação numérica dos indivíduos não elimina os danos genéticos de longo prazo, comprovando a insuficiência de critérios puramente quantitativos e comerciais de gestão de estoques.

Em última análise, a fenda hermenêutica aberta pelo voto separado de Cançado Trindade evidencia que a resposta da jurisdição internacional tradicional ao regime baleeiro permanece incompleta. Para compreender como proibições categóricas e desvinculadas da utilidade econômica do animal podem se estruturar no plano positivo, cumpre examinar a experiência do ordenamento jurídico brasileiro.

4 A PROTEÇÃO DOS CETÁCEOS NO DIREITO BRASILEIRO E OS LIMITES DA TUTELA INTERNACIONAL

4.1 A proteção constitucional da fauna

O artigo 225 da Constituição ocupa posição central na proteção jurídica da fauna brasileira. O caput assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. No § 1º, inciso VII, a Constituição determina a proteção da fauna e veda práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (Brasil, 1988).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983, o Supremo Tribunal Federal assentou que a garantia do exercício dos direitos culturais não afasta a vedação constitucional à submissão de animais à crueldade, prevista no art. 225, § 1º, VII, da Constituição (Brasil, 1988; Brasil, 2016). Embora o precedente trate da vaquejada, e não de cetáceos, ele reforça a autonomia normativa dessa vedação e permite compreender que a proteção constitucional da fauna não depende exclusivamente da demonstração de risco de extinção ou de prejuízo à função ecológica.

A norma constitucional reúne dimensão ambiental, voltada às funções ecológicas e à biodiversidade, e dimensão individual, expressa na vedação à crueldade. Essa dupla dimensão aproxima o Direito Ambiental do Direito Animal, mas não permite afirmar que a Constituição reconheceu personalidade jurídica geral aos animais.

4.2 A Lei nº 7.643/1987 e a proteção específica dos cetáceos

A Lei nº 7.643/1987 (Brasil, 1987) não depende da demonstração de que a captura possui finalidade comercial. Também não cria uma teoria completa sobre o direito à vida dos cetáceos, nem resolve a proteção de baleias em áreas que não estejam submetidas à jurisdição brasileira. Seu alcance é definido pelo território e pelas condutas descritas no texto legal. Ainda assim, a opção legislativa brasileira mostra que a proteção dos cetáceos pode ser formulada a partir de uma proibição

direta, sem submetê-la previamente a uma avaliação de sua conveniência econômica.

A comparação revela dois modelos distintos: a CIJ examinou se o programa japonês se enquadrava na exceção científica do art. VIII da Convenção de 1946, enquanto a lei brasileira prevê proibições específicas em seu território. Embora não equivalentes, os regimes podem dialogar na construção de padrões mais protetivos para a fauna marinha.

4.3 Conservação das espécies e proteção dos indivíduos

A conservação das espécies e a proteção dos indivíduos são dimensões relacionadas, mas distintas; nenhum dos dois regimes reconhece, por si só, personalidade jurídica geral aos animais.

4.4 O alcance da decisão para uma perspectiva ecocêntrica

A contribuição ecocêntrica do caso não está no reconhecimento expresso de direitos ou personalidade jurídica às baleias, mas na exigência de justificativas verificáveis para métodos letais e na leitura dos tratados à luz da conservação (Silva, 2013, p. 11685). A decisão da CIJ permite articular a proteção dos estoques, dos ecossistemas e das futuras gerações com a consideração do sofrimento e da integridade dos cetáceos. Em diálogo, a legislação brasileira estabelece proibições diretas à pesca e ao molestamento intencional de cetáceos e veda práticas cruéis contra a fauna (Brasil, 1987; Brasil, 1988). Essa aproximação não autoriza atribuir à CIJ o reconhecimento da senciência ou de um direito subjetivo à vida no plano internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso da Caça às Baleias na Antártica evidencia limites e possibilidades da proteção internacional dos cetáceos. A maioria da CIJ concluiu que as licenças do JARPA II não se enquadravam na exceção de pesquisa científica do artigo VIII da Convenção de 1946, pois o desenho e a implementação do programa não eram razoáveis diante dos objetivos declarados; determinou, por isso, a revogação das

autorizações (International Court of Justice, 2014b, para. 227, p. 293; para. 247, pp. 299–300). A decisão examinou a relação entre métodos letais, tamanho das amostras e objetivos, sem reconhecer a senciência das baleias como fundamento de direitos individuais nem afirmar sua personalidade jurídica.

Os votos individuais revelam posições distintas: Owada defendeu maior deferência à avaliação técnico-científica da Comissão Baleeira Internacional e atribuiu à Austrália o ônus de demonstrar a ausência de finalidade científica (International Court of Justice, 2014a, paras. 21–22, 49), enquanto Cançado Trindade sustentou a interpretação dos tratados como instrumentos vivos, vinculada à equidade intergeracional e à precaução (International Court of Justice, 2014c, paras. 27–47, 60–71).

No Brasil, a Constituição e a Lei nº 7.643/1987 estabelecem proteção à fauna e proíbem a pesca e o molestamento intencional de cetáceos; conforme a interpretação doutrinária de Ataíde Junior e Lima (2024), esses animais integram a categoria de capacidade jurídica plena, por lhes serem atribuídos direitos à vida e à liberdade sem possibilidade de supressão por razões ecológicas, econômicas ou científicas. Essa classificação se refere ao ordenamento brasileiro, não equivale a personalidade jurídica nem constitui conclusão da CIJ.

Por fim, o caso internacional analisado não comprova uma transição ecocêntrica já concluída em âmbito global, mas, ao ser colocada em contraste com as referências do Direito Brasileiro e comparado - como a proteção da biodiversidade em alto-mar pelo Acordo BBNJ e as perspectivas pluralistas dos Povos Mãori e revela possibilidades e limites interpretativos que podem superar a visão patrimonial da fauna marinha e orientar a construção de novas normas e julgamentos rumo à uma equidade interespecífica.

REFERÊNCIAS

ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula; LIMA, Yuri Fernandes. **Teoria das capacidades jurídicas animais.** Revista Brasileira de Direito Animal, Salvador, BA, v. 19, n. 2, p. V052403, 2024. DOI: https://doi.org/10.9771/rbda.v19i0.59041. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/59041. Acesso em: 9 out. 2026.

ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Introdução ao Direito Animal**: a teoria das capacidades jurídicas animais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.** La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 3 set. 2026.

BOLÍVIA. **Ley Nº 071, de 21 de diciembre de 2010. Ley de Derechos de la Madre Tierra.** La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 21 dic. 2010. Disponível em: https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20071%20DERECHOS%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf. Acesso em: 1 set. 2026.

BORGES, Gustavo Silveira; LEANDRO, Rafael. **Direitos da natureza no "novo" constitucionalismo latino-americano: convergências em direção ao decrescimento.** Revista Direito Ambiental e Sociedade, Caxias do Sul, v. 12, n. 1, p. 123-141, 2022. DOI: https://doi.org/10.18226/22370021.v12.n1.06. Disponível em: https://doi.org/10.18226/22370021.v12.n1.06. Acesso em: 12 set. 2026.

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

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 28 mar. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm. Acesso em: 20 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 3 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set.

1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1987. Proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7643.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 4 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983/CE.** Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 6 out. 2016. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4983relator.pdf. Acesso em: 1 out. 2026.

CHAMI, R.; BENDER, M.; BRAMLEY, B.; COSIMANO, T.; ILES, R.; NIEBURG, D.; ROSA, E.; TAKOKO, M.; FULLENKAMP, C. **How legal personhood and markets can partner to help save the whale.** Frontiers in Ocean Sustainability, v. 2, art. 1454751, 2024. DOI: https://doi.org/10.3389/focsu.2024.1454751. Disponível em: https://www.frontiersin.org/journals/ocean-sustainability/articles/10.3389/focsu.2024.1454751/full. Acesso em: 2 set. 2026.

COPERTINO, Margareth S.; GARCIA, Carlos A.; TURRA, Alexander; CIOTTI, Áurea Maria; GHERARDI, Douglas; DENADAI, Márcia R.; MÖLLER, Osmar; RAGGI, Patrizia; HORTA, Paulo Antunes; KIKUCHI, Ruy P. K.; GHISOLFI, Renato; KLEIN, Antonio F.; SIEGLE, Eduardo; SOUSA, Paulo H. G. O.; LANA, Paulo C. Zonas costeiras. In: NOBRE, Carlos A.; MARENGO, José A. (orgs.). **Mudanças climáticas em rede: um olhar interdisciplinar: contribuições do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas.** São José dos Campos, SP: INCT, 2017. cap. 10, p. 307-366. Disponível em: https://mudarfuturo.fea.usp.br/wp-content/uploads/2018/02/Livro_Mudan%C3%A7as-Clinaticas-em-Rede_eBook-Conflito-de-codifica%C3%A7%C3%A3o-Unicode.pdf. Acesso em: 11 set. 2026.

DIAS, Edna Cardozo. **A tutela jurídica dos animais.** 3. ed. Belo Horizonte: Edna Cardozo Dias, 2020. 346 p.

EHL, David. **Onde o mundo vai parar após a era do multilateralismo?** DW, 28 ago. 2026. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/onde-o-mundo-vai-parar-ap%C3%B3s-a-era-do-multilateralismo/a-78543170. Acesso em: 11 set. 2026.

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador.** Montecristi: Asamblea Constituyente, 2008. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 11 set. 2026.

FLACH, L. et al. **Clinical signs in free-ranging Guiana dolphins Sotalia guianensis during a morbillivirus epidemic: case study in Sepetiba Bay, Brazil.**

Diseases of Aquatic Organisms, [S. l.], v. 133, n. 3, p. 175-180, 2019. DOI: https://doi.org/10.3354/dao03343. Disponível em: https://www.int-res.com/abstracts/dao/v133/p175-180/. Acesso em: 11 set. 2026.

FURNI, Fabricio et al. **Humpback whale genomes reflect the increased efficiency of commercial whaling.** Science Advances, v. 11, n. 51, eady7091, 2025. DOI: https://doi.org/10.1126/sciadv.ady7091. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.ady7091. Acesso em: 4 set. 2026.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening): dissenting opinion of Judge Owada.** The Hague: ICJ, 2014a. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-01-EN.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening): judgment of 31 March 2014.** The Hague: ICJ, 2014b. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-00-EN.pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening): separate opinion of Judge Cançado Trindade.** The Hague: ICJ, 2014c. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-05-EN.pdf. Acesso em: 20 ago. 2026.

KHAN, Abad Ahmad; BILAL, Muhammad. **Redefining Legal Rights and Personhood for Animals: A Shift Towards Interspecies Justice and Sustainability.** Pakistan Journal of Humanities and Social Sciences, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 285–292, 2025. DOI: https://doi.org/10.52131/pjhss.2025.v13i4.3096. Disponível em: https://journals.internationalrasd.org/index.php/pjhss/article/view/3096. Acesso em: 2 set. 2026.

LIDERANÇAS INDÍGENAS DA POLINÉSIA. **He Whakaputanga Moana: Whale Personhood Declaration.** [S. l.]: Earth Law Center / Ecojurisprudence, 2024. Disponível em: https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2024/04/Whale-Personhood-Declaration-2024.pdf. Acesso em: 11 set. 2026.

LOPES, Maryângela Ribeiro de Aquino Lira. **A natureza como sujeito de direitos na Constituição do Equador de 2008 e a legalização dos mesmos pela Bolívia, em 2021: do antropocentrismo ao ecocentrismo.** Revista Ouricuri, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 03-17, 2024. Disponível em: https://revistas.uneb.br/ouricuri/article/view/22530. Acesso em: 11 set. 2026.

LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Ecocentrismo e ética biocêntrica: a filiação filosófica dos direitos da natureza.** Veritas (Porto Alegre), v. 64, n. 1, p. e30360, 2019. DOI: https://doi.org/10.15448/1984-6746.2019.1.30360. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/veritas/article/view/30360. Acesso em: 11 out. 2026.

LOW, P. **The Cambridge Declaration on Consciousness.** Proceedings of the Francis Crick Memorial Conference, Churchill College, Cambridge University, 7 July 2012, p. 1–2. Disponível em: https://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

NORMILE, Dennis. **Why Japan's exit from international whaling treaty may actually benefit whales.** Science, 10 jan. 2019. Disponível em: https://www.science.org/content/article/why-japan-s-exit-international-whaling-treaty-may-actually-benefit-whales. Acesso em: 30 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.** A/CONF.232/2023/4. Nova York: Nações Unidas, 2023. 53 p. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/4013344?ln=en. Acesso em: 2 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 1992. Portal DHnet. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/rio92.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline. **Participants: states, international organisations and non-state actors.** In: SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline. **Principles of International Environmental Law.** 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. cap. 3, p. 94-134.

SANTOS, Ana Clara de Souza; ZANATTO, André Antonio. **Poluição Sonora na Logística Marítima: Impactos em Espécies Marinhas e Práticas Sustentáveis.** Advances in Global Innovation & Technology, [S. l.], v. 4, n. 4, p. e44540, 2026. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.20330672. Disponível em: https://revista.fateczl.edu.br/index.php/git/article/view/540. Acesso em: 11 set. 2026.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. **Teoria da Constituição: Direito Animal e pós-humanismo.** Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2, n. 10, p. 11683-11731, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/10/2013_10_11683_11731.pdf. Acesso em: 2 set. 2026.

A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO REPRODUTIVO E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO: perspectivas para a Meta 5.4 da Agenda 2030 no Brasil

VALUING REPRODUCTIVE WORK AND REDUCING GENDER INEQUALITY: perspectives on Target 5.4 of the 2030 Agenda in Brazil

Luísa Vilela da Mata[1]
Mariane Silva Paródia[2]
Erika Tayer Lasmar[3]

Recebido/Received: 26.08.2026/Aug 28th, 2026
Aprovado/Approved: 30.10.2026/Oct 30th, 2026
DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.464

RESUMO: O presente trabalho analisa a valorização do trabalho reprodutivo como elemento essencial para a redução da desigualdade de gênero e para o cumprimento da meta 5.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 da Agenda 2030 no Brasil. O trabalho reprodutivo, compreendido como o conjunto de atividades domésticas e de cuidado não remuneradas, desempenhadas majoritariamente por mulheres, é historicamente invisibilizado e desvalorizado, apesar de sua relevância social e econômica. A pesquisa aborda a construção histórica dessa divisão sexual do trabalho, evidenciando sua relação com processos como o surgimento da propriedade privada e a consolidação do capitalismo. Analisa-se, ainda, a influência desse trabalho na economia, destacando sua não contabilização nos indicadores oficiais, bem como a realidade do trabalho reprodutivo remunerado no Brasil, marcado por desigualdades estruturais, especialmente para mulheres negras. A partir de dados da PNAD e do IBGE, verifica-se a persistência da desigualdade na distribuição do tempo dedicado aos afazeres domésticos. Utiliza-se o método dialético, com abordagem qualitativa e técnica de revisão bibliográfica. Conclui-se que a valorização do trabalho reprodutivo depende da implementação de políticas públicas, da ampliação da infraestrutura social e da promoção da responsabilidade compartilhada, sendo indispensável para a efetivação da igualdade de gênero e do desenvolvimento sustentável.

[1] Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Lavras (Unilavras). Advogada. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7490042798495031. E-mail: luisavileladamata@hotmail.com.
[2] Doutoranda em Comunicação pela Universidade Paulista (UNIP). Mestre em Educação pela Universidade do Vale do Sapucaí. Bacharel em Direito. Professora no Centro Universitário de Lavras (Unilavras). Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/5915108127365885. E-mail: marianesparodia@gmail.com
[3] Mestre em Direito - Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Professora no Centro Universitário de Lavras (Unilavras). Advogada. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3025296529742792. E-mail: erika_lasmar@hotmail.com

PALAVRAS-CHAVE: trabalho reprodutivo; desigualdade de gênero; ODS 5; Agenda 2030; trabalho doméstico.

ABSTRACT: This study analyzes the valuation of reproductive labor as an essential element for reducing gender inequality and achieving Target 5.4 of Sustainable Development Goal (SDG) 5 of the 2030 Agenda in Brazil. Reproductive laborunderstood as the set of unpaid domestic and care activities performed predominantly by women has historically been rendered invisible and undervalued, despite its social and economic significance. The research examines the historical construction of this sexual division of labor, highlighting its relationship with processes such as the emergence of private property and the consolidation of capitalism. It also analyzes the influence of this labor on the economy, noting its exclusion from official indicators, as well as the reality of paid reproductive labor in Brazil, which is marked by structural inequalities, particularly for Black women. Based on data from PNAD and IBGE, the study confirms the persistence of inequality in the distribution of time dedicated to domestic chores. The study employs the dialectical method, utilizing a qualitative approach and a literature review. It concludes that valuing reproductive labor depends on the implementation of public policies, the expansion of social infrastructure, and the promotion of shared responsibility, all of which are indispensable for achieving gender equality and sustainable development.

KEYWORDS: reproductive labor; gender inequality; SDG 5; 2030 Agenda; domestic work.

INTRODUÇÃO

O trabalho reprodutivo é um conceito utilizado por teóricas feministas para definir o trabalho doméstico realizado pelas mulheres no âmbito familiar. Trata-se de um conceito amplo, que abarca tarefas de limpeza e manutenção do lar, bem como o cuidado de crianças e idosos, desempenhadas de forma não remunerada. Historicamente, esse trabalho foi imposto às mulheres como forma de opressão, sendo frequentemente classificado como inerente à natureza feminina. Conforme apontam estudos de teóricas feministas, há marcos históricos relevantes que contribuíram para a imposição dessa obrigação às mulheres.

O presente trabalho tem como tema a valorização do trabalho reprodutivo como mecanismo de redução da desigualdade de gênero, com foco no cumprimento da meta 5.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Brasil.

Historicamente, essa divisão sexual do trabalho foi naturalizada e apresentada como expressão de uma aptidão feminina inata. A naturalização, como

observa Federici (2019), foi o meio pelo qual o capital obteve esse trabalho sem pagar por ele. Consolidada com a propriedade privada e o capitalismo, ela relegou o trabalho reprodutivo à esfera "privada" e o excluiu da lógica da acumulação, tornando-o invisível como trabalho. Essa invisibilidade tem efeitos concretos: o trabalho doméstico não remunerado fica fora dos indicadores oficiais de emprego e renda e à margem da proteção previdenciária. Estudo de Melo, Considera e Di Sabbato estimou, com base na PNAD, que esse trabalho equivaleria a cerca de 12% do PIB brasileiro em 2012, o que dá a medida de sua relevância econômica e de sua desconsideração.

A questão ganha complexidade quando se observa que o trabalho reprodutivo também é exercido de forma remunerada. Dados da Pnad Contínua, do 4º trimestre de 2024, indicam que 5,9 milhões de pessoas atuavam no trabalho doméstico remunerado, das quais 91,9% eram mulheres e 69% eram mulheres negras (IBGE, 2024). Em sua maioria, essas trabalhadoras estão na informalidade e têm baixa escolaridade e rendimentos inferiores aos das demais ocupadas. Isso revela que a desigualdade de gênero no trabalho reprodutivo se entrelaça com desigualdades de raça e de classe. Esse cenário persiste mesmo após a Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2011, que o Brasil só ratificou em 2018.

Foi nesse contexto que a Agenda 2030, aprovada em 2015 pelos 193 Estados-membros da ONU, incluiu na meta 5.4 o reconhecimento e a valorização do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado. O Brasil adaptou a meta para abranger a divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado, em perspectiva interseccional (IPEA, 2019). Apesar dessa previsão normativa, os dados mostram persistência da desigualdade: em 2022, mulheres brancas e negras dedicaram 11,4% e 12,2% de seu tempo aos afazeres domésticos, enquanto homens brancos e negros dedicaram 5,3% e 5,2% (ONU Brasil, 2022). Além disso, no período pós-pandemia, o simples fato de ser mulher representou um acréscimo médio de 11 horas semanais de trabalho doméstico e de cuidados não remunerados (IPEA, 2023). A Agenda 2030 da ONU, estabelecida em Assembleia Geral realizada na cidade de Nova York, nos Estados Unidos, define 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas específicas, com o propósito de que os 193 países-membros alcancem o desenvolvimento até o ano de 2030. Especificamente, a meta 5.4 do ODS 5 estabelece, como meio essencial

para a promoção do desenvolvimento sustentável, a valorização do trabalho reprodutivo, visando à concretização da igualdade material entre homens e mulheres.

Diante disso, a pesquisa busca responder ao seguinte problema: em que medida a valorização do trabalho reprodutivo pode contribuir para a redução da desigualdade de gênero e para o cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU pelo Brasil? Parte-se da hipótese de que o reconhecimento econômico do trabalho reprodutivo, por si só, não basta. Sua valorização exige a atuação conjunta de políticas públicas, a ampliação da infraestrutura social e a responsabilidade compartilhada entre Estado, mercado, famílias e sociedade, além do enfrentamento das condições estruturais das trabalhadoras domésticas remuneradas.

Quanto à metodologia, adota-se o método dialético com abordagem qualitativa por permitir compreender o trabalho reprodutivo em suas contradições históricas, econômicas e sociais, com abordagem hipotético-dedutiva. A técnica é a revisão bibliográfica, com doutrina jurídica, documentos da ONU e da ONU Mulheres, e análise de dados secundários da PNAD Contínua/IBGE, do DIEESE e do IPEA sobre o tempo dedicado aos afazeres domésticos e o perfil das trabalhadoras domésticas.

O objetivo é analisar a relação entre a valorização do trabalho reprodutivo e a redução da desigualdade de gênero, à luz da meta 5.4 do ODS 5. Os objetivos específicos são: investigar a formação histórica e a construção social da divisão sexual do trabalho; examinar o trabalho reprodutivo remunerado no Brasil e suas desigualdades de raça e classe; discutir a transversalidade de gênero como diretriz normativa e os impactos do trabalho reprodutivo na estrutura econômica; avaliar o estágio de cumprimento da meta 5.4 no país a partir de dados da PNAD Contínua/IBGE e de outras fontes oficiais, além de propor medidas para sua efetivação.

A pesquisa justifica-se pela relevância social e acadêmica do tema. A desvalorização do trabalho reprodutivo é um dos pilares da desigualdade de gênero, e a ausência de avanços significativos na meta 5.4 compromete o desenvolvimento sustentável, que pressupõe a igualdade material entre homens e mulheres.

O trabalho está estruturado em quatro seções. A primeira trata da formação histórica e da construção social do trabalho reprodutivo. A segunda aborda o trabalho reprodutivo remunerado no Brasil e a precarização das trabalhadoras

domésticas. A terceira discute a transversalidade de gênero como diretriz normativa e os impactos do trabalho reprodutivo na economia. A quarta examina o ODS 5 e o cumprimento da meta 5.4. Ao final, conclui-se que a valorização do trabalho reprodutivo depende de uma atuação articulada entre Estado, sociedade e família, com políticas de socialização do cuidado, ampliação da infraestrutura básica e reforma das licenças parentais, de modo que o cuidado deixe de ser tratado como obrigação privada feminina e passe a ser uma responsabilidade compartilhada.

1 FORMAÇÃO HISTÓRICA E CONSTRUÇÃO SOCIAL DO TRABALHO REPRODUTIVO

A divisão sexual do trabalho constitui um dos fundamentos históricos das desigualdades de gênero. Esse modelo organizacional foi edificado sobre a naturalização das tarefas domésticas como próprias da mulher, sustentando-se no argumento de que estas atividades decorrem de uma aptidão feminina inata.

O trabalho doméstico não remunerado é aquele que não é comercializado, sem direito ao salário e realizado no próprio domicílio, é considerado como um trabalho invisível, não reconhecido na sociedade por não possuir direito à remuneração e por ser considerado como um atributo “natural” das mulheres.

> O trabalho doméstico foi transformado em um atributo natural em vez de ser reconhecido como trabalho, porque foi destinado a não ser remunerado. O capital tinha que nos convencer de que o trabalho doméstico é uma atividade natural, inevitável e que nos traz plenitude, para que aceitássemos trabalhar sem uma remuneração (Federici, 2019. p. 42-43).

Como observa Guedelha (2017), o trabalho doméstico, por não possuir caráter de mercadoria, permanece à margem do direito previdenciário. Isso significa que, embora esse trabalho constitua uma parte vital da engrenagem social, ele não é sequer mensurado nas estatísticas nacionais de emprego ou de renda, e, por consequência, não gera proteção previdenciária. Para a autora, tal construção cultural gerou a invisibilidade econômica e social do trabalho doméstico, desconsiderando seu papel essencial para a reprodução da força de trabalho e para o funcionamento da sociedade.

No mesmo sentido, Amaral et al. (2019) apontam que a desconsideração do trabalho doméstico não remunerado nos sistemas de seguridade social traduz-se em uma falha conceitual grave. Para os autores, o pilar contributivo da previdência

social brasileira ignora a divisão sexual do trabalho e sua implicação na participação desigual entre homens e mulheres.

Assim, “trabalho reprodutivo” compreende o trabalho doméstico não remunerado, realizado majoritariamente por mulheres, bem como o trabalho de cuidado com outros seres humanos exercido dentro do lar (Alves, 2021). Historicamente, esse trabalho é imposto às mulheres e permanece invisibilizado sob os aspectos social e econômico. Embora seja fundamental para a manutenção da sociedade e da própria economia, não é reconhecido, de fato, como trabalho, mas sim tratado como uma atribuição natural feminina.

O conceito de "trabalho reprodutivo" designa o conjunto de atividades voltadas à manutenção da vida e à reprodução da força de trabalho, abrangendo o trabalho doméstico não remunerado e o trabalho de cuidado com outros seres humanos exercido dentro do lar, realizados majoritariamente por mulheres (Alves, 2021). Trata-se, portanto, de um trabalho que sustenta a vida cotidiana e, por consequência, a própria economia, sendo condição de existência do trabalho produtivo. Apesar dessa centralidade, esse trabalho foi historicamente imposto às mulheres e permanece invisibilizado nos planos social e econômico: em vez de ser reconhecido como trabalho, é tratado como atribuição natural feminina. É justamente essa naturalização que o conceito de trabalho reprodutivo busca desfazer, ao tornar visível que se trata de uma atividade socialmente necessária e economicamente relevante.

A divisão de trabalho entre homens e mulheres existe desde as sociedades primitivas. Nesses agrupamentos, a figura da mulher era vista como um ser sagrado em razão da sua capacidade de gestação. No entanto, segundo Rosie Marie Muraro (2020), quando os homens, que até então desconheciam seu papel na reprodução sexual e acreditavam que era uma função exclusiva das mulheres, passaram a ter conhecimento e domínio sobre suas funções biológicas, bem como por fatores como o reconhecimento da força masculina em contextos de guerras por territórios e na caça, deu-se início o processo de domínio e opressão do homem sobre a mulher.

Além disso, o papel da reprodução e suas consequências no corpo feminino (menstruação, gravidez, parto) contribuíram para a construção de uma imagem de fragilidade feminina. Nesse contexto, as mulheres passaram a ser vistas como incapazes de exercer atividades que exigiam força física, como a agricultura e a

caça, o que levou à atribuição ao homem da responsabilidade pela subsistência do grupo.

Nesse sentido, sob a ótica da análise existencialista de Simone de Beauvoir (2019), a mulher teria sido historicamente conduzida a aceitar o que a autora descreve como um “destino biológico” de gerar a vida, muitas vezes em detrimento da busca por outros sentidos para sua existência. Para a autora, enquanto o homem arriscava a própria vida na caça e na guerra para garantir a sobrevivência do grupo, desenvolvendo ferramentas e projetos que o levavam à “transcendência”, a mulher era mantida vinculada à “imanência” do corpo e das funções reprodutivas. Assim, a construção social da feminilidade teria operado para que conceber a vida fosse considerado menos relevante do que arriscar a vida, transformando a biologia em um projeto de vida imposto, e não necessariamente escolhido (Beauvoir, 2019).

Com a transição dos povos primitivos para a sociedade civilizada, a figura da mulher, anteriormente sagrada em razão da sua capacidade de gestação, passa a ser inferiorizada e considerada frágil e vulnerável, mantendo as mulheres em um papel de opressão e submissão.

Ainda, fatores como a propriedade privada, a formação do capitalismo e a sedentarização foram determinantes para a consolidação da opressão e exploração da mulher pelo homem (Maia, 2023).

No capitalismo, a opressão do sexo feminino foi reorganizada, estabelecendo uma divisão entre a reprodução social e a produção de mercadorias. Esta, por gerar riqueza econômica, passou a ser considerada mais relevante e mais valorizada socialmente. Às mulheres foi atribuído o trabalho reprodutivo, hierarquicamente inferior, de importância social reduzida, e ao homem, o trabalho produtivo, que gera acúmulo de riquezas e é mais valorizado socialmente, mas que depende umbilicalmente do trabalho da mulher (Fraser; Jaeggi, 2020).

Nas palavras de Silvia Federici:

> Expulso da esfera das relações econômicas e enganosamente relegado à esfera do “privado”, do “pessoal” e, sobretudo, do “feminino”, excluído da acumulação capitalista, o trabalho reprodutivo foi invisibilizado como trabalho, e sua exploração foi naturalizada (Federici, 2022, p.50).

Dessa forma, observa-se que a construção histórica e social do trabalho reprodutivo está diretamente relacionada à consolidação de estruturas que sustentam a desigualdade de gênero, evidenciando a persistente desvalorização

desse trabalho ao longo do desenvolvimento das sociedades. Tal compreensão é fundamental para a análise das dinâmicas contemporâneas de desigualdade e permite avançar para a discussão acerca de seus reflexos atuais e das possibilidades de valorização no contexto das políticas públicas e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

2 O TRABALHO REPRODUTIVO REMUNERADO NO BRASIL: DESIGUALDADES E PRECARIZAÇÃO DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS

O trabalho reprodutivo remunerado consiste na realização de afazeres domésticos de forma formal e remunerada, como no caso de empregadas domésticas, enfermeiras e babás. No Brasil, essa atividade configura-se como uma das principais formas de ocupação feminina, especialmente entre mulheres negras.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do IBGE, referentes ao 4º trimestre de 2024, o país contava com 5,9 milhões de pessoas exercendo o trabalho doméstico remunerado, sendo 91,9% mulheres e 69% mulheres negras. Os dados indicam, ainda, que 61% dessas trabalhadoras não concluíram a educação básica e que seus rendimentos são, em média, 56% inferiores aos das mulheres ocupadas em outras categorias. Em 2023, aproximadamente 26% das trabalhadoras domésticas encontravam-se em situação de pobreza (IBGE, 2024).

Apesar da elevada demanda, trata-se de uma atividade ainda marcada pela desvalorização e pela informalidade, com condições precárias de trabalho e desigualdades salariais. As condições de precariedade enfrentadas pelas trabalhadoras domésticas no Brasil decorrem, entre outros fatores, do entrelaçamento histórico com o trabalho escravo desempenhado por mulheres negras no interior das casas dos senhores.

As mulheres que permaneceram exercendo atividades domésticas em regimes semelhantes à servidão passaram a ser denominadas “criadas” (Teixeira, 2021). Com o passar do tempo, passaram a ser reconhecidas como empregadas domésticas, com a previsão de remuneração pelo trabalho realizado.

Um marco relevante na garantia de direitos dessas trabalhadoras ocorreu em 2011, com a Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu direitos e garantias básicas para o trabalho doméstico. Contudo, é

imperativo destacar que, embora o marco internacional date de 2011, o Brasil apenas ratificou a referida Convenção em 2018. Esse hiato de sete anos entre a promulgação internacional e a internalização pelo ordenamento jurídico brasileiro evidencia a resistência estrutural e a morosidade no cumprimento de compromissos globais voltados à valorização do trabalho reprodutivo remunerado.

Ainda, mesmo após anos desse marco, o trabalho doméstico no Brasil ainda se caracteriza pela informalidade, pela sobrejornada e pela baixa remuneração, afetando, sobretudo, mulheres negras. Dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), referentes ao 4º trimestre de 2024, indicam que apenas 23,6% das trabalhadoras domésticas possuem carteira assinada, enquanto 76,4% exercem suas atividades sem formalização. No que se refere à proteção social, 65,7% dessas trabalhadoras não contribuem para a Previdência (DIEESE, 2025).

Assim, observa-se que o simples enquadramento do trabalho doméstico como atividade econômica e remunerada não é suficiente para assegurar sua valorização e o devido reconhecimento do trabalho exercido pelas mulheres.

Por essa razão, é necessário analisar conjuntamente o trabalho doméstico não remunerado e o remunerado, como forma de efetivamente promover a igualdade de gênero. Isso porque mulheres em posições sociais mais elevadas conseguem se desvincular, em certa medida, desse trabalho que lhes é historicamente imposto, mas o fazem, em grande parte, por meio da transferência dessas atividades a outras mulheres, pertencentes a diferentes classes sociais.

Assim, não é possível discutir o reconhecimento e a remuneração do trabalho de cuidado não remunerado sem, previamente, enfrentar a necessidade de transformação das condições estruturais às quais estão submetidas as empregadas domésticas.

Desse modo, para o pleno cumprimento da meta 5.4 do ODS 5, torna-se indispensável o reconhecimento e a valorização de ambas as formas de trabalho, considerando as múltiplas camadas de desigualdade que atravessam e diferenciam as experiências das mulheres.

3 A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO COMO DIRETRIZ NORMATIVA

A transversalidade de gênero é um princípio de política pública que exige que a desigualdade entre homens e mulheres seja considerada em todas as fases do planejamento, execução e avaliação de programas sociais. Foi consolidado nas conferências da ONU, como a de Beijing (1995).

Essa diretriz exige produção de dados desagregados, consulta a grupos vulneráveis e análise de impacto de normas. Sem isso, as políticas públicas continuam a excluir mulheres e negras, mantendo a desigualdade.

A transversalidade de gênero é uma diretriz consolidada nos fóruns internacionais de direitos humanos, especialmente após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing (1995), que estabeleceu a necessidade de incorporar a perspectiva de gênero em todas as fases de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A ideia central do *mainstreaming* (integração) de gênero é que a igualdade entre homens e mulheres não deve ser tratada como uma pauta isolada ou setorial, mas como princípio estruturante de todas as decisões governamentais.

No Brasil, a aplicação da transversalidade de gênero é um desafio persistente, sobretudo nas políticas previdenciárias. Segundo Guedelha (2017), o princípio da transversalidade deve ser o fundamento de qualquer política previdenciária justa", pois somente com a consideração das desigualdades de gênero estruturais é possível alcançar a isonomia substancial entre homens e mulheres.

A análise crítica da política previdenciária brasileira revela que, embora existam dispositivos legais que conferem às mulheres certas vantagens como a redução da idade mínima para aposentadoria, o argumento recorrente da diferenciação de idade para aposentadoria como forma de compensação às mulheres pelo sobretrabalho se mostra falho, pois beneficia, sobretudo, aquelas que já estão inseridas no sistema previdenciário. Como destacam os autores Amaral et al. (2019): cada hora de sobretrabalho das seguradas mais ricas vale mais que cada hora de sobretrabalho daquelas com menor renda.

A transversalidade de gênero exige, entre outras medidas, a produção e o uso de dados desagregados por sexo, raça e classe social, a escuta qualificada de grupos vulneráveis e a avaliação sistemática dos impactos das normas e políticas

sobre esses grupos. No entanto, como observa Guedelha (2017), as políticas públicas de previdência não consideram a desigualdade racial de forma direta, tornando invisível a situação da mulher, agravando ainda mais as exclusões já existentes.

Não se trata, portanto, de elaborar políticas específicas para mulheres, mas de desenvolver políticas públicas com base em uma concepção ampla de igualdade, que reconheça as diferenças e as desigualdades e promova a equidade. Como apontam Pereira et al. (2010), políticas “aparentemente neutras” tendem a reforçar desigualdades estruturais quando ignoram a diversidade de trajetórias sociais e condições de vida entre homens e mulheres.

A transversalidade de gênero, nesse sentido, propõe um novo paradigma de justiça: não apenas reconhecer as desigualdades, mas agir para superá-las por meio de políticas estruturantes. No caso da previdência, isso significa reconhecer o tempo dedicado ao cuidado e às tarefas domésticas como tempo de trabalho e criar instrumentos legais que garantam às mulheres, especialmente às mais vulneráveis, o direito à aposentadoria digna.

O Estado brasileiro, signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), tem o dever jurídico de implementar medidas que promovam a igualdade de gênero de forma efetiva. Isso inclui ações afirmativas, como a compensação do tempo de cuidado, a inclusão de critérios diferenciados de aposentadoria e a institucionalização de mecanismos de avaliação de impacto de gênero nas reformas da previdência.

Como ressalta Guedelha (2017), a justiça de gênero na seguridade social só será possível se as mulheres deixarem de ser vistas apenas como beneficiárias e passarem a ser reconhecidas como sujeitos políticos e trabalhadoras em sua plena dimensão produtiva e reprodutiva. Trata-se, em última instância, de respeitar a dignidade da mulher como agente de transformação social e promotora da vida.

Portanto, a transversalidade de gênero, mais do que um conceito técnico, é um imperativo ético e político para a construção de uma previdência social inclusiva, justa e verdadeiramente universal. Incorporá-la ao planejamento, à execução e à avaliação das políticas públicas é o caminho necessário para assegurar que nenhuma mulher seja deixada para trás por um sistema que ainda se recusa a enxergar o trabalho que não vê.

3.1 Impactos do trabalho reprodutivo na estrutura econômica

O trabalho reprodutivo remunerado integra o cálculo do PIB nacional. Entretanto, quando essas atividades são desempenhadas no âmbito doméstico, de forma informal e não remunerada, não são contabilizadas, tornando-se invisíveis aos indicadores econômicos do país.

Em um estudo realizado por Melo, Considera e Di Sabbato, no ano de 2016, os autores avaliaram o número de horas gastas por homens e mulheres em tarefas domésticas, com base em dados da PNAD. Foram considerados indivíduos que realizam atividades domésticas de forma eventual, concomitantemente ao trabalho formal, bem como aqueles que se dedicam exclusivamente aos afazeres do lar. Os dados coletados indicaram que o trabalho reprodutivo foi equivalente a 12% do PIB nacional no ano de 2012 (Melo; Considera; Di Sabbato in Barajas et al., 2016, p. 185).

Nas palavras dos autores:

> Dito de outro modo, a sociedade brasileira é 12% mais rica do que até agora se reconhecia e, agregando-se este valor ao longo da década, o Brasil produziu outro PIB, secreto, que não se conhecia, mas que corresponde à reprodução da vida no país. Este PIB velado ou o "PIB da vassoura", como o apelidou o colunista Ancelmo Gois, do jornal O Globo, quando se referiu a estas tarefas que não geram renda monetária e que a sociedade ignora (Melo; Considera; Di Sabbato in Barajas et al., 2016, p. 185).

Desse modo, a análise dos autores demonstra o quanto essa atividade, apesar de invisibilizada e tratada como atribuição feminina (sem remuneração), é extremamente relevante tanto socialmente quanto para a economia do país.

No entanto, a simples inclusão do trabalho reprodutivo não remunerado nas contas nacionais não é suficiente para conferir a visibilidade e a valorização propostas pela Agenda 2030. Isso porque, no contexto brasileiro, persistem diversas questões estruturais que resultam na exploração de mulheres em situação de maior vulnerabilidade social e econômica, especialmente aquelas que exercem o trabalho reprodutivo de forma remunerada, o que demonstra que o reconhecimento econômico, por si só, não é capaz de enfrentar as desigualdades que permeiam essa atividade.

4 O ODS 5 E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO

A Agenda 2030 da ONU foi criada em 2015, durante uma Assembleia Geral realizada na cidade de Nova York (EUA), e assinada pelos 193 países membros da organização, incluindo o Brasil. Ela consiste em um plano de ação composto por metas a serem alcançadas pelos países signatários até o ano de 2030, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável por meio da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de metas específicas associadas a cada um deles.

Ao todo, são 17 ODS, desdobrados em 169 metas internas. Esses objetivos correspondem a diretrizes globais que orientam políticas públicas e ações internacionais, sendo eles (ONU, 2015):

> Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Objetivo 3. assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos. Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

O Brasil, como membro da ONU, criou um canal de monitoramento para avaliar o cumprimento das metas da Agenda 2030, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD).

Dentre esses objetivos, o ODS 5 destaca-se por sua relação direta com a promoção da igualdade de gênero, especialmente no que se refere à valorização do trabalho reprodutivo.

Destaca-se a ainda o documento da ONU Mulheres, "*Turning Promises into Action*", que apresenta sete mensagens consideradas essenciais para o alcance da meta 5.4 (ONU Mulheres, 2018).

> 1. Tratar das desigualdades existentes na sociedade é crucial para alcançar outros objetivos além da igualdade de gênero, tais como a erradicação da pobreza, acesso à saúde, educação de qualidade, trabalho decente e crescimento econômico;
> 2. Os trabalhos do cuidado remunerado e não remunerado estão intrinsecamente ligados e são ignorados pela sociedade, devendo ser abordados em conjunto;
> 3. As desigualdades de gênero são intensificadas por outras formas de desigualdade, e por esta razão o trabalho reprodutivo varia em sua intensidade e natureza dentro de cada país ou região;
> 4. O reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado perpassa pela maior visibilidade do debate na sociedade, pelo estabelecimento de políticas públicas e pela destinação de recursos para a divisão igualitária de tarefas;
> 5. A redução do trabalho doméstico e de cuidado é uma prioridade ainda maior em países de baixa renda em virtude da precária infraestrutura;
> 6. Para que haja a redistribuição do trabalho doméstico e de cuidado, é necessário que sejam disponibilizados serviços de qualidade e acessíveis a toda a população, trabalho digno aos que exercem esta atividade de forma remunerada e o compartilhamento das tarefas com os homens;
> 7. São necessárias abordagens multissetoriais e específicas para cada contexto social, a fim de que se possam garantir os direitos e o bem-estar de cuidados e cuidadores, reduzindo as desigualdades dentro do seio familiar.

Nesse contexto, a meta 5.4 busca: "reconhecer e valorizar o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado", evidenciando sua importância para a manutenção da sociedade e da economia.

Nesse sentido, a compreensão dos fundamentos e diretrizes da Agenda 2030 permite situar o debate acerca do trabalho reprodutivo em um contexto mais amplo de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A partir dessa perspectiva, torna-se possível aprofundar a análise específica do ODS 5 e, especialmente, da meta 5.4, examinando de que forma suas diretrizes dialogam com a realidade social apresentada e com os desafios para a efetiva valorização do trabalho de cuidado.

Ressalta-se o ODS 5 prevê a igualdade de gênero como meio para alcançar o desenvolvimento sustentável, e se desdobra em 9 propósitos específicos para alcançar a igualdade material entre homens e mulheres.

Além disso, os países signatários da ONU possuem a possibilidade de adaptar as metas estabelecidas, a fim de adequá-las às suas realidades nacionais. Nesse contexto, o Brasil promoveu uma adaptação da meta 5.4:

> Eliminar a desigualdade na divisão sexual **do trabalho remunerado e não remunerado**, inclusive no trabalho doméstico e de cuidados, promovendo maior autonomia de todas as mulheres, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas, por meio de políticas públicas e da promoção da responsabilidade compartilhada dentro das famílias (IPEA, 2019) (grifos nossos).

Apesar desse avanço normativo, os dados obtidos pela PNAD Contínua demonstram que o Brasil não apresenta progressos significativos na efetivação dessa meta. Conforme já evidenciado, as mulheres ainda se dedicam a uma quantidade significativamente maior de tempo aos afazeres domésticos e ao cuidado não remunerado em comparação aos homens. Ao longo dos anos, segundo pesquisas do IBGE, essa desigualdade permanece estrutural e persistente.

No ano de 2022, o Relatório Anual da ONU Brasil apontou que homens brancos dedicam 5,3% do seu dia aos afazeres domésticos, enquanto homens negros e pardos dedicam 5,2%. Em contrapartida, mulheres brancas destinam 11,4% do seu tempo, e mulheres negras, 12,2% (ONU Brasil, 2022). Esses dados evidenciam que as mulheres dedicam praticamente o dobro do tempo em comparação aos homens.

Ademais, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que, no período pós-pandemia da COVID-19, a sobrecarga feminina foi intensificada, sendo que o simples fato de ser mulher implica um acréscimo médio de 11 horas semanais no trabalho doméstico e nos cuidados não remunerados (IPEA, 2023).

Estima-se que um dos principais desafios para o cumprimento desse objetivo seja a insuficiência na mensuração de dados, o que contribui para a invisibilidade da questão de gênero. Ainda assim, os dados disponíveis indicam que o Brasil não se encontra próximo de alcançar a referida meta.

Além da ausência de políticas públicas efetivamente voltadas ao reconhecimento e à valorização do trabalho de cuidado não remunerado, observa-se que determinados movimentos sociais também contribuem para a manutenção das mulheres em estruturas desiguais.

Dessa forma, evidencia-se que a efetivação da meta 5.4 do ODS 5 depende não apenas da formulação de políticas públicas, mas também da transformação de padrões sociais e culturais que ainda sustentam a desigualdade na divisão do trabalho. Nesse sentido, torna-se fundamental promover a conscientização acerca da importância do trabalho reprodutivo e garantir condições para que todas as mulheres possam exercer suas escolhas de forma livre e efetivamente igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A valorização do trabalho de cuidado não remunerado, como meio de reduzir a desigualdade de gênero e promover o cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU no Brasil, depende de uma atuação articulada entre Estado, sociedade e família, baseada na responsabilidade compartilhada no âmbito doméstico e na implementação de políticas públicas de proteção social.

A Agenda 2030 foi concebida com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável e enfrentar problemas sociais estruturais. Contudo, o cumprimento de suas metas encontra obstáculos decorrentes do fato de que tais problemas são, em grande medida, produzidos no contexto de uma sociedade capitalista.

Ainda assim, a própria criação da Agenda 2030 representa um avanço e sinaliza uma tentativa de reorientação dos rumos do sistema. O documento da ONU Mulheres, "*Turning Promises into Action*", apresenta, ainda, sete mensagens consideradas essenciais para o alcance da meta 5.4 (ONU Mulheres, 2018).

A solução para esse problema é multifacetada e demanda o comprometimento do Estado, da família, da sociedade e dos entes privados, além da ampliação do debate público, para que mulheres historicamente silenciadas e marginalizadas possam ser ouvidas.

A ONU Mulheres propõe a construção de um "diamante do cuidado", entendido como a organização das responsabilidades de cuidado de forma compartilhada entre família, Estado, mercado e setor sem fins lucrativos, com vistas à redistribuição do trabalho reprodutivo entre homens e mulheres. Paralelamente, deve-se promover o acesso das mulheres ao trabalho formal. Além disso, é fundamental reconhecer quem desempenha essas atividades e quem é mais impactado por sua desvalorização.

A valorização desse trabalho requer uma abordagem multissetorial, que considere sua relevância para a manutenção da sociedade e sua contribuição para a economia, ainda que de forma invisibilizada. Seu reconhecimento é indispensável para a ampliação das liberdades das mulheres e para a redução das desigualdades de gênero.

Destaca-se também, como forma de atuação do Estado, a necessidade de uma "terceirização" parcial dessas atividades ao Estado, por meio da criação de creches públicas, lavanderias e restaurantes comunitários, bem como a facilitação do acesso a utensílios domésticos.

Dados da PNAD de 2022 indicam que a precariedade da infraestrutura básica ainda compromete a gestão do lar. Apenas 69,5% da população possui acesso à rede de esgoto, e 86% dispõem de serviços de coleta de lixo. Além disso, a limitação no acesso a tecnologias que facilitam o trabalho doméstico, como máquinas de lavar e fogões elétricos, amplia o tempo dedicado às tarefas cotidianas, configurando, conforme as fontes, um fator limitador das capacidades e liberdades das mulheres.

Verifica-se que em grupos marginalizados, as mulheres são ainda mais afetadas e necessitam se dedicar ainda mais às tarefas domésticas. Isso porque a falta de saneamento básico, água encanada e utensílios domésticos básicos gera uma maior demanda no tempo gasto com as tarefas diárias. Lares que não dispõem desses serviços exigem maior dedicação ao cuidado, inclusive de pessoas doentes que vivem nessas condições e são mais suscetíveis à contaminação, recaindo, majoritariamente, sobre as mulheres a responsabilidade pelo cuidado com a saúde.

Ademais, a ampliação desses investimentos tende a reduzir a demanda por serviços públicos de saúde e assistência social, implicando menor necessidade de dispêndio estatal nessas áreas.

A carência de infraestrutura eleva significativamente o tempo despendido pelas mulheres nos afazeres domésticos. Nesse sentido, políticas públicas que assegurem o acesso à água encanada, saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo são fundamentais. A disponibilidade de água e energia, por exemplo, facilita atividades como limpeza e preparo de alimentos, contribuindo para a redução da chamada "pobreza de tempo" feminina.

As políticas públicas devem, ainda, incentivar a divisão equitativa das tarefas no âmbito doméstico. Isso pode ser promovido por meio de campanhas educativas e da revisão de legislações, como a ampliação das licenças maternidade e

paternidade, de modo que o cuidado deixe de ser compreendido como uma atribuição exclusiva da mulher.

Os dados da PNAD Contínua evidenciam que o trabalho reprodutivo no Brasil ainda constitui um espaço de resistência às transformações sociais. Embora se observe um aumento pontual da participação masculina, a maior parte das tarefas domésticas permanece concentrada nas mulheres.

A superação desse cenário exige que o cuidado deixe de ser tratado como uma obrigação privada e naturalizada, passando a ser compreendido como uma responsabilidade compartilhada. Para que esse conceito transcenda o plano teórico e alcance a concretude normativa, é fundamental a implementação de instrumentos que redistribuam o ônus do cuidado.

Um exemplo central reside na reforma das licenças parentais. Atualmente, o hiato entre a licença-maternidade (prevista na Constituição Federal e ampliada pelo Marco Legal da Primeira Infância) e a licença-paternidade reforça a ideia de que o cuidado é uma atribuição primariamente feminina. A equiparação entre essas licenças, transformando-as em uma licença parental compartilhada e obrigatória, apresenta-se como uma política pública essencial de redistribuição. Ao garantir que o homem também se ausente do mercado de trabalho para o exercício do cuidado, o Estado mitiga a penalização profissional das mulheres e promove a igualdade material no seio familiar, conforme preconizado pela meta 5.4 do ODS 5.

Sem a implementação de políticas públicas voltadas à socialização do cuidado e à redistribuição das tarefas, a dupla jornada continuará sendo um entrave à equidade de gênero e ao desenvolvimento econômico.

Em síntese, não haverá desenvolvimento sustentável enquanto o trabalho que sustenta a vida permanecer invisível e distribuído de forma desigual. A valorização do trabalho de cuidado deve ser compreendida como um eixo estruturante para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Clarissa Cecilia Ferreira. **O Trabalho Reprodutivo Sob o Capital: mulheres, classe e raça no trabalho doméstico e no cuidado**. Belo Horizonte: Letramento. Temporada 2021.

AMARAL, Aline Diniz et al. **A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil: elementos para o debate**. Brasília: Ipea, 2019.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: fatos e mitos**; tradução de Sérgio Milliet. 5ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Fronteira, 2019.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: a experiência vivida**; tradução de Sérgio Milliet. 5ª ed. Vol. II. Rio de Janeiro: Fronteira, 2019.

BRASIL. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: https://odsbrasil.gov.br/objetivo5/indicador541. Acesso em: 08 abr.2026.

DIEESE (Brasil). **Trabalho doméstico no Brasil**. São Paulo: DIEESE, abr. 2025. Infográfico. Disponível em: https://www.dieese.org.br/infografico/2025/trabalhadorasDomesticas.html. Acesso em: 13 abr. 2026.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução. São Paulo**: Elefante, 2019.

FEDERICI, Silvia. **Reencantando o Mundo: feminismo e a política dos comuns.** Tradução de coletivo Sycorax. 1ª ed. São Paulo: Elefante, 2022.

FRASER, Nancy. **Feminismo, Capitalismo e a Astúcia da História, in: LORDE, Audre et al organização Heloisa Buarque de Hollanda**. **Pensamento Feminista: conceitos fundamentais**, Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel**. Capitalismo em debate : uma conversa na teoria crítica.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

GIMENES, G. S. **Masculinismo e autoajuda: uma análise do fenômeno dos coaches redpills no Brasil**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

GLOBO. **Brasil tem o maior número de domésticas do mundo, diz OIT**. Disponível em: https://gl.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2013/01/brasil-tem-o-maior-numero-de-domesticas-do-mundo-diz-oit.html. Acesso em: 10 mar. 2026.

GUEDELHA, Nádia Maria França Quinzeiro. Direito de aposentadoria da mulher sob a perspectiva de gênero: uma análise à luz da transversalidade e divisão sexual do trabalho. **Revista Jurídica Portucalense**, n. 21, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Estatística de Gênero: População economicamente ativa**, 2010. Disponível em: https;//www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=1,1,2,-2,-3,128&ind=4726. Acesso em: 10 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Indicadores dos Objetivos de desenvolvimento Sustentáve**l.Disponível em: https://pgiods.ibge.gov.br/index.html?mapid=206. Acesso em 26 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Produto Interno Bruto do Brasil em 2022**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php#:~:text=O%20PIB%20do%20Brasil%20em,das%20Unidades%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20brasileiras.&text=O%20PIB%20mede%20apenas%20os,finais%20para%20evitar%20dupla%20contagem. Acesso em 19 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **Objetivos de desenvolvimento Sustentável: Igualdade de Gênero, 2019**. Disponível em https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html. Acesso em 02 abr 2026.

KRAISCH, R. J.; FONSECA, G. G. C. Ideologia RedPill e impactos na violência de gênero. **Revista de Geopolítica**, v. 16, n. 1, 2025.

MAIA, Lia. **A valorização do trabalho reprodutivo como desafio à igualdade de gênero: O Brasil e o cumprimento da ODS 5 e da meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU**. 1. ed. – Brasília, DF: Editora Venturoli, 2023.

MELO, Hildete Pereira de; CONSIDERA, Claudio Monteiro; DI SABBATO, Alberto. Os Afazeres Domésticos Contam. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 435-454, dez. 2007.

MELO, Hildete Pereira de; CONSIDERA, Claudio Monteiro; DI SABBATO, Alberto. Dez Anos de Mensuração dos Afazeres Domésticos no Brasil. in: FONTOURA, Natalia; ARAUJO, Clara (org.) et al. **Uso do Tempo e Gênero**. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

MURARO, Rose Marie. Breve introdução histórica in: KRAMER Heinrich; SPRENGER, James. **O Martelo das Feiticeiras**. Tradução de Paulo Fróes. 29ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - **Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: https://www.uninfo.org. Acesso em: 04 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS BRASIL. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2023**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 04 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5. Acesso em: 04 abr. 2026.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Relatório Anual 2022**. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2023-03/ONU_Brasil_Relatorio_Anual_2022.pdf. Acesso em: 03 de abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 189 sobre o trabalho digno para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos. 2011**. Ratificada pelo Brasil em 2018.

UN WOMEN, **Turning promises into Action: gender equality in the 2030 agenda for Sustaina-ble development**, 2018. Disponível em: https://www.unwomen.org/en/digital-library/ ment-2018. Acesso em 02 de abr de 2026.

ENTRE A FRAUDE EM BENEFÍCIOS SOCIAIS E A SONEGAÇÃO FISCAL: estigma, racionalização e seletividade na construção social da responsabilidade

BETWEEN SOCIAL BENEFIT FRAUD AND TAX EVASION: stigma, rationalization and selectivity in the social construction of responsibility

João Idivanei Morais Brun[1]

Recebido/Received: 04.09.2026/Sep 04th, 2026
Aprovado/Approved: 30.09.2026/Sep 30th, 2026
DOI: https://doi.org/10.68431/rdc.v5i2.468

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar possíveis assimetrias na construção social da responsabilidade e da reprovação atribuídas à fraude em benefícios sociais e à sonegação fiscal no Brasil. Parte-se do problema de saber por que a fraude relacionada a benefícios destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade pode ser associada a discursos de preguiça, dependência e desonestidade, enquanto a sonegação fiscal admite, em determinados discursos, racionalizações ligadas à carga tributária, à ineficiência estatal e à percepção de injustiça fiscal. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise de legislação, dados públicos e estudos sobre estigma, pobreza, moral tributária e sonegação. A pesquisa distingue o recebimento legítimo de benefícios sociais de sua obtenção fraudulenta, assim como diferencia sonegação de planejamento tributário e benefícios fiscais lícitos. Os resultados indicam sustentação qualitativa para a hipótese de que as duas condutas podem ser moralmente enquadradas de formas distintas: a fraude social tende a admitir maior individualização e estigmatização do agente, ao passo que a sonegação pode ser contextualizada por críticas ao sistema tributário e ao Estado. Não foram identificados, contudo, dados nacionais comparativos suficientes para afirmar qual das condutas recebe maior reprovação quantitativa.

PALAVRAS-CHAVE: benefícios sociais; sonegação fiscal; reprovação social; estigma; moral tributária.

ABSTRACT: This article aims to analyze possible asymmetries in the social construction of responsibility and social disapproval attributed to social benefit fraud and tax evasion in Brazil. It begins with the question of why fraud involving benefits intended for people in vulnerable situations may be associated with discourses of laziness, dependency, and dishonesty, whereas tax evasion may, in certain discourses, be rationalized in terms of the tax burden, state inefficiency, and

[1] Bacharel em Engenharia de Software e acadêmico do curso de Direito da Afya Centro Universitário de Pato Branco. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1359419846610531. E-mail: joaobrunw@gmail.com.

perceived tax injustice. A qualitative bibliographic and documentary approach is adopted, drawing on legislation, public data, and studies on stigma, poverty, tax morale, and tax evasion. The analysis distinguishes the legitimate receipt of social benefits from fraudulent receipt and differentiates tax evasion from lawful tax planning and tax incentives. The findings provide qualitative support for the hypothesis that the two forms of misconduct may be framed morally in different ways: social benefit fraud tends to allow greater individualization and stigmatization of the offender, whereas tax evasion may be contextualized through criticism of the tax system and the state. However, insufficient comparative national data were identified to determine which conduct receives greater quantitative social disapproval.

KEYWORDS: social benefits; tax evasion; social disapproval; stigma; tax morale.

INTRODUÇÃO

Benefícios sociais e o sistema tributário constituem formas distintas pelas quais o Estado se relaciona economicamente com a sociedade. Nesse contexto, a obtenção fraudulenta ou a manutenção indevida de benefícios sociais e a sonegação fiscal são condutas ilícitas que podem afetar recursos públicos, mas não necessariamente são percebidas e julgadas socialmente da mesma maneira.

O problema de pesquisa parte da seguinte indagação: por que a fraude ou o abuso de benefícios sociais tende a ser associado a discursos de preguiça, dependência e desonestidade, enquanto a sonegação fiscal pode ser racionalizada ou justificada por argumentos relacionados à carga tributária, à ineficiência estatal ou à própria legitimidade da tributação?

Parte-se da hipótese de que a reprovação social atribuída a condutas ilícitas que afetam recursos públicos não é construída de modo uniforme. Enquanto a fraude em benefícios sociais pode ser individualizada e moralizada como falha de caráter do beneficiário, a sonegação fiscal pode ser contextualizada e racionalizada a partir de críticas ao sistema tributário e ao Estado.

O objetivo geral consiste em analisar a possível seletividade da reprovação social atribuída à fraude em benefícios sociais e à sonegação fiscal no Brasil, investigando diferentes formas de estigmatização, moralização e racionalização associadas a essas condutas. Especificamente, busca-se: a) examinar a construção social do beneficiário considerado “merecedor” ou “não merecedor”; b) identificar processos de estigmatização relacionados aos beneficiários de programas sociais e às fraudes envolvendo benefícios; c) analisar formas de racionalização associadas à

sonegação fiscal; d) comparar mecanismos de responsabilização individual e sistêmica presentes na literatura analisada; e) examinar, de forma complementar, as respostas jurídicas e institucionais relacionadas às duas condutas; e f) identificar os limites das evidências disponíveis para sustentar conclusões sobre a reprovação social comparativa.

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A revisão narrativa foi orientada pelo problema de pesquisa, sem pretensão de constituir revisão sistemática ou levantamento exaustivo. O corpus reuniu estudos sobre estigma, pobreza, assistência social, merecimento, moral tributária e sonegação fiscal, além de legislação federal e documentos oficiais do MDS e da PGFN, selecionados por sua pertinência ao objeto. As fontes foram submetidas à análise temática comparativa segundo cinco eixos: construção do merecimento; generalização da conduta individual ao grupo; racionalização da sonegação; atribuição individual ou sistêmica da responsabilidade; e respostas jurídicas e institucionais. A análise distinguiu o recebimento legítimo de benefício social de sua obtenção fraudulenta e separou a sonegação do planejamento tributário e dos benefícios fiscais lícitos. Os dados da seção 5.1 tiveram função contextual e ilustrativa e, por se referirem a universos distintos, não foram utilizados para medir a prevalência das condutas ou a intensidade relativa da reprovação social.

Primeiramente, analisar-se-ão os benefícios sociais sob a perspectiva do direito, da fraude e da construção social do beneficiário considerado merecedor. Em seguida, serão debatidos o estigma da dependência e a moralização da pobreza. Na sequência, serão examinadas a sonegação fiscal, a moral tributária e os discursos de racionalização do ilícito tributário. Posteriormente, serão discutidos os mecanismos de construção social do desvio e da seletividade da reprovação. Por fim, os dois fenômenos serão colocados em diálogo, buscando compreender se a responsabilização social se dirige de modo distinto ao indivíduo e ao sistema.

1 BENEFÍCIOS SOCIAIS: DIREITO, FRAUDE E CONSTRUÇÃO DO BENEFICIÁRIO “MERECEDOR”

A proteção social ocupa posição relevante no ordenamento constitucional brasileiro. A Constituição Federal estabelece que a assistência social será prestada

a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e atribui a essa política objetivos relacionados à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, à integração ao mercado de trabalho, à proteção das pessoas com deficiência e à redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (Brasil, 1988).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) desenvolve esse comando constitucional ao definir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, integrante da seguridade social e de natureza não contributiva. Não se trata, portanto, de favor concedido discricionariamente pelo poder público, mas de uma política juridicamente estruturada para assegurar proteção diante de situações de vulnerabilidade social (Brasil, 1993).

Para os fins deste estudo, a expressão benefícios sociais será utilizada em sentido delimitado, compreendendo principalmente benefícios assistenciais e programas de transferência de renda destinados à proteção de pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Essa delimitação é necessária porque a proteção social brasileira abrange prestações de diferentes naturezas jurídicas, inclusive previdenciárias, assistenciais e programas específicos de transferência de renda, cada uma delas submetida a requisitos próprios de concessão e manutenção.

Entre essas prestações encontra-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, que garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que preencham os requisitos legais. A legislação prevê, ainda, mecanismos periódicos de revisão e hipóteses de cessação quando deixam de existir as condições que fundamentaram a concessão ou quando constatadas irregularidades (Brasil, 1993).

Também integram esse campo os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, atualmente disciplinado pela Lei nº 14.601/2023. O programa possui benefícios financeiros destinados às famílias que preencham os critérios legalmente estabelecidos e integra uma política pública voltada ao enfrentamento da pobreza e à proteção social (Brasil, 2023). O Bolsa Família será utilizado neste trabalho como uma das referências empíricas disponíveis, especialmente em razão da existência de literatura específica sobre a percepção social de seus beneficiários, sem que a análise fique restrita a esse programa.

É fundamental distinguir o recebimento legítimo de um benefício social de sua obtenção ou manutenção fraudulenta. O indivíduo que preenche os requisitos legais e recebe determinada prestação social exerce uma posição juridicamente reconhecida. A fraude, por outro lado, pressupõe comportamento incompatível com as regras de acesso ou permanência no benefício e pode ensejar apuração, revisão, cancelamento e outras consequências previstas no ordenamento. A existência de mecanismos de fiscalização, portanto, não contradiz a natureza protetiva da assistência social; ao contrário, integra a própria administração das políticas públicas e busca assegurar que os recursos sejam destinados às pessoas que atendam aos critérios estabelecidos.

Essa distinção torna-se particularmente relevante porque nem toda inconsistência cadastral pode ser automaticamente tratada como fraude. Em 2026, a Instrução Normativa SAGICAD/MDS nº 18 estabeleceu procedimentos para prevenção, identificação e tratamento de indícios de irregularidade no Cadastro Único, destacando a necessidade de proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade e de não criminalização da pobreza (Brasil, 2026b). Assim, a identificação administrativa de divergências ou omissões deve ser seguida da adequada apuração, evitando-se a atribuição imediata de responsabilidade ao beneficiário.

Essa cautela jurídica é importante também no plano social. A existência de fraude em determinado caso concreto não permite concluir que o comportamento seja representativo dos beneficiários de uma política social. A responsabilização deve recair sobre a conduta comprovadamente irregular e sobre o respectivo agente, sem converter a situação particular em característica presumida de um grupo social inteiro.

Entretanto, a relação entre assistência social e julgamento social nem sempre se limita aos critérios jurídicos de elegibilidade. Políticas voltadas às populações economicamente vulneráveis são acompanhadas por discussões sobre mérito, autonomia individual, trabalho e dependência do Estado. Natalino (2020, p. 50-54), ao analisar percepções de brasileiros sobre pobreza, redistribuição e Bolsa Família, identifica repertórios relacionados à avaliação de beneficiários considerados “merecedores” e “não merecedores” da proteção estatal.

Nesse contexto, surge a figura do beneficiário considerado “merecedor”. Enquanto o ordenamento jurídico estabelece critérios objetivos para o acesso às

prestações sociais, a percepção coletiva pode acrescentar requisitos de natureza moral não previstos em lei. O beneficiário passa, então, a ser avaliado não apenas segundo sua situação de vulnerabilidade e o preenchimento dos critérios legais, mas também conforme expectativas relacionadas à disposição para o trabalho, à autonomia financeira e à utilização considerada socialmente adequada dos recursos públicos.

A noção de merecimento produz uma consequência importante para o objeto deste artigo. Quando uma pessoa obtém ou mantém fraudulentamente um benefício social, a crítica pode deixar de se limitar à conduta concreta e, em determinadas circunstâncias, ser generalizada para outros beneficiários, alimentando percepções de que programas sociais promoveriam acomodação, dependência ou ausência de interesse pelo trabalho. Desse modo, uma fraude individual pode adquirir significado coletivo e contribuir para o questionamento não apenas do infrator, mas também dos demais beneficiários e, em determinadas situações, da própria legitimidade da política pública.

O combate a fraudes e irregularidades é compatível com a proteção social e constitui mecanismo necessário à correta utilização dos recursos públicos. O problema investigado neste trabalho não reside na existência de fiscalização ou de responsabilização, mas na possibilidade de que a reprovação dirigida ao comportamento ilícito eventualmente ultrapasse os limites da conduta individual e se transforme em julgamento moral sobre a pobreza e sobre aqueles que necessitam da proteção estatal.

Assim, a distinção entre direito social, fraude e julgamento moral constitui ponto de partida para a comparação proposta neste artigo. Se o ordenamento jurídico reconhece a proteção assistencial como direito e, simultaneamente, estabelece mecanismos para apurar irregularidades, interessa compreender em que medida, no plano social, a figura do beneficiário pode ser submetida a avaliações que excedem a legalidade de sua conduta. A partir dessa questão, o item seguinte examinará de forma específica o estigma da dependência e os processos de moralização da pobreza.

2 O ESTIGMA DA DEPENDÊNCIA E A MORALIZAÇÃO DA POBREZA

A condição de vulnerabilidade econômica não constitui apenas uma posição objetiva relacionada à renda ou ao acesso a bens e serviços. No plano das relações sociais, a pobreza pode ser acompanhada por avaliações sobre comportamento, responsabilidade individual, capacidade de trabalho e merecimento. Nesse processo, a necessidade de proteção estatal deixa de ser compreendida exclusivamente como consequência de condições econômicas e sociais e passa a ser interpretada também por categorias morais.

Essa dimensão é especialmente relevante nas políticas focalizadas de transferência de renda. Benefícios dirigidos a grupos em situação de pobreza exigem a identificação de seus destinatários como pessoas que necessitam de proteção estatal. A própria condição de beneficiário pode, assim, tornar-se característica socialmente relevante e sujeita a julgamentos externos.

Goffman compreende o estigma como um processo pelo qual determinado atributo pode produzir uma identidade social depreciada, fazendo com que o indivíduo seja percebido prioritariamente a partir de uma característica considerada negativa. Mais do que uma qualidade intrínseca da pessoa, o estigma decorre da relação entre atributo e expectativa social (Goffman, 1988, p. 11).

Aplicada ao campo da proteção social, essa perspectiva auxilia na compreensão de situações nas quais a condição de beneficiário deixa de indicar apenas a presença dos requisitos para determinada prestação pública e passa a produzir inferências sobre o caráter do indivíduo. O recebimento de auxílio pode ser associado à ideia de dependência, falta de esforço ou acomodação, ainda que essas características não integrem os critérios jurídicos de concessão do benefício.

Estudos realizados no Brasil identificaram a existência desse fenômeno entre beneficiários de programas de transferência de renda. Mattos e Ponczek (2009, p. 309-310) analisaram o efeito do estigma sobre beneficiários de programas de transferência e encontraram evidências de que a reprovação social pode produzir efeitos concretos sobre decisões e comportamentos das famílias participantes.

De forma semelhante, Marins (2014, p. 547-550) identifica repertórios morais na experiência cotidiana de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. A pesquisa registra situações de humilhação, constrangimento e desconfiança vinculadas à condição de beneficiário, demonstrando que o acesso à política pode

ser submetido a avaliações sobre mérito, comportamento e legitimidade da necessidade apresentada.

Essa constatação é reforçada por pesquisa mais recente sobre o mesmo programa. Marins e Rodrigues (2022, p. 229-231) identificam, a partir de observação e entrevistas com beneficiários e agentes públicos locais, situações persistentes de humilhação e controle social exercidas sobre famílias atendidas pelo Bolsa Família, o que indica a permanência do fenômeno estigmatizante identificado na literatura anterior.

Essa dinâmica permite compreender a formação da figura social do beneficiário “dependente”. A dependência, nesse contexto, não é utilizada apenas para indicar objetivamente que determinada parcela da renda familiar provém de uma política pública. O termo adquire conteúdo moral e pode sugerir incapacidade de autonomia, ausência de iniciativa ou preferência por receber recursos estatais em vez de trabalhar.

A passagem de uma constatação econômica para um juízo moral é relevante porque altera o objeto da crítica. Em vez de questionar exclusivamente o funcionamento de uma política pública, sua focalização ou a existência de uma fraude concreta, passa-se a questionar a disposição moral de seus destinatários. Expressões segundo as quais o beneficiário “não quer trabalhar” ou prefere “viver de benefício” exemplificam essa transformação discursiva: uma condição de vulnerabilidade é reinterpretada como consequência de escolhas individuais consideradas inadequadas.

Contudo, a hipótese de que programas de transferência de renda produziriam necessariamente desestímulo ao trabalho não encontra respaldo uniforme na literatura empírica brasileira. Tavares (2010, p. 629-630), ao investigar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho de mães beneficiárias, encontrou resultados que não sustentam uma interpretação simples de abandono do mercado de trabalho como consequência automática do benefício.

A importância desses achados para o presente trabalho não consiste em afirmar que nenhuma pessoa possa reduzir sua oferta de trabalho ou utilizar indevidamente determinada política social. O argumento é distinto: comportamentos individuais não autorizam a transformação de hipóteses particulares em características inerentes a todo um grupo social. A fraude pode ser comprovada e

responsabilizada individualmente; preguiça, falta de mérito ou dependência moral não podem ser presumidas da simples condição de beneficiário.

É justamente nessa passagem do indivíduo ao grupo que a estigmatização assume maior relevância. Uma conduta ilícita praticada por determinado beneficiário pode ser interpretada como confirmação de uma imagem previamente construída acerca das pessoas pobres. A fraude pode, então, deixar de representar apenas o comportamento de um agente específico e passar a servir como evidência aparente de uma suposta característica coletiva.

Essa generalização pode ser compreendida também a partir da teoria da rotulação social (*labeling approach*), segundo a qual o desvio não decorre exclusivamente da natureza do ato praticado, mas também da aplicação de regras e sanções sociais a determinados indivíduos, de modo que grupos sociais participam da definição de quais comportamentos e pessoas serão identificados como desviantes (Soares; Ribeiro, 2018, p. 95).

Nesse sentido, a construção do beneficiário "merecedor" possui uma contrapartida: o beneficiário considerado "não merecedor". O primeiro é representado como alguém cuja necessidade é legítima, temporária e acompanhada de esforço em busca de autonomia. O segundo pode ser apresentado como alguém que deseja permanecer dependente, que rejeita o trabalho ou que utiliza estrategicamente a política social para obter vantagem. A fronteira entre essas duas figuras não é definida apenas pelas regras jurídicas do benefício, mas também por expectativas sociais acerca de como a pessoa pobre deveria comportar-se.

Esse processo evidencia uma diferença fundamental entre responsabilidade jurídica e reprovação moral. A primeira exige análise dos requisitos legais e da conduta concreta. A segunda pode operar por generalizações, estereótipos e expectativas de comportamento. Assim, mesmo um beneficiário que cumpre os requisitos legais pode permanecer sujeito ao julgamento de que deveria demonstrar maior esforço ou abandonar rapidamente a política pública para provar sua independência.

A literatura sobre estigma demonstra, portanto, que a proteção estatal dirigida às populações vulneráveis pode ser acompanhada de um custo simbólico. Essa moralização da pobreza constitui um dos elementos necessários para a comparação proposta neste artigo. Se, diante da fraude em benefício social, a reação pode alcançar não apenas a ilegalidade da conduta, mas também o caráter, a disposição

para o trabalho e o merecimento do agente, torna-se necessário investigar se processo semelhante ocorre quando o prejuízo aos recursos públicos resulta da sonegação fiscal.

3 SONEGAÇÃO FISCAL, MORAL TRIBUTÁRIA E DISCURSOS DE RACIONALIZAÇÃO

A tributação constitui um dos principais instrumentos de financiamento das atividades estatais e de implementação das políticas públicas. Por meio da arrecadação tributária, o Estado obtém recursos destinados à manutenção de serviços públicos, à realização de investimentos e ao financiamento de políticas sociais. O cumprimento das obrigações tributárias, portanto, possui repercussões coletivas sobre a capacidade financeira do poder público.

Nesse contexto, é necessário distinguir a organização lícita da atividade econômica da conduta destinada a reduzir ou eliminar irregularmente a obrigação tributária. Siqueira e Ramos (2005, p. 557-558) diferenciam a evasão tributária, associada ao emprego de meios ilegais para reduzir o pagamento de tributos, da elisão fiscal, relacionada ao uso de mecanismos juridicamente permitidos. Essa distinção é fundamental para o presente estudo, pois a comparação proposta não envolve planejamento tributário legítimo nem benefícios fiscais legalmente instituídos, mas a sonegação enquanto forma ilícita de descumprimento da obrigação tributária.

A sonegação não representa fenômeno exclusivamente jurídico. A literatura econômica e comportamental demonstra que a decisão de cumprir ou descumprir obrigações tributárias envolve elementos diversos, como probabilidade de fiscalização, intensidade das sanções, percepção da carga tributária, comportamento dos demais contribuintes e confiança nas instituições públicas (Siqueira; Ramos, 2005, p. 571).

Essa dimensão comportamental está diretamente relacionada ao conceito de moral tributária. Martinez e Coelho (2019, p. 607-609), em estudo empírico com cidadãos brasileiros, analisam a moral tributária como importante determinante do cumprimento das obrigações fiscais e demonstram a relevância de fatores sociais e individuais para a conformidade tributária.

Pesquisa comparativa mais recente entre Brasil e Portugal reforça esse diagnóstico: Leal e Veloso (2025, p. 1) atribuem os elevados índices de sonegação no Brasil, em contraste com o caso português, à complexidade legislativa, à percepção de injustiça fiscal e à baixa efetividade da fiscalização, fatores que também aparecem associados a menor confiança institucional.

A introdução da moral tributária ao debate é relevante porque revela que o comportamento do contribuinte não é analisado apenas pela oposição entre legalidade e ilegalidade. A disposição para pagar tributos pode ser influenciada pela percepção acerca da legitimidade do Estado, da justiça do sistema tributário e da maneira como os recursos arrecadados são utilizados.

Grzybovski e Hahn (2006, p. 863), ao analisarem a educação fiscal e a percepção da questão tributária entre administradores-empresários, destacam a tributação como ponto sensível da relação entre Estado e cidadão e demonstram a relevância da compreensão sobre a função social dos tributos.

Essa característica permite compreender por que a sonegação pode ser acompanhada de discursos de racionalização. A racionalização não transforma uma conduta ilícita em juridicamente legítima, mas fornece ao agente ou aos observadores uma explicação capaz de reduzir sua reprovação moral. Argumentos que apresentam o não pagamento do tributo como reação à carga tributária, à corrupção, à complexidade normativa ou à ineficiência estatal deslocam parcialmente a explicação da conduta do indivíduo para o próprio sistema.

Nesse sentido, existe uma diferença importante entre explicar e justificar. A literatura pode identificar fatores que aumentam a propensão à sonegação sem que isso signifique reconhecer juridicamente sua legitimidade. A percepção de injustiça fiscal pode ser relevante para compreender por que determinados contribuintes deixam de cumprir suas obrigações, mas não converte a evasão ilícita em exercício regular de um direito.

A pesquisa sobre práticas de sonegação no ambiente empresarial também fornece elementos para essa discussão. Belo, Nascimento e Mendonça (2021, p. 928) analisaram o misbehavior empreendedor associado à sonegação em micro e pequenas empresas. A pesquisa qualitativa identificou racionalizações do comportamento e mostrou que, entre os entrevistados, a evasão podia ser tratada como escolha racional diante de riscos, benefícios e condições percebidas do ambiente institucional.

A diferença de tratamento social entre os dois grupos de infratores também pode ser aproximada da noção clássica de crime de colarinho branco, cunhada por Edwin Sutherland ao demonstrar que indivíduos de elevado status social e respeitabilidade praticam, no exercício de sua ocupação, condutas ilícitas que tendem a receber resposta social e institucional distinta daquela dirigida aos delitos tradicionalmente associados às classes populares (Soares; Ribeiro, 2018, p. 96). Ainda que o sonegador não se confunda necessariamente com o autor de crimes de colarinho branco em sentido estrito, a categoria de Sutherland auxilia a compreender por que condutas ilícitas praticadas por agentes economicamente inseridos tendem a ser explicadas por fatores sistêmicos, e não pela caracterização moral do indivíduo.

Essa forma de interpretação é especialmente relevante para o problema desta pesquisa. Na fraude em benefícios sociais, a censura pode concentrar-se no caráter do agente, representado como preguiçoso, acomodado, oportunista ou desonesto. Na sonegação fiscal, o contribuinte pode ser descrito também como alguém submetido a uma carga tributária considerada excessiva, a um sistema complexo ou a um Estado percebido como ineficiente. Nesse deslocamento discursivo reside a hipótese de uma possível seletividade: a primeira explicação internaliza a culpa, enquanto a segunda pode transferir parte da responsabilidade moral para fatores externos ao agente.

Isso não significa que a sonegação seja socialmente aceita de maneira uniforme ou deixe de ser condenada. Uma conduta pode ser reconhecida como ilegal e, simultaneamente, considerada compreensível diante de uma carga tributária julgada elevada ou de um Estado percebido como ineficiente. A questão investigada é, portanto, se a natureza dessa reprovação e das justificativas que a acompanham difere daquela observada quando o ilícito envolve beneficiários de políticas sociais.

Isso permite formular uma distinção analítica importante: na fraude relacionada a benefícios sociais, uma possível narrativa de reprovação pode assumir a forma “o beneficiário age assim porque não quer trabalhar ou porque pretende aproveitar-se do Estado”. Na sonegação, por outro lado, a narrativa pode assumir a forma “o contribuinte age assim porque o sistema tributário é excessivo, injusto ou ineficiente”. Nenhuma dessas formulações deve ser tomada como descrição universal da sociedade brasileira; elas representam tipos discursivos que servirão como categorias comparativas.

Assim, a comparação concentra-se nas diferentes formas de atribuição social de responsabilidade a cada conduta.

4 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DESVIO: ESTIGMATIZAÇÃO, RACIONALIZAÇÃO E SELETIVIDADE

A análise das seções anteriores evidencia que a reprovação social não se limita à identificação jurídica de uma conduta como lícita ou ilícita. A maneira pela qual determinado comportamento é percebido, explicado e moralmente avaliado também depende das relações sociais nas quais o agente está inserido e das representações construídas a seu respeito.

A contribuição de Erving Goffman é relevante para compreender esse processo. Ao analisar o estigma, o autor demonstra que determinadas características podem assumir importância na percepção social de um indivíduo e reduzir sua identidade a um atributo considerado negativo (Goffman, 1988, p. 11). No contexto das políticas sociais, essa perspectiva permite compreender como a condição econômica e a posição de beneficiário podem assumir significado moral.

A teoria da rotulação social oferece outro elemento importante para essa discussão. Segundo essa perspectiva, grupos sociais criam regras e, ao aplicá-las a determinadas pessoas, estabelecem quem será reconhecido como desviante; o caráter desviante de uma conduta não decorre apenas do ato em si, mas também da reação social produzida diante dele (Soares; Ribeiro, 2018, p. 105).

Essa perspectiva não significa negar a existência objetiva da ilegalidade. Tanto a fraude em benefícios sociais quanto a sonegação fiscal podem ser juridicamente definidas e submetidas a mecanismos de responsabilização. A contribuição teórica está em demonstrar que a reação social adicionada à resposta jurídica pode variar e produzir significados distintos sobre o agente.

As seções anteriores indicam que a fraude em benefícios sociais pode incorporar avaliações sobre trabalho, dependência e merecimento, enquanto a sonegação admite explicações ligadas à justiça tributária e à confiança no Estado.

Essa diferença pode ser compreendida por meio das categorias de estigmatização e racionalização utilizadas neste trabalho. A estigmatização ocorre quando determinada conduta contribui para a atribuição de uma identidade social depreciada ao agente ou ao grupo ao qual ele pertence. A racionalização

corresponde ao processo mediante o qual uma conduta considerada inadequada ou ilícita recebe explicações capazes de reduzir sua reprovação moral, ainda que não eliminem sua ilicitude jurídica.

As duas categorias não são necessariamente excludentes. Uma mesma conduta pode ser simultaneamente condenada e racionalizada, assim como um indivíduo pode ser responsabilizado juridicamente sem sofrer estigmatização social significativa. O que se pretende investigar é a direção dessas formas de reação quando aplicadas a agentes situados em posições socioeconômicas distintas.

Nesse ponto, a noção de seletividade torna-se central. A seletividade não será utilizada como sinônimo automático da seletividade penal estudada pela criminologia crítica. Trata-se, aqui, de uma categoria analítica mais ampla, destinada a investigar se a reprovação social é distribuída de maneira desigual conforme a natureza da conduta, a posição social do agente e as narrativas disponíveis para explicar seu comportamento.

Estudos vinculados à criminologia crítica demonstram que os processos de definição e reação ao desvio não ocorrem de maneira completamente neutra, sendo influenciados pelas estruturas sociais e pelas relações de poder existentes em determinada sociedade. Naves e Almeida (2023, p. 135-137) sustentam que a seletividade penal opera desde a própria gênese dos instrumentos de controle, incidindo de modo mais intenso sobre as classes sociais mais desfavorecidas e produzindo, além da punição formal, um efeito de estigmatização que compromete a ascensão social do indivíduo selecionado. Embora o objeto deste artigo não seja o funcionamento seletivo do sistema penal em sentido estrito, essa perspectiva contribui para formular uma questão semelhante no plano da reprovação social: a sociedade reage com os mesmos critérios morais diante de ilegalidades praticadas por agentes socialmente distintos?

Surge, então, uma assimetria analítica. Na fraude em benefícios sociais, pode ocorrer um movimento de internalização da culpa, mediante o qual a explicação é encontrada no caráter do agente: sua preguiça, sua dependência ou sua intenção de obter vantagem. Na sonegação fiscal, pode ocorrer movimento de externalização da culpa, no qual parte da explicação é deslocada para o Estado, para a tributação ou para as condições econômicas.

Essa distinção não implica afirmar que todo beneficiário fraudador seja estigmatizado, nem que todo sonegador seja socialmente justificado. Tampouco

permite afirmar, sem evidência empírica comparativa, que a sociedade brasileira reprova quantitativamente mais uma conduta do que outra. Trata-se de identificar diferentes formas de construção da reprovação, que podem operar independentemente da intensidade absoluta da condenação.

A percepção cotidiana de que determinados ilícitos fiscais são relativizados enquanto fraudes assistenciais produzem forte indignação constitui o ponto de partida da investigação, mas não sua conclusão. A análise científica exige verificar se a literatura sobre pobreza, estigma, moral tributária e comportamento desviante fornece elementos suficientes para sustentar essa percepção.

A partir desse referencial, a seletividade da reprovação social pode ser compreendida como a possível existência de critérios distintos para interpretar comportamentos juridicamente ilícitos. Em vez de perguntar apenas qual conduta é mais condenada, torna-se possível formular questão mais profunda: quem precisa justificar o próprio caráter e quem pode justificar sua conduta pelas falhas atribuídas ao sistema?

Essa pergunta sintetiza o ponto de encontro entre os conceitos desenvolvidos nesta seção. O estigma permite compreender a transformação da condição social do agente em marca negativa; o etiquetamento demonstra a importância da reação social na definição do desvio; a racionalização permite analisar os discursos capazes de relativizar moralmente determinadas ilegalidades; e a seletividade oferece a categoria necessária para confrontar a aplicação desigual desses processos.

5 ENTRE A FRAUDE EM BENEFÍCIOS SOCIAIS E A SONEGAÇÃO FISCAL: QUEM É RESPONSABILIZADO: O INDIVÍDUO OU O SISTEMA?

A análise desenvolvida nas seções anteriores permite colocar em diálogo dois fenômenos juridicamente distintos, mas comparáveis sob determinado aspecto: tanto a fraude em benefícios sociais quanto a sonegação fiscal envolvem condutas capazes de produzir vantagem econômica indevida em prejuízo dos recursos públicos. A comparação proposta, contudo, não pretende equiparar integralmente suas estruturas jurídicas, consequências ou formas de responsabilização. O objeto deste estudo reside na forma como essas condutas podem ser socialmente interpretadas e moralmente avaliadas.

A literatura examinada indica que a fraude envolvendo benefícios sociais pode ultrapassar a ilegalidade concreta e atingir características atribuídas ao beneficiário, representado como preguiçoso, acomodado, dependente ou desinteressado pelo trabalho. A conduta individual pode, assim, confirmar uma imagem previamente construída sobre pessoas economicamente vulneráveis e alcançar outros destinatários das políticas sociais. Nesse processo de internalização da responsabilidade, a causa do ilícito é procurada predominantemente no caráter e na moralidade do agente.

A literatura sobre sonegação fiscal e moral tributária apresenta outro repertório explicativo, baseado em fatores como justiça fiscal, confiança nas instituições, qualidade dos serviços públicos, fiscalização, sanções e complexidade do sistema. Esses elementos não eliminam a responsabilidade individual nem tornam a conduta lícita, mas permitem que ela seja contextualizada como reação a um ambiente percebido como oneroso, complexo ou injusto. Ocorre, assim, uma possível externalização parcial da responsabilidade para o Estado e o sistema tributário.

A revisão realizada não identificou evidência empírica nacional suficiente para afirmar, em termos quantitativos, que a maioria da população brasileira condena mais a fraude em benefícios sociais do que a sonegação fiscal. Essa ausência de comparação direta, contudo, não elimina a possibilidade de identificar diferenças qualitativas na forma como as duas condutas são moralmente enquadradas.

Pode-se formular essa diferença da seguinte maneira: na fraude em benefícios sociais, a pergunta social pode assumir a forma “o que há de errado com esse beneficiário?”; na sonegação fiscal, a pergunta pode assumir a forma “o que há de errado com esse sistema para que o contribuinte aja dessa maneira?”. A mudança do objeto da pergunta é significativa. No primeiro caso, o comportamento ilícito pode fortalecer a estigmatização do agente. No segundo, a ilegalidade pode estimular uma crítica ao Estado e ao sistema tributário.

Essa assimetria aparece também na capacidade de generalização de cada discurso. A fraude praticada por determinado beneficiário pode ser utilizada para questionar grupos inteiros de destinatários de políticas sociais. Um caso individual passa a sustentar afirmações mais amplas sobre pessoas que “vivem de benefício”, “não querem trabalhar” ou “dependem do governo”.

A sonegação fiscal também pode gerar estereótipos, especialmente em relação a empresários ou contribuintes de determinados setores. Entretanto, os estudos examinados revelam forte presença de explicações estruturais para o comportamento tributário, como percepção de injustiça, baixa confiança estatal e avaliação negativa dos serviços públicos. Desse modo, a ilegalidade pode ser compreendida simultaneamente como conduta individualmente reprovável e como manifestação de uma relação considerada problemática entre contribuinte e Estado.

Esse contraste permite compreender a seletividade da reprovação social não apenas como diferença de intensidade, mas também como diferença de qualidade. Duas condutas podem ser condenadas e, ainda assim, ser moralmente enquadradas de maneiras distintas. Uma pode gerar estigmatização do agente; outra pode admitir racionalização pelas condições externas em que ocorre.

A diferença torna-se particularmente relevante quando se observa que o beneficiário de uma política social pode encontrar menor disponibilidade de justificativas semelhantes. Sua vulnerabilidade econômica, em vez de atuar necessariamente como elemento de contextualização, pode tornar-se parte da própria acusação: a dependência estatal deixa de ser vista somente como consequência de uma situação material e passa a ser interpretada como característica moral.

É nesse ponto que a noção de merecimento assume papel decisivo. O beneficiário não precisa apenas preencher os requisitos jurídicos de acesso à proteção social; no plano simbólico, pode ser exigido que demonstre constantemente disposição para o trabalho, consumo considerado adequado, esforço individual e desejo de independência.

O contribuinte, por outro lado, é inserido em outra narrativa social. Sua relação com o Estado é construída a partir do dever de financiar a atividade pública, mas também de expectativas de reciprocidade, eficiência e justiça na utilização dos recursos arrecadados. Quando essas expectativas são percebidas como frustradas, podem surgir justificativas para o descumprimento, ainda que juridicamente inválidas.

A ausência de pesquisas brasileiras que comparem diretamente, em um mesmo desenho empírico, a percepção da fraude em benefícios sociais e da sonegação fiscal constitui uma limitação importante. Ao mesmo tempo, essa lacuna reforça a relevância do problema proposto. A literatura sobre estigma da pobreza e a

literatura sobre moral tributária oferecem elementos para formular e sustentar qualitativamente a hipótese de uma assimetria, ainda que não permitam quantificá-la de modo definitivo.

A principal contribuição desta análise consiste em demonstrar que a seletividade da reprovação social pode ser investigada pela forma de atribuição da culpa. Na fraude em benefícios sociais, a narrativa pode converter o beneficiário, e até o grupo ao qual pertence, no problema; na sonegação fiscal, o sistema tributário e o Estado podem integrar a explicação da conduta. Essa diferença constitui uma possível manifestação de seletividade, pois agentes situados em posições sociais distintas recebem possibilidades também distintas de contextualização.

A hipótese formulada encontra sustentação qualitativa na literatura examinada, que reúne evidências de estigmas relacionados à pobreza e ao recebimento de benefícios e de racionalizações do comportamento tributário baseadas em fatores institucionais e percepções de justiça. Contudo, as fontes não permitem afirmar, em termos quantitativos, que a fraude em benefícios sociais receba maior reprovação do que a sonegação fiscal no Brasil. O resultado sustenta apenas que as condutas podem ser moralmente enquadradas de formas distintas: na primeira, a censura pode atingir o indivíduo e seu grupo; na segunda, pode coexistir com justificativas dirigidas ao sistema tributário e ao Estado.

5.1 A dimensão institucional: ressarcimento social e regularização tributária

A comparação entre fraude em benefícios sociais e sonegação fiscal não se limita ao plano simbólico. O próprio desenho institucional de tratamento das irregularidades revela diferenças relevantes quanto aos efeitos jurídicos da regularização econômica. Essa constatação não autoriza afirmar que o Estado criminalize, em termos quantitativos, fraudes sociais com maior intensidade do que ilícitos tributários; contudo, permite identificar mecanismos normativos distintos de resposta ao inadimplemento e à reparação do dano.

No plano penal, determinadas fraudes relacionadas à obtenção ou manutenção indevida de benefícios sociais podem, conforme as circunstâncias do caso concreto, enquadrar-se no crime de estelionato previsto no art. 171 do Código Penal, inclusive com a causa de aumento de pena prevista no § 3º quando o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia

popular, assistência social ou beneficência (Brasil, 1940). A sonegação fiscal, por sua vez, pode configurar crime contra a ordem tributária nos termos da Lei nº 8.137/1990, ao passo que a supressão ou redução de contribuições sociais previdenciárias, mediante as condutas descritas no art. 337-A do Código Penal, pode configurar o crime de sonegação de contribuição previdenciária (Brasil, 1940; Brasil, 1990). Essa comparação direta entre os tratamentos jurídico-penais aplicáveis a cada conduta é relevante porque revela que o ordenamento já distingue, em termos de tipificação, pena e bem jurídico protegido, diferentes espécies de ilícito, ainda que a discussão deste artigo não se limite à dogmática penal, mas alcance a construção social da reprovação que acompanha cada uma dessas condutas.

No campo tributário federal, a legislação estabelece etapas administrativas e mecanismos específicos capazes de interferir diretamente na persecução penal. O art. 83 da Lei nº 9.430/1996 determina que a representação fiscal para fins penais relativa a determinados crimes contra a ordem tributária seja encaminhada ao Ministério Público somente após decisão final na esfera administrativa sobre a exigência do crédito. Além disso, quando o crédito é objeto de parcelamento, a representação fiscal para fins penais é postergada enquanto o contribuinte permanecer no parcelamento, e a pretensão punitiva pode ser suspensa se o pedido tiver sido formalizado antes do recebimento da denúncia (Brasil, 1996).

A mesma legislação prevê que o pagamento integral dos débitos tributários abrangidos pelo parcelamento extingue a punibilidade dos crimes referidos no art. 83, ressalvadas hipóteses legais específicas. Desde 2026, a Lei Complementar nº 225 passou a excluir desses efeitos, entre outros casos, o agente declarado devedor contumaz em decisão administrativa definitiva e inscrito no Cadin (Brasil, 1996; Brasil, 2026a). Desse modo, o ordenamento tributário admite, para determinadas infrações, que a regularização econômica do débito produza efeitos penais particularmente relevantes.

Esse desenho normativo convive com uma política pública ampla de solução consensual de litígios tributários. A Lei nº 13.988/2020 regulamenta a transação entre a Administração e os devedores de créditos públicos, mediante concessões mútuas (Brasil, 2020). Segundo o relatório PGFN em Números 2026, apenas em 2025 foram formalizadas 826.359 transações tributárias e recuperados R$ 30,8 bilhões por essa via; entre 2020 e 2025, o órgão registrou aproximadamente 3,69

milhões de transações, considerando as diferentes modalidades (PGFN, 2026, p. 20).

No campo dos benefícios sociais, também existem mecanismos administrativos de ressarcimento, contraditório e devolução de valores, o que impede caracterizar a resposta estatal como automaticamente penal. O Relatório de Gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social referente a 2025 informa, por exemplo, a implementação de rotina administrativa para identificação de valores do Auxílio Emergencial recebidos indevidamente. Foram identificados 177.468 beneficiários sujeitos a ressarcimento, correspondentes a uma previsão de R$ 478,9 milhões a devolver à União (MDS, 2026, p. 92).

Cabe uma ressalva metodológica quanto aos números apresentados: os dados da PGFN referem-se ao conjunto das transações tributárias federais, envolvendo universo amplo e heterogêneo de contribuintes e tributos, ao passo que os dados do MDS dizem respeito especificamente ao Auxílio Emergencial, programa de caráter emergencial já encerrado. Os valores não são, portanto, diretamente comparáveis em termos quantitativos; são apresentados aqui apenas como ilustração de que ambos os campos dispõem de mecanismos administrativos de regularização, e não como base para inferência sobre a magnitude relativa de cada fenômeno.

A comparação torna-se mais significativa quando se observam os efeitos da reparação no campo penal comum. Nos crimes cometidos sem violência ou grave ameaça, o art. 16 do Código Penal estabelece que a reparação do dano ou restituição da coisa, realizada voluntariamente antes do recebimento da denúncia ou queixa, reduz a pena de um a dois terços; em regra, não extingue automaticamente a punibilidade (Brasil, 1940). Já em determinados crimes tributários, como visto, o pagamento integral pode produzir efeito extintivo da punibilidade, observadas as exceções previstas na legislação específica.

A diferença deve ser interpretada com cautela. O sistema tributário também dispõe de mecanismos rigorosos de fiscalização, cobrança e responsabilização penal, ao passo que políticas sociais preveem procedimentos administrativos de revisão e ressarcimento antes de eventual persecução criminal. Portanto, os dados disponíveis não permitem sustentar uma conclusão de que o beneficiário pobre seja necessariamente processado criminalmente com maior frequência do que o sonegador. O que se pode afirmar é que há uma assimetria normativa quanto ao

papel atribuído à regularização econômica e ao pagamento na resposta penal de determinadas infrações.

Essa dimensão institucional reforça o argumento qualitativo desenvolvido neste artigo. Se, no plano social, a fraude em benefício pode ser associada à moralização do agente enquanto a sonegação admite discursos de racionalização sistêmica, no plano jurídico determinados ilícitos tributários contam ainda com instrumentos específicos de negociação, parcelamento e extinção da punibilidade vinculados à regularização do débito. A seletividade investigada, portanto, não deve ser reduzida a uma oposição simples entre “criminalização do pobre” e “impunidade do rico”, mas pode ser examinada também pelas diferentes formas institucionais pelas quais o Estado administra, negocia e sanciona prejuízos econômicos causados aos cofres públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu da inquietação acerca da possível diferença de tratamento social atribuída a duas condutas ilícitas capazes de afetar recursos públicos: a fraude em benefícios sociais e a sonegação fiscal. O objetivo não foi relativizar qualquer dessas práticas, mas investigar se a reprovação social que as acompanha pode ser construída segundo critérios distintos.

A análise demonstrou, inicialmente, que o recebimento regular de benefícios sociais constitui exercício de uma proteção juridicamente estruturada e não pode ser confundido com fraude. Da mesma forma, a sonegação fiscal deve ser distinguida do planejamento tributário lícito e dos benefícios fiscais previstos em lei. Essa delimitação mostrou-se indispensável para que a comparação recaísse sobre condutas efetivamente irregulares, e não sobre formas legítimas de relação econômica entre indivíduos e Estado.

A literatura examinada oferece elementos consistentes para compreender a presença de estigmas ligados à pobreza, à dependência e ao merecimento entre beneficiários de políticas sociais. Nessas situações, a crítica à irregularidade pode ultrapassar a conduta concreta e alcançar o caráter do agente ou mesmo o grupo social ao qual ele pertence, produzindo generalizações relacionadas à preguiça, à acomodação ou à ausência de disposição para o trabalho.

No campo tributário, os estudos sobre moral tributária e sonegação revelam outro repertório explicativo. A decisão de descumprir obrigações fiscais pode ser analisada e racionalizada a partir de fatores como percepção de injustiça tributária, carga de impostos, confiança nas instituições, complexidade normativa, corrupção e qualidade dos serviços públicos. Tais elementos não legitimam juridicamente a sonegação, mas demonstram que o comportamento do contribuinte pode ser contextualizado por fatores externos ao próprio agente.

A hipótese proposta encontra, portanto, sustentação qualitativa na literatura analisada. Enquanto a fraude em benefícios sociais pode ser individualizada e moralizada como falha do beneficiário, a sonegação fiscal admite maior espaço para discursos que deslocam parte da explicação para o sistema tributário e para o próprio Estado. Em termos sintéticos, na primeira situação a narrativa pode transformar o beneficiário no problema; na segunda, o sistema pode ser convertido em parte da justificativa.

A análise institucional acrescenta uma segunda camada a esse resultado. Embora tanto irregularidades em benefícios sociais quanto débitos tributários possam ser submetidos a procedimentos administrativos de cobrança e ressarcimento, a legislação tributária prevê, para determinados crimes, efeitos penais específicos decorrentes do parcelamento e do pagamento integral do débito. Paralelamente, a transação tributária alcança escala expressiva na administração federal. Essa diferença normativa não comprova, por si só, maior criminalização de beneficiários sociais, mas demonstra que a regularização econômica ocupa posição juridicamente distinta nas respostas estatais analisadas.

Entretanto, a pesquisa não identificou estudos nacionais comparativos suficientes para afirmar que a sociedade brasileira, em termos quantitativos, reprova mais a fraude em benefícios sociais do que a sonegação fiscal. Essa limitação impede transformar uma percepção social recorrente em conclusão estatística. O que os dados e a bibliografia permitem sustentar é a existência de formas qualitativamente distintas de atribuição de culpa, estigma e racionalização.

Dessa forma, a seletividade da reprovação social não precisa ser compreendida apenas pela intensidade da condenação, mas também pela maneira como a responsabilidade é construída. A pergunta central deixa de ser exclusivamente qual conduta é mais condenada e passa a incluir quem precisa

justificar o próprio caráter e quem encontra, no discurso social, elementos para justificar ou contextualizar sua conduta pelas falhas atribuídas ao sistema.

Como continuidade da pesquisa, mostra-se pertinente a realização de estudo empírico comparativo que apresente aos participantes situações equivalentes de fraude em benefícios sociais e de sonegação fiscal, controlando fatores como valor econômico do prejuízo e características do agente. Tal investigação permitiria verificar quantitativamente se a assimetria qualitativa identificada neste artigo também se manifesta na intensidade da reprovação social.

Conclui-se, assim, que o enfrentamento de fraudes e da sonegação deve ocorrer com observância da legalidade e da responsabilidade individual, sem que a condição socioeconômica do agente determine previamente seu valor moral. A proteção dos recursos públicos exige fiscalização de ambos os fenômenos, mas uma sociedade comprometida com a igualdade também precisa examinar criticamente os critérios pelos quais distribui culpa, tolerância, estigma e compreensão.

REFERÊNCIAS

BELO, Marina Emanuelli; NASCIMENTO, Thiago Cavalcante; MENDONÇA, Andréa Torres Barros Batinga de. Misbehavior empreendedor associado às práticas de sonegação fiscal. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 918-931, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395120200187. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte e dispõe sobre o devedor contumaz e programas de conformidade tributária. Brasília, DF: Presidência da República, 2026a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp225.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Instrução Normativa SAGICAD/MDS nº 18, de 16 de janeiro de 2026. Dispõe sobre os procedimentos para a gestão de riscos, a prevenção e o tratamento de indícios de irregularidade no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 13, p. 21, 20 jan. 2026b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/legislacao/INSTRUONORMATIVASAGICAD_MDSN18DE16DEJANEIRODE2026INSTRUONORMATIVASAGICAD_MDSN18DE16DEJANEIRODE2026DOUImprensaNacional.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 841-864, 2006.

LEAL, Thaynara Vitória da Silva; VELOSO, Christiane Carvalho. Conformidade tributária e sonegação fiscal: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal. *Lumen et Virtus*, São José dos Pinhais, v. 16, n. 51, p. 1-16, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.56238/levv16n51-071. Acesso em: 12 ago. 2026.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 543-562, 2014.

MARINS, Mani Tebet Azevedo de; RODRIGUES, Mariana Nogueira. Estigma, humilhação e controle social entre beneficiários do Programa Bolsa Família. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 21, n. 51, p. 222-246, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e82285. Acesso em: 12 ago. 2026.

MARTINEZ, Antonio Lopo; COELHO, Marcelo Lopes Bello. Moral tributária e o cidadão brasileiro: estudo empírico. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 607-622, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395175430. Acesso em: 12 ago. 2026.

MATTOS, Enlinson; PONCZEK, Vladimir. Estigma, oferta de trabalho e formação de capital humano: evidências para beneficiários de programas de transferência no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 309-339, ago. 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). *Relatório de Gestão: exercício 2025*. Brasília, DF: MDS, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/RELATORIO_GESTAO_2025_defeso.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Pobreza, redistribuição e o Programa Bolsa Família na percepção dos brasileiros. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 23, p. 49-56, jun. 2020.

NAVES, Guilherme Barbosa Rodrigues Fonseca; ALMEIDA, Cristiane Roque de. Seletividade penal e criminalização da pobreza: convergências econômicas e políticas para uma análise do sistema penal brasileiro. *Revista Vertentes do Direito*, Palmas, v. 10, n. 2, p. 126-154, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2023.v10n2.p126-154. Acesso em: 12 ago. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). *PGFN em Números 2026*. Brasília, DF: PGFN, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros_2026.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. A economia da sonegação: teorias e evidências empíricas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 555-581, set./dez. 2005.

SOARES, Flávia Cristina; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Rotulação e seletividade policial: óbices à institucionalização da democracia no Brasil. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 63, p. 89-108, jan./abr. 2018.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3, p. 613-635, dez. 2010.