

REVISTA INSIGNE DE HUMANIDADES

Natal, v. 2, n. 2 / 2025.2



INFORMAÇÕES EDITORIAIS DA RIH

ISSN

2966-2540

EDITORES GERAIS

Pedro Henrique da Mata Rodrigues Sousa (Editor-Chefe)

Hellen Dayane Dias Souza (Editora Assistente)

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis (UNIPROCESSUS)

Profa. Dra. Bruna Agra de Medeiros (UNINASSAU)

Prof. Dr. Dante Ponte de Brito (UFPI)

Prof. Dr. Fabrício Germano Alves (UFRN)

Profa. Dra. Fernanda Maria Afonso Carneiro (URCA)

Prof. Dr. Herbert Ricardo Garcia Viana (UFRN)

Prof. Dr. Juan Manuel Velázquez Gardeta (UPV/EHU)

Prof. Dr. Luiz Felipe Monteiro Seixas (UFPE)

Prof. Dr. Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin (UFJF)

Prof. Dr. Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira (UNIEURO)

Prof. Dr. Samuel Max Gabbay (IFRJ)

Prof. Dr. Thiago Oliveira Moreira (UFRN)

Prof. Dr. Yanko Marcius da Silva Xavier (UFRN)

PROJETO GRÁFICO

Insigne Acadêmica

EDITORIA INSIGNE ACADÊMICA

Av. Engenheiro Roberto Freire, n. 1962 – Loja 13

Capim Macio | 59.082-095 | Natal-RN | Brasil

E-mail: insigneacademica@gmail.com

Telefone: +55 (84) 99229-3892

REVISÃO ABNT E LINGUÍSTICA

Autores

Está proibida a reprodução parcial ou integral desta obra, bem como sua edição, adaptação ou tradução para qualquer idioma, por quaisquer modalidades, sem autorização prévia e expressa da dos autores, segundo o art. 29 da Lei n. 9610/1998. Tal proibição inclui também os aspectos gráficos e a formatação da obra. A violação de direito autoral enseja a aplicação de sanções civis nos termos dos artigos arts. 101 a 110 da Lei n. 9.610/1998. Além disso, essa violação constitui crime contra a propriedade intelectual, conforme o art. 184 do Código Penal.

- PDF testado no *software* NVDA (leitor de tela para cegos e pessoas com baixa visão);
- Questões cromáticas testadas por meio do site *Contrast Checker* (<https://contrastchecker.com/>) para contraste com fontes abaixo e acima de 18pts, para luminosidade e compatibilidade de cor junto à cor de fundo e teste de legibilidade para pessoas daltônicas.



APRESENTAÇÃO DA 5ª EDIÇÃO

Com grande satisfação, anunciamos a publicação da **5ª edição da Revista Insigne de Humanidades**, que se firma como um espaço plural e interdisciplinar voltado ao exame crítico das transformações sociais, jurídicas, culturais e éticas de nosso tempo.

Este volume reafirma o compromisso da revista em acolher pesquisas que dialogam com os dilemas contemporâneos e, ao mesmo tempo, oferecem reflexões inovadoras e soluções possíveis. Os artigos aqui reunidos percorrem temáticas de grande relevância, como o uso da inteligência artificial no compliance tributário internacional, explorando seus impactos na detecção de fraudes, nos desafios regulatórios e nos limites éticos da governança algorítmica, bem como a análise sobre o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, com enfoque nos efeitos agravados sobre a população feminina encarcerada e as repercussões dessa punição nas dinâmicas familiares.

Mais do que estudos acadêmicos, esta edição convida o leitor a um mergulho em problemáticas que atravessam diferentes áreas das humanidades, oferecendo uma visão crítica, atualizada e comprometida com a justiça social. A diversidade temática e metodológica dos trabalhos reforça a missão da revista como espaço de diálogo entre saberes, promovendo uma abordagem interdisciplinar que ilumina questões urgentes de nosso presente.

Registramos nossa gratidão às autoras e autores que compartilharam seus trabalhos, bem como à dedicada equipe editorial, pareceristas e colaboradores, cujo empenho foi decisivo para a qualidade desta edição.

Desejamos que este número inspire debates frutíferos, estimule novas pesquisas e contribua para fortalecer a comunidade acadêmica no compromisso ético com a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e humana.

TRABALHOS DA 3ª EDIÇÃO

- 1-19** **Inteligência artificial e compliance tributário internacional: avanços, desafios e perspectivas**
Nicole Dubut Cruz
- 20-34** **Mulheres e prisão: os graves efeitos do estado de coisas inconstitucional sobre a população feminina encarcerada e os reflexos da punição sobre os familiares**
Richelle Santos Souza
Luis Philipe Machado
- 35-58** **Direito à educação financeira: desafios e alternativas para a sua efetivação no brasil contemporâneo**
João Pedro Pinto do Monte
Alice Laranja Mathias
Tainá Marques de Souza
- 59-74** ***Trade dress* no direito marcário brasileiro: proteção jurídica e a configuração da concorrência desleal por usurpação do conjunto-imagem**
Francisco Solano de Freitas Suassuna Segundo
- 75-93** **Estratégias de fortalecimento do protagonismo dos povos indígenas no brasil: os polos de conciliação indígena em Roraima e na Paraíba**
Laianny Saraiva de Sousa
Julianne Holder da Câmara Silva
- 94-107** **Engenharia da aparência: os limites éticos da manipulação genética em embriões para definição da cor da pele**
Pablo da Rocha Machado

- 108-119** **Os efeitos da lei complementar nº 160/2017 e do convênio nº 190/2017 sobre os incentivos indiretos do ICMS no ceará**
Isadora Carneiro Tapeti França
- 120-130** **A (in)aplicabilidade da lei 12.234/2010 aos crimes tributários anteriores à sua vigência: uma análise à luz da teoria da atividade**
Isadora Carneiro Tapeti França
- 131-147** **Análise das cláusulas exorbitantes nas contratações administrativas, com base nos princípios do equilíbrio contratual e da boa-fé objetiva**
Bruno Henrique Lacerda Bispo
- 148-161** **Inteligência artificial no brasil: desafios regulatórios e proteção dos direitos humanos**
Ayla Emanuelle Oliveira de Santana
Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza

1

DOI: 10.5281/zenodo.17108220

Como citar este artigo
(ABNT NBR 6023/2018):

CRUZ, Nicole Dubut. Inteligência artificial e *compliance* tributário internacional: avanços, desafios e perspectivas. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 1-19, maio/ago. 2025.

Recebido em: 07/05/2025

Aprovado em: 17/05/2025

Inteligência artificial e compliance tributário internacional: avanços, desafios e perspectivas

Artificial intelligence and international tax compliance: advances, challenges and perspectives

Nicole Dubut Cruz¹

Miami University of Science and Technology.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 A IA NA DETECÇÃO DE FRAUDES E EVASÃO FISCAL INTERNACIONAL. 2.1 APLICAÇÃO DA IA NO COMBATE À EVASÃO FISCAL. 2.2 FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS DE MACHINE LEARNING NA IDENTIFICAÇÃO DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS. 2.3 FONTES DE DADOS UTILIZADAS NOS SISTEMAS DE IA. 2.4 PAÍSES QUE UTILIZAM IA NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E APLICAÇÕES PRÁTICAS. 2.5 EFETIVIDADE DA IA NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS. 2.6 DIFERENÇAS ENTRE O SISTEMA HÁRPIA E OUTROS SISTEMAS DE IA. 2.7 LEGALIDADE E QUESTÕES RELACIONADAS AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL. **3 COMPLIANCE TRIBUTÁRIO E GOVERNANÇA ALGORÍTMICA.** 3.1 BENEFÍCIOS DO USO DA IA NO COMPLIANCE. 3.2 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA IA. 3.3 GOVERNANÇA ALGORÍTMICA E TRANSPARÊNCIA. **4 ASPECTOS ÉTICOS E REGULATÓRIOS.** 4.1 VIÉS ALGORÍTMICO E JUSTIÇA FISCAL. 4.2 RESPONSABILIDADE NAS DECISÕES AUTOMATIZADAS. 4.3 PROTEÇÃO DE DADOS E PRIVACIDADE. 4.4 REGULAÇÃO INTERNACIONAL DA IA NA TRIBUTAÇÃO. **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.**

¹ Mestre em Direito Internacional (Miami University of Science and Technology). Pós-graduada em Direito Tributário (Legale). Graduada em Direito (UDF). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2849944237938130>.

RESUMO:

O artigo examina a aplicação da inteligência artificial (IA) no âmbito do compliance tributário internacional, destacando seu papel no combate à evasão fiscal e às fraudes transnacionais. A análise parte da observação de que diferentes países vêm implementando sistemas baseados em *machine learning* e análise preditiva, como o Hárpia no Brasil, os modelos do Internal Revenue Service (IRS) nos Estados Unidos e as práticas do HMRC no Reino Unido. A pesquisa evidencia que tais instrumentos ampliam a capacidade de fiscalização e reduzem riscos de sonegação, mas também trazem preocupações relacionadas à governança algorítmica, transparência e vieses nos dados utilizados. Discute-se ainda os limites éticos do uso de tecnologias invasivas e as implicações sobre o sigilo bancário e fiscal, em confronto com a necessidade de arrecadação eficiente. Conclui-se pela necessidade de marcos regulatórios internacionais que conciliem inovação tecnológica, segurança jurídica e a preservação dos direitos fundamentais.

Palavras-chave:

Inteligência artificial; compliance tributário; evasão fiscal; governança algorítmica; regulação internacional.

ABSTRACT:

This article examines the application of artificial intelligence (AI) in international tax compliance, highlighting its role in combating tax evasion and cross-border fraud. It analyzes how several countries have adopted *machine learning* and predictive models, such as Hárpia in Brazil, the Internal Revenue Service (IRS) tools in the United States, and HMRC practices in the United Kingdom. The study shows that these systems enhance oversight capacity and reduce risks of tax avoidance, but they also raise concerns regarding algorithmic governance, transparency, and data biases. Ethical challenges are discussed, particularly the balance between invasive technological tools and the protection of banking and tax secrecy. The research argues that while AI increases fiscal efficiency, its use must be guided by international regulatory frameworks that ensure legal certainty and safeguard fundamental rights. It concludes that aligning innovation with ethical and legal standards is essential for building fair and sustainable global tax systems.

Keywords:

Artificial intelligence; tax compliance; tax evasion; algorithmic governance; international regulation.

1 INTRODUÇÃO

A crescente digitalização da economia e a complexidade das transações financeiras internacionais impuseram desafios significativos às administrações tributárias em todo o mundo. A evasão fiscal, potencializada por estratégias sofisticadas de planejamento tributário agressivo e pela dificuldade de rastreamento de ativos, compromete a arrecadação de receitas essenciais para o financiamento de políticas públicas. Nesse cenário, a inteligência artificial tem se consolidado como uma ferramenta indispensável na modernização da fiscalização tributária, permitindo uma análise mais rápida e precisa dos dados, a automatização de auditorias e a identificação de padrões irregulares que poderiam passar despercebidos em fiscalizações tradicionais.

A aplicação da inteligência artificial no combate à evasão fiscal já é uma realidade em diversas administrações tributárias. No Brasil, a Receita Federal desenvolveu o sistema *Hárpia*, que utiliza algoritmos para detectar fraudes no comércio exterior. Nos Estados Unidos, o *Internal Revenue Service (IRS)* adota sistemas preditivos para selecionar contribuintes com maior risco de sonegação, enquanto o *Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)*, no Reino Unido, analisa padrões de renda e comportamento tributário com o auxílio da inteligência artificial. Esses exemplos demonstram o impacto crescente da tecnologia na fiscalização fiscal global.

No entanto, a implementação da inteligência artificial no compliance tributário não está isenta de desafios. A falta de padronização internacional dificulta a harmonização dos critérios de fiscalização entre diferentes jurisdições, enquanto a presença de vieses algorítmicos pode levar a fiscalizações desproporcionais e injustas. Além disso, questões de privacidade e proteção de dados tornam-se centrais no debate regulatório, especialmente diante de legislações como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil e o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) na União Europeia.

Diante desse contexto, este estudo busca analisar a aplicação da inteligência artificial no compliance tributário internacional, explorando seus benefícios, desafios e implicações regulatórias. A governança algorítmica, a transparência na tomada de decisões automatizadas e a regulação internacional da tecnologia emergem como fatores essenciais para garantir que a automação da fiscalização tributária ocorra de maneira ética, eficiente e alinhada aos princípios da justiça fiscal.

2 A IA NA DETECÇÃO DE FRAUDES E EVASÃO FISCAL INTERNACIONAL

A evasão fiscal é um dos principais desafios enfrentados pelas administrações tributárias ao redor do mundo, comprometendo a arrecadação de receitas fundamentais para o financiamento de políticas públicas e a manutenção da estabilidade econômica dos Estados. Com a crescente complexidade das transações financeiras internacionais,

impulsionada pela globalização e pela digitalização da economia, os métodos tradicionais de fiscalização têm se mostrado insuficientes para lidar com as estratégias sofisticadas de elisão e evasão fiscal utilizadas por empresas e indivíduos (Caliendo, 2020). Além disso, a multiplicidade de sistemas tributários, a existência de paraísos fiscais e a dificuldade de rastreamento de ativos tornam o combate a essas práticas ainda mais desafiadoras.

Nesse contexto, a Inteligência Artificial (IA) surge como um instrumento essencial na modernização das administrações tributárias, permitindo a automação da fiscalização e o aprimoramento dos mecanismos de detecção de fraudes (Jarude, 2020). Ao utilizar algoritmos avançados de *machine learning*, a IA é capaz de processar e analisar um volume massivo de dados fiscais e financeiros em tempo real, identificando padrões irregulares e transações suspeitas que poderiam passar despercebidas em auditorias convencionais. Combinando técnicas de *big data analytics*, essas ferramentas conseguem mapear fluxos financeiros entre diferentes jurisdições, cruzar informações de declarações fiscais com movimentações bancárias e detectar incongruências que possam indicar tentativas de sonegação (FECAP, 2021).

A implementação da IA nos sistemas de fiscalização tributária tem permitido não apenas a otimização dos processos de auditoria, mas também a adoção de estratégias preventivas para reduzir a evasão fiscal. Com o uso de análises preditivas, os órgãos fiscais podem antecipar comportamentos de risco e agir de maneira proativa, direcionando esforços para os contribuintes com maior probabilidade de irregularidades (Machado Segundo, 2020). Além disso, a IA tem sido integrada a iniciativas internacionais, como a Troca Automática de Informações da OCDE, fortalecendo a cooperação entre países na identificação de fluxos financeiros ilícitos e na desarticulação de esquemas de ocultação de patrimônio (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020).

Apesar dos avanços proporcionados pela IA na fiscalização tributária, seu uso também levanta desafios regulatórios e éticos, especialmente no que diz respeito à privacidade dos dados e à transparência dos processos automatizados. A coleta massiva de informações financeiras e a tomada de decisões baseadas em algoritmos exigem que os Estados adotem estruturas de governança algorítmica robustas, garantindo que os direitos dos contribuintes sejam respeitados e que não haja discriminação na aplicação da fiscalização (Slavov, 2021). Diante disso, o desenvolvimento de normativas internacionais para a regulação da IA no contexto tributário se mostra essencial para equilibrar a eficiência fiscal com a segurança jurídica e a proteção dos cidadãos.

2.1 APLICAÇÃO DA IA NO COMBATE À EVASÃO FISCAL

A Inteligência Artificial (IA) tem se consolidado como uma ferramenta indispensável para as administrações tributárias na detecção e prevenção de fraudes

fiscais. Com a crescente digitalização das transações financeiras e a sofisticação dos mecanismos de evasão fiscal, os métodos tradicionais de auditoria tornaram-se menos eficazes para lidar com o grande volume e a complexidade dos dados fiscais (CIAT, 2006). Nesse contexto, a IA permite que as autoridades fiscais processem informações em escala massiva e de maneira automatizada, otimizando a identificação de comportamentos atípicos e operações suspeitas.

Por meio de *machine learning* e técnicas de *big data analytics*, os sistemas de IA analisam padrões de comportamento tributário e detectam desvios em tempo real, identificando inconsistências que poderiam passar despercebidas em auditorias manuais (Jarude, 2020). A capacidade de cruzar múltiplas bases de dados – como declarações fiscais, transações bancárias, registros de propriedades e movimentações internacionais – torna a fiscalização mais precisa e eficiente. Além disso, algoritmos avançados podem prever tendências de sonegação fiscal, permitindo que as administrações tributárias adotem medidas proativas para mitigar riscos e evitar perdas de receita (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020).

Uma das principais aplicações da IA na fiscalização tributária é o uso de redes neurais para identificar operações fraudulentas disfarçadas de transações lícitas. Esses sistemas são treinados para reconhecer padrões associados a esquemas de elisão fiscal, como transferências entre empresas de fachada, subfaturamento de exportações e superfaturamento de importações. Ao detectar transações incomuns ou incompatíveis com o perfil do contribuinte, a IA pode gerar alertas para que os auditores investiguem mais detalhadamente os casos de possível fraude.

O uso da IA no combate à evasão fiscal tem proporcionado ganhos significativos de eficiência e transparência na administração tributária, reduzindo custos operacionais e aumentando a efetividade das investigações. No entanto, sua aplicação também exige um aprimoramento constante da regulamentação e da governança algorítmica, garantindo que os algoritmos operem de forma ética, justa e em conformidade com os direitos fundamentais dos contribuintes.

2.2 FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS DE *MACHINE LEARNING* NA IDENTIFICAÇÃO DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS

Os sistemas de *machine learning* desempenham um papel fundamental na modernização da fiscalização tributária, permitindo que administrações fiscais processem grandes volumes de dados e identifiquem padrões irregulares de forma automatizada (Slavov, 2021). Diferentemente dos métodos tradicionais de auditoria, que dependem de análises retrospectivas e da atuação manual de fiscais, a IA possibilita a detecção em tempo real de comportamentos suspeitos, aumentando a eficiência e a precisão das investigações.

Uma das principais aplicações desses sistemas está na análise de declarações fiscais. Algoritmos avançados cruzam as informações declaradas pelos contribuintes com dados de transações reais, registros bancários e outras bases governamentais para identificar discrepâncias. Caso haja inconsistências entre o faturamento reportado e os fluxos financeiros efetivos, o sistema pode sinalizar a necessidade de uma auditoria mais detalhada. Além disso, esses mecanismos permitem um monitoramento contínuo da conformidade tributária, reduzindo a dependência de fiscalizações periódicas e tornando a detecção de fraudes mais dinâmica.

Outro aspecto essencial do uso de *machine learning* na fiscalização tributária é a capacidade de monitorar transações financeiras e identificar movimentações atípicas que possam indicar evasão fiscal. Operações realizadas entre diferentes jurisdições, transações de alto valor sem justificativa aparente e transferências recorrentes entre empresas de fachada podem ser reconhecidas pelos algoritmos como indícios de práticas ilícitas. Essa tecnologia também auxilia na análise de esquemas de lavagem de dinheiro, ao detectar tentativas de fragmentação de valores para evitar a atenção das autoridades fiscais.

Além disso, os sistemas de IA podem avaliar comportamentos fiscais históricos e prever possíveis tentativas de fraude com base em padrões detectados. Ao estudar dados de contribuintes que já foram autuados no passado, os algoritmos identificam características comuns a essas práticas e conseguem antecipar novas estratégias de sonegação. No Brasil, a Receita Federal tem utilizado essas ferramentas para otimizar suas auditorias e aprimorar a detecção de fraudes tributárias e aduaneiras, reduzindo custos operacionais e aumentando a efetividade da arrecadação. Com a evolução constante dessas tecnologias, espera-se que a fiscalização tributária se torne cada vez mais preventiva e integrada a um cenário global de cooperação fiscal.

2.3 FONTES DE DADOS UTILIZADAS NOS SISTEMAS DE IA

Os sistemas de Inteligência Artificial utilizados na fiscalização tributária dependem da integração de diversas fontes de dados para garantir análises precisas e eficientes (FECAP, 2021). Diferentemente dos métodos tradicionais, que se baseiam principalmente em auditorias pontuais e cruzamento manual de informações, a IA consegue processar um volume massivo de dados em tempo real, identificando inconsistências e padrões suspeitos de forma automatizada.

Uma das principais fontes de informação utilizadas nesses sistemas são as declarações fiscais, fornecidas pelos próprios contribuintes. Esses documentos contêm dados detalhados sobre rendimentos, despesas dedutíveis e tributos pagos, sendo essenciais para a verificação da conformidade tributária. A IA pode comparar essas declarações com outras bases de dados para detectar discrepâncias e possíveis tentativas de sonegação.

Além das declarações, as transações financeiras representam uma fonte crucial de informação para os sistemas de IA. Movimentações bancárias, transferências internacionais e registros de operações comerciais são analisados para identificar padrões atípicos que possam indicar evasão fiscal. Algumas administrações tributárias firmam acordos com instituições financeiras para acessar essas informações dentro dos limites estabelecidos pelas legislações de sigilo bancário e proteção de dados.

Outro conjunto de dados amplamente utilizado são os registros públicos, que incluem informações sobre propriedades, veículos, participações societárias e bens de alto valor. O cruzamento desses dados com as declarações fiscais permite identificar inconsistências entre o patrimônio declarado e a renda informada pelo contribuinte, auxiliando na detecção de fraudes patrimoniais e ocultação de bens.

Por fim, algumas administrações tributárias têm explorado o uso de redes sociais e outras fontes abertas para complementar suas análises. Postagens em mídias sociais, viagens internacionais e sinais de ostentação incompatíveis com a renda declarada podem ser indicativos de fraude. No entanto, o uso dessas informações levanta questões éticas e jurídicas, exigindo que sua aplicação respeite os direitos fundamentais dos contribuintes e esteja alinhada às normativas de proteção de dados pessoais.

2.4 PAÍSES QUE UTILIZAM IA NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E APLICAÇÕES PRÁTICAS

O uso da Inteligência Artificial na fiscalização tributária tem se expandido globalmente, com diferentes administrações tributárias adotando tecnologias avançadas para aprimorar o combate à evasão fiscal e aumentar a eficiência da arrecadação (Caliendo, 2020).

No Brasil, a Receita Federal desenvolveu o sistema *Hárpia*, uma plataforma baseada em inteligência artificial que tem como foco a fiscalização aduaneira. O *Hárpia* utiliza algoritmos de análise de redes complexas para identificar padrões suspeitos em operações de comércio exterior, permitindo detectar fraudes como subfaturamento de importações, superfaturamento de exportações e triangulação ilícita de mercadorias. A tecnologia possibilita a automação do processo de fiscalização, reduzindo a necessidade de inspeções manuais e aumentando a eficiência na identificação de práticas ilícitas.

Nos Estados Unidos, o *Internal Revenue Service (IRS)* adota sistemas de inteligência artificial para melhorar a seleção de contribuintes com maior risco de fraude fiscal. Utilizando algoritmos de *machine learning*, a entidade analisa padrões de comportamento financeiro e histórico tributário para identificar perfis que demandam auditorias mais detalhadas. Essa abordagem tem permitido ao *IRS* reduzir custos operacionais e aumentar a eficácia das investigações, concentrando recursos nos casos mais críticos. Além disso, o órgão também investe em tecnologia para detectar

movimentações financeiras suspeitas relacionadas a lavagem de dinheiro e ocultação de ativos no exterior.

Já no Reino Unido, o *Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)* implementou sistemas de inteligência artificial para analisar dados fiscais e detectar possíveis casos de evasão. A administração britânica utiliza inteligência artificial para examinar padrões de renda e gastos, identificar discrepâncias e avaliar riscos fiscais. O *HMRC* também integra suas ferramentas de inteligência artificial a bancos de dados internacionais, facilitando a identificação de contribuintes que tentam ocultar recursos em paraísos fiscais ou utilizar estratégias de planejamento tributário abusivo.

A adoção da inteligência artificial pelas administrações tributárias desses e de outros países demonstra uma tendência crescente na modernização da fiscalização fiscal. Com a contínua evolução dessas tecnologias, espera-se que a cooperação internacional na troca de informações e na regulamentação do uso da inteligência artificial se torne cada vez mais relevante para garantir um sistema tributário mais justo e eficiente.

2.5 EFETIVIDADE DA IA NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

A implementação da Inteligência Artificial nas administrações tributárias tem demonstrado impactos significativos na fiscalização e arrecadação de tributos (Machado Segundo, 2020). A capacidade da tecnologia de processar grandes volumes de dados, identificar padrões suspeitos e otimizar auditorias tem tornado o combate à evasão fiscal mais eficiente e preciso. Além disso, a automação proporcionada pela IA reduz custos operacionais e melhora a alocação de recursos humanos, permitindo que os auditores se concentrem em casos mais complexos e estratégicos.

Um dos principais benefícios da inteligência artificial é o aumento na detecção de fraudes. Com o uso de algoritmos avançados de análise de dados, os sistemas podem identificar inconsistências e anomalias que passariam despercebidas em revisões manuais. A inteligência artificial consegue cruzar informações de diversas fontes, como declarações fiscais, movimentações financeiras e registros patrimoniais, detectando padrões que indicam tentativas de sonegação. Essa abordagem tem permitido uma atuação mais proativa das autoridades fiscais, que conseguem agir rapidamente para evitar perdas de arrecadação.

Outro aspecto fundamental é a otimização de recursos. Com a automação dos processos de fiscalização, as administrações tributárias podem direcionar seus esforços para auditorias mais complexas e de maior relevância. Em vez de realizar verificações aleatórias, os órgãos fiscais podem utilizar modelos preditivos para focar nos contribuintes com maior probabilidade de irregularidades, tornando a fiscalização mais eficiente e estratégica. Essa mudança reduz a necessidade de intervenções excessivas e melhora a relação entre fisco e contribuintes.

Além disso, a análise automatizada proporciona uma significativa redução de erros. Os sistemas de inteligência artificial operam com critérios objetivos e algoritmos bem definidos, minimizando falhas humanas que podem ocorrer em auditorias manuais. A padronização na identificação de irregularidades contribui para um tratamento mais equitativo entre os contribuintes e reduz o risco de contestações por erros administrativos. No entanto, é essencial que esses sistemas sejam acompanhados de mecanismos de governança e auditoria para garantir sua transparência e conformidade com os princípios da legalidade e do devido processo tributário.

2.6 DIFERENÇAS ENTRE O SISTEMA HÁRPIA E OUTROS SISTEMAS DE IA

A implementação da Inteligência Artificial (IA) nas administrações tributárias tem demonstrado impactos significativos na fiscalização e arrecadação de tributos. A capacidade da tecnologia de processar grandes volumes de dados, identificar padrões suspeitos e otimizar auditorias tem tornado o combate à evasão fiscal mais eficiente e preciso (Machado Segundo, 2020). Além disso, a automação proporcionada pela IA reduz custos operacionais e melhora a alocação de recursos humanos, permitindo que os auditores se concentrem em casos mais complexos e estratégicos.

Um dos principais benefícios da IA na fiscalização tributária é o aumento na detecção de fraudes. Com o uso de algoritmos avançados de análise de dados, os sistemas podem identificar inconsistências e anomalias que passariam despercebidas em revisões manuais (Slavov, 2021). A IA consegue cruzar informações de diversas fontes, como declarações fiscais, movimentações financeiras e registros patrimoniais, detectando padrões que indicam tentativas de sonegação (FECAP, 2021). Essa abordagem tem permitido uma atuação mais proativa das autoridades fiscais, que conseguem agir rapidamente para evitar perdas de arrecadação.

Outro aspecto fundamental é a otimização de recursos. Com a automação dos processos de fiscalização, as administrações tributárias podem direcionar seus esforços para auditorias mais complexas e de maior relevância. Em vez de realizar verificações aleatórias, os órgãos fiscais podem utilizar modelos preditivos para focar nos contribuintes com maior probabilidade de irregularidades, tornando a fiscalização mais eficiente e estratégica (Jarude, 2020). Essa mudança reduz a necessidade de intervenções excessivas e melhora a relação entre fisco e contribuintes.

Além disso, a análise automatizada proporciona uma significativa redução de erros. Os sistemas de IA operam com critérios objetivos e algoritmos bem definidos, minimizando falhas humanas que podem ocorrer em auditorias manuais. A padronização na identificação de irregularidades contribui para um tratamento mais equitativo entre os contribuintes e reduz o risco de contestações por erros administrativos (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). No entanto, é essencial que esses sistemas sejam acompanhados de mecanismos de governança e auditoria para garantir

sua transparência e conformidade com os princípios da legalidade e do devido processo tributário.

2.7 LEGALIDADE E QUESTÕES RELACIONADAS AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL

O sistema Hárpia, desenvolvido pela Receita Federal do Brasil, representa um avanço significativo na aplicação da Inteligência Artificial à fiscalização tributária, destacando-se por sua abordagem altamente técnica voltada para o monitoramento de operações aduaneiras (FECAP, 2021). Diferente de outros sistemas de Inteligência Artificial utilizados por administrações tributárias ao redor do mundo, que focam amplamente na análise de declarações fiscais e movimentações financeiras, o Hárpia foi projetado especificamente para detectar fraudes no comércio exterior (Caliendo, 2020).

Uma das principais características do sistema Hárpia é sua capacidade de realizar análise de redes complexas. Através dessa funcionalidade, ele consegue identificar relações ocultas entre diferentes entidades, como empresas de fachada, intermediários financeiros e operadores logísticos, detectando padrões que podem indicar fraudes estruturadas (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). Essa abordagem permite que a Receita Federal antecipe possíveis irregularidades e amplie sua capacidade de fiscalização, minimizando perdas de arrecadação e coibindo práticas ilícitas, como a triangulação de mercadorias e o subfaturamento de importações.

Outro diferencial fundamental do Hárpia é seu foco em operações aduaneiras. Enquanto muitos sistemas de Inteligência Artificial aplicados à fiscalização tributária estão direcionados à análise de comportamento de contribuintes no âmbito doméstico, o Hárpia é especializado na detecção de fraudes relacionadas ao comércio exterior (Machado Segundo, 2020). Ele monitora grandes volumes de dados sobre importações e exportações, identificando discrepâncias entre valores declarados e preços de mercado, além de mapear cadeias logísticas internacionais para identificar possíveis simulações de operações comerciais (Jarude, 2020).

Diferentemente de sistemas adotados por outras administrações fiscais, como os modelos de *machine learning* utilizados pelo IRS dos Estados Unidos e pelo HMRC do Reino Unido, que analisam perfis de risco e padrões de evasão fiscal de forma mais ampla, o Hárpia adota uma abordagem mais técnica e detalhada para fiscalizar especificamente transações transfronteiriças (Slavov, 2021). Essa especialização permite uma fiscalização mais rigorosa do comércio internacional, garantindo maior controle sobre as transações e combatendo fraudes sofisticadas que envolvem múltiplas jurisdições.

Com sua capacidade de análise detalhada e foco específico no comércio exterior, o Hárpia se posiciona como uma ferramenta estratégica para a Receita Federal, diferenciando-se de outros sistemas de Inteligência Artificial aplicados à tributação. Sua

utilização reforça a importância da tecnologia na fiscalização tributária e demonstra como o uso de algoritmos avançados pode aprimorar a eficiência e a precisão na detecção de irregularidades fiscais.

3 COMPLIANCE TRIBUTÁRIO E GOVERNANÇA ALGORÍTMICA

A adoção de Inteligência Artificial (IA) no *compliance* tributário tem proporcionado avanços significativos na fiscalização e monitoramento das obrigações fiscais, permitindo maior eficiência na detecção de irregularidades e otimização de processos administrativos (Machado Segundo, 2020). No entanto, o uso crescente dessas tecnologias também impõe desafios que exigem a implementação de uma governança algorítmica eficaz, garantindo que os sistemas automatizados operem de maneira transparente, equitativa e responsável dentro das administrações fiscais.

A governança algorítmica no contexto tributário envolve o estabelecimento de diretrizes e mecanismos de controle para assegurar que as decisões tomadas por sistemas de IA sejam auditáveis e compreensíveis (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). Isso é essencial para evitar a aplicação de fiscalizações discriminatórias ou a geração de vieses algorítmicos que possam prejudicar determinados grupos de contribuintes. Além disso, a governança deve assegurar que os critérios utilizados para a seleção de contribuintes para auditorias sejam objetivos e passíveis de revisão, garantindo um processo justo e dentro dos limites legais.

Outro aspecto fundamental da governança algorítmica no *compliance* tributário é a necessidade de garantir a proteção de dados dos contribuintes. A utilização de IA requer o processamento de grandes volumes de informações financeiras e fiscais, muitas das quais são sensíveis e protegidas por legislações específicas, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil e o *General Data Protection Regulation* (GDPR) na União Europeia (FECAP, 2021). O uso desses sistemas deve, portanto, seguir protocolos rígidos de segurança e transparência, evitando acessos indevidos e garantindo o sigilo fiscal.

Diante desses desafios, torna-se essencial que as administrações tributárias adotem princípios de ética e responsabilidade no desenvolvimento e aplicação da IA no *compliance* tributário (Slavov, 2021). A criação de mecanismos de auditoria, o envolvimento de especialistas multidisciplinares na formulação dos algoritmos e a disponibilização de canais de contestação para os contribuintes afetados por decisões automatizadas são medidas que podem fortalecer a governança algorítmica. Dessa forma, a tecnologia pode ser utilizada de maneira eficiente e justa, equilibrando a modernização da fiscalização com o respeito aos direitos fundamentais.

3.1 BENEFÍCIOS DO USO DA IA NO COMPLIANCE

A incorporação da Inteligência Artificial no *compliance* tributário tem gerado impactos positivos na administração fiscal, proporcionando maior eficiência, precisão e previsibilidade nos processos de fiscalização e controle de obrigações tributárias (Caliendo, 2020). A automatização dessas atividades reduz falhas humanas, otimiza o uso de recursos e melhora a conformidade fiscal das empresas e dos contribuintes.

Um dos principais benefícios da IA é a redução de erros nos procedimentos tributários. A automatização de tarefas repetitivas, como a classificação de documentos fiscais e o preenchimento de declarações, minimiza falhas que poderiam resultar em autuações indevidas ou inconsistências nas informações prestadas (Jarude, 2020). Além disso, os sistemas de IA são capazes de identificar padrões de erro e sugerir correções antes do envio de declarações, aumentando a confiabilidade dos dados e reduzindo a necessidade de retificações posteriores.

Outro impacto relevante da IA no *compliance* tributário é o aumento da eficiência na fiscalização. A análise manual de grandes volumes de informações fiscais e contábeis demanda tempo e recursos consideráveis. Com a automação desses processos, as administrações tributárias conseguem processar um número muito maior de declarações e transações em um período reduzido, agilizando a detecção de inconsistências e potenciais fraudes (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). Essa otimização permite que as equipes de fiscalização concentrem seus esforços nos casos mais relevantes e complexos, aprimorando a alocação de recursos.

Além disso, a IA contribui para uma maior previsibilidade para empresas multinacionais. A utilização de modelos preditivos permite que as organizações avaliem tendências e riscos fiscais com maior antecedência, possibilitando um planejamento tributário mais estratégico e alinhado às normas fiscais globais (FECAP, 2021). Com isso, empresas que operam em múltiplas jurisdições podem antecipar mudanças regulatórias, ajustar suas práticas contábeis e mitigar riscos de não conformidade, reduzindo sua exposição a penalidades e litígios fiscais.

3.2 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA IA

Apesar dos avanços proporcionados pela IA na fiscalização e no *compliance* tributário, sua implementação enfrenta desafios significativos que precisam ser endereçados para garantir sua eficácia e conformidade com princípios éticos e jurídicos (Machado Segundo, 2020). A ausência de padronização, a possibilidade de vieses algorítmicos e as preocupações com a privacidade dos contribuintes são algumas das principais questões que exigem atenção das administrações tributárias.

Um dos obstáculos mais relevantes é a falta de padronização internacional na aplicação da IA para a fiscalização fiscal. Diferentes países adotam abordagens variadas para regulamentar e utilizar algoritmos na detecção de fraudes, o que pode gerar disparidades na aplicação das normas tributárias e dificultar a cooperação internacional

(Caliendo, 2020). A ausência de critérios uniformes impacta iniciativas globais de troca de informações financeiras, como o *Common Reporting Standard* (CRS) e o *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), tornando mais complexa a harmonização dos esforços fiscais entre diferentes jurisdições.

Outro desafio crítico é a presença de vieses algorítmicos nos sistemas de IA. Os algoritmos utilizados para identificar comportamentos suspeitos são treinados com base em dados históricos, o que pode perpetuar desigualdades e levar a fiscalizações seletivas ou injustas (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). Se um modelo for alimentado predominantemente com dados de auditorias fiscais anteriores que focaram em determinados setores econômicos ou perfis de contribuintes, há o risco de que a IA reproduza essas tendências, reforçando práticas discriminatórias. Para mitigar esse problema, é essencial garantir transparência na tomada de decisões algorítmicas, permitindo auditorias regulares e ajustando os modelos para evitar distorções (Slavov, 2021).

Além disso, o uso intensivo de dados pessoais e financeiros pela IA levanta preocupações sobre privacidade e proteção de informações sensíveis. A coleta e análise de grandes volumes de dados podem expor os contribuintes a riscos de violação de sigilo fiscal e uso indevido de informações. Para lidar com essa questão, as administrações tributárias devem implementar estruturas de governança que garantam a segurança dos sistemas, a conformidade com legislações de proteção de dados – como a LGPD no Brasil e o GDPR na União Europeia – e a adoção de mecanismos que assegurem que os direitos dos indivíduos afetados sejam respeitados (Jarude, 2020).

3.3 GOVERNANÇA ALGORÍTMICA E TRANSPARÊNCIA

A governança algorítmica refere-se ao conjunto de práticas e políticas destinadas a assegurar que o uso de algoritmos pelas administrações tributárias seja realizado de forma ética, transparente e responsável (Slavov, 2021). No contexto fiscal, essa governança deve garantir que os sistemas de Inteligência Artificial sejam desenvolvidos e aplicados com critérios claros, respeitando os direitos dos contribuintes e evitando riscos como vieses algorítmicos, decisões arbitrárias e violações de privacidade (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). Para isso, é essencial que sejam estabelecidas diretrizes normativas e mecanismos de supervisão que permitam a auditoria contínua desses sistemas.

A transparência desempenha um papel fundamental para assegurar a legitimidade do uso da Inteligência Artificial na fiscalização tributária. Os modelos algorítmicos utilizados para detectar fraudes e inconsistências fiscais devem ser projetados de maneira explicável, ou seja, capazes de apresentar justificativas compreensíveis para as decisões tomadas (Jarude, 2020). Isso significa que os contribuintes e demais partes interessadas devem ter acesso a informações sobre como

os algoritmos analisam os dados, quais critérios são utilizados para indicar potenciais irregularidades e de que forma as auditorias automatizadas podem impactar a relação entre o fisco e os cidadãos.

Para garantir a transparência, as administrações tributárias devem adotar mecanismos que permitam a revisão e contestação de decisões tomadas por sistemas de Inteligência Artificial. Isso inclui a implementação de canais de comunicação para que os contribuintes possam questionar autuações derivadas de processos automatizados e a criação de órgãos de supervisão independentes que avaliem a integridade e a equidade dos algoritmos (FECAP, 2021). Além disso, a publicação de relatórios periódicos sobre o desempenho e os impactos da Inteligência Artificial na fiscalização tributária pode contribuir para um maior controle social e institucional sobre essas tecnologias.

4 ASPECTOS ÉTICOS E REGULATÓRIOS

O avanço da Inteligência Artificial (IA) na fiscalização tributária traz consigo uma série de questionamentos éticos e regulatórios, principalmente no que se refere à equidade na aplicação das normas fiscais. Embora a automação dos processos de fiscalização possa aumentar a eficiência na arrecadação e na detecção de fraudes, sua implementação exige um olhar crítico sobre os impactos que essas tecnologias podem gerar na relação entre fisco e contribuinte (Machado Segundo, 2020).

Um dos principais desafios éticos envolve o viés algorítmico, que ocorre quando os sistemas de IA, ao serem treinados com base em dados históricos, reproduzem padrões discriminatórios na seleção de contribuintes para auditoria. Caso não haja critérios claros e mecanismos de correção, há o risco de que determinados grupos econômicos ou sociais sejam fiscalizados de forma desproporcional, comprometendo a justiça fiscal (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020).

A responsabilidade nas decisões automatizadas também é um ponto crítico. A utilização de IA na identificação de possíveis fraudes e inconsistências fiscais levanta a questão sobre quem deve ser responsabilizado por eventuais falhas nos sistemas ou por decisões que prejudiquem os contribuintes. Para garantir segurança jurídica, é fundamental que as administrações tributárias adotem mecanismos que permitam a revisão e a contestação das decisões tomadas por algoritmos, assegurando que o devido processo legal seja respeitado (Slavov, 2021).

4.1 VIÉS ALGORÍTMICO E JUSTIÇA FISCAL

Os algoritmos de IA utilizados na fiscalização tributária são treinados com base em grandes volumes de dados históricos, o que pode levar à reprodução de padrões sistêmicos preexistentes no sistema tributário (FECAP, 2021). Caso esses dados

tenham tendências discriminatórias ou vieses estruturais, os modelos de IA podem reforçar práticas de fiscalização desproporcionais, resultando em auditorias mais frequentes para determinados grupos de contribuintes ou setores econômicos específicos.

O viés algorítmico na seleção de contribuintes para auditoria pode ocorrer de diversas formas. Em alguns casos, a IA pode priorizar fiscalizações sobre pequenas e médias empresas, enquanto grandes corporações adotam estratégias sofisticadas de elisão fiscal que passam despercebidas. Além disso, padrões de consumo e comportamento financeiro de determinadas populações podem ser interpretados de maneira equivocada pelos modelos preditivos, levando a fiscalizações seletivas baseadas em critérios que não necessariamente indicam fraude (Jarude, 2020).

Para mitigar esses riscos e garantir uma aplicação mais justa da fiscalização tributária, é fundamental adotar mecanismos que assegurem a transparência nos critérios de seleção utilizados pelos algoritmos. Isso inclui a criação de processos de auditoria interna para revisar continuamente os modelos de IA, a implementação de metodologias para detecção e correção de vieses e a disponibilização de informações claras aos contribuintes sobre os parâmetros considerados na escolha de casos para auditoria.

Além disso, a participação de órgãos independentes e especialistas na supervisão dos sistemas de inteligência artificial pode contribuir para uma maior confiabilidade e equidade no processo fiscalizatório. A regulamentação do uso da IA na tributação deve incluir diretrizes sobre a responsabilidade na programação e no treinamento dos algoritmos, garantindo que a automação fiscal seja conduzida de forma ética, transparente e alinhada aos princípios da justiça fiscal.

4.2 RESPONSABILIDADE NAS DECISÕES AUTOMATIZADAS

A crescente dependência da IA na fiscalização tributária levanta questões fundamentais sobre a responsabilização por erros ou injustiças cometidas por decisões automatizadas (Caliendo, 2020). Diferentemente dos processos tradicionais, nos quais há agentes humanos diretamente responsáveis por fiscalizações e auditorias, os sistemas de IA tomam decisões com base em padrões e algoritmos, muitas vezes sem intervenção humana direta. Isso gera desafios jurídicos e administrativos, pois, em caso de atuações indevidas ou fiscalizações arbitrárias, torna-se necessário definir quem responde pelos impactos causados aos contribuintes.

Um dos principais aspectos que devem ser observados nesse contexto é o princípio da explicabilidade, que determina que as decisões tomadas por algoritmos devem ser compreensíveis, auditáveis e passíveis de contestação (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020). A opacidade dos modelos de IA pode dificultar a identificação de erros e

tornar a fiscalização tributária excessivamente automática, comprometendo o direito dos contribuintes à ampla defesa e ao contraditório.

Além disso, a governança sobre a utilização da inteligência artificial na fiscalização tributária deve prever a existência de mecanismos de supervisão humana. Mesmo que os algoritmos sejam altamente eficientes na análise de grandes volumes de dados, é fundamental que haja instâncias de revisão para evitar que erros algorítmicos resultem em penalidades indevidas. As administrações fiscais devem adotar protocolos que permitam a reavaliação de decisões automatizadas, garantindo que eventuais falhas sejam corrigidas e que os contribuintes tenham acesso a canais de recurso eficazes.

Portanto, a regulamentação do uso da inteligência artificial na fiscalização tributária deve estabelecer diretrizes claras sobre a responsabilidade nas decisões automatizadas. O equilíbrio entre inovação tecnológica e segurança jurídica é essencial para garantir que a automação da fiscalização não comprometa direitos fundamentais e que a utilização da IA ocorra de maneira ética, transparente e juridicamente sustentável.

4.3 PROTEÇÃO DE DADOS E PRIVACIDADE

A utilização de IA na fiscalização tributária envolve a coleta, o armazenamento e o processamento de grandes volumes de dados financeiros e fiscais. Embora essa tecnologia contribua para a identificação de inconsistências e a otimização das auditorias, seu uso deve ser equilibrado com a necessidade de proteção da privacidade dos contribuintes (Machado Segundo, 2020). O acesso indiscriminado a informações sensíveis pode gerar riscos como violações de sigilo fiscal, exposição indevida de dados pessoais e até uso abusivo por parte das administrações tributárias.

No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estabelece diretrizes sobre o tratamento de informações pessoais, incluindo aquelas coletadas para fins fiscais. A legislação determina que o uso de dados deve respeitar princípios como transparência, finalidade específica e proporcionalidade, garantindo que a coleta de informações seja limitada ao necessário para atingir os objetivos da fiscalização (FECAP, 2021).

No âmbito internacional, o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia adota uma abordagem semelhante, impondo restrições rigorosas ao processamento de informações fiscais e financeiras. O regulamento exige que os sistemas de inteligência artificial utilizados para análise de dados tributários sejam auditáveis e que os contribuintes tenham o direito de contestar decisões baseadas exclusivamente em algoritmos. Essas medidas visam assegurar que a automação da fiscalização não comprometa direitos fundamentais, como a privacidade e a segurança jurídica.

Diante desses desafios, as administrações tributárias precisam adotar estruturas de governança de dados que conciliem a eficiência da inteligência artificial com o respeito às normas de proteção de dados. Isso inclui a implementação de

protocolos de anonimização de informações, a restrição do acesso a dados sensíveis apenas para fins legítimos e a criação de mecanismos que permitam aos contribuintes acompanhar como suas informações estão sendo utilizadas. O equilíbrio entre fiscalização eficiente e proteção da privacidade é essencial para garantir que a automação tributária ocorra de forma ética, transparente e juridicamente sustentável.

4.4 REGULAÇÃO INTERNACIONAL DA IA NA TRIBUTAÇÃO

O avanço da IA na fiscalização tributária tem impulsionado debates sobre a necessidade de uma regulamentação internacional para garantir que o uso dessas tecnologias ocorra de maneira ética, transparente e juridicamente segura (Caliendo, 2020). Como a tributação envolve transações transnacionais e a cooperação entre diferentes administrações fiscais, a ausência de normas comuns pode gerar assimetrias na aplicação da IA, dificultando o combate à evasão fiscal e comprometendo a segurança jurídica dos contribuintes.

Organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm desempenhado um papel central na busca por diretrizes para a regulamentação do uso da IA na tributação. A OCDE já coordena iniciativas como o *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) e o *Common Reporting Standard* (CRS), que promovem a troca automática de informações financeiras entre países para combater a sonegação fiscal (Lietz; Engelmann; Dahlem, 2020).

Além da OCDE, a União Europeia tem avançado na regulamentação da IA com o *AI Act*, que estabelece padrões para o uso responsável da tecnologia em diversas áreas, incluindo a administração pública e a tributação. O regulamento europeu prevê exigências rigorosas de transparência e supervisão para algoritmos utilizados por governos, garantindo que os contribuintes possam questionar decisões automatizadas e que os sistemas sejam auditáveis (Slavov, 2021).

A criação de normas internacionais para o uso da IA na tributação é essencial para harmonizar as práticas fiscais entre diferentes jurisdições, evitar abusos e garantir um equilíbrio entre inovação tecnológica e proteção dos direitos dos contribuintes. A regulamentação deve contemplar aspectos como explicabilidade dos algoritmos, proteção de dados, supervisão humana sobre decisões automatizadas e mecanismos eficazes de contestação (Jarude, 2020). Com a crescente digitalização das administrações fiscais, a definição de padrões globais para a governança da IA se torna um passo fundamental para assegurar a justiça e a transparência no uso dessas tecnologias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço da inteligência artificial no campo da fiscalização tributária representa um marco significativo na modernização das administrações fiscais, oferecendo ferramentas poderosas para a detecção de fraudes, a otimização da arrecadação e a melhoria da conformidade tributária. A capacidade dos algoritmos de *machine learning* em analisar grandes volumes de dados e identificar padrões suspeitos têm possibilitado auditorias mais eficazes e uma abordagem preventiva na luta contra a evasão fiscal. No entanto, sua implementação deve ser acompanhada de diretrizes claras para evitar riscos associados à opacidade dos algoritmos, à discriminação fiscal e ao desrespeito às garantias legais dos contribuintes.

A necessidade de regulamentação internacional torna-se evidente à medida que diferentes países adotam soluções tecnológicas diversas, sem uma estrutura normativa comum que garanta a equidade no uso da inteligência artificial na tributação. Iniciativas como as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o AI Act da União Europeia demonstram que há um movimento global para estabelecer padrões de transparência e governança algorítmica. O desafio consiste em harmonizar essas regulamentações, assegurando que a inteligência artificial seja aplicada de maneira ética e eficiente em diferentes jurisdições.

Além da padronização regulatória, é imprescindível que a utilização da inteligência artificial na fiscalização tributária seja acompanhada de princípios fundamentais como transparência, responsabilidade e possibilidade de contestação de decisões automatizadas. A governança algorítmica deve incluir mecanismos de auditoria que garantam a explicabilidade dos modelos utilizados, permitindo que os contribuintes compreendam os critérios adotados na seleção para auditorias fiscais. Ao mesmo tempo, a proteção de dados deve ser rigorosamente observada, evitando a exposição indevida de informações sensíveis e garantindo o respeito ao sigilo fiscal.

Assim, a inteligência artificial se apresenta como um recurso de grande potencial para o aprimoramento da fiscalização tributária, mas seu uso deve ser equilibrado com a preservação dos direitos dos contribuintes. A modernização da administração tributária não pode ocorrer à custa da transparência e da justiça fiscal, sendo fundamental que governos, organismos internacionais e especialistas trabalhem conjuntamente para desenvolver normativas que assegurem a aplicação ética e eficiente dessas tecnologias. O futuro da tributação global dependerá não apenas da sofisticação dos algoritmos, mas da capacidade de regulá-los de forma justa e equitativa.

REFERÊNCIAS

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e Novas Tecnologias**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2020.

CIAT. **Manual CIAT sobre Inteligência Fiscal**. Cidade do Panamá: Centro Interamericano de Administrações Tributárias, 2006.

FECAP. **Inteligência Artificial na Área Tributária: Aceitação x Dependência**. São Paulo: Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, 2021.

JARUDE, Jamile Nazaré Duarte Moreno. **O Estado da Arte da Fiscalização Tributária Federal e o Uso de Inteligência Artificial**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília. Marília: 2020.

LIETZ, B.; ENGELMANN, D.; DAHLEM, J. P. Direitos Fundamentais dos Contribuintes, Administração Tributária e Inteligência Artificial. **Revista de Direitos Fundamentais e Tributação**, v. 3, p. 188-202, 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e Inteligência Artificial. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 1, p. 57-77, 2020.

SLAVOV, Tiago. **Inteligência Artificial na Área Tributária: Aceitação x Dependência**. São Paulo: Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, 2021.

2

DOI: 10.5281/zenodo.17108327

Como citar este artigo

(ABNT NBR 6023/2018):

SOUZA, Richelle Santos; MACHADO, Luis Philipe. Mulheres e prisão: os graves efeitos do estado de coisas inconstitucional sobre a população feminina encarcerada e os reflexos da punição sobre os familiares. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 20-34. maio/ago. 2025.

Recebido em: 08/05/2025

Aprovado em: 18/05/2025

Mulheres e prisão: os graves efeitos do estado de coisas inconstitucional sobre a população feminina encarcerada e os reflexos da punição sobre os familiares

Women and prison: the serious effects of the unconstitutional state of affairs on the female prison population and the impacts of punishment on their families

Richelle Santos Souza¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Luis Philipe Machado²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 POPULAÇÃO FEMININA ENCARCERADA, DESCUMPRIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS. 3 OS EFEITOS DA PUNIÇÃO SOBRE OS FAMILIARES: UMA EXTENSÃO DO PODER PUNITIVO? 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Graduanda de Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Observatório de Direito Internacional do Rio Grande do Norte (OBDI). Integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito Internacional (NUPEDI). Extensionista do núcleo penitenciário do Programa Motyrum. Estagiária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0533546987817451>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-0973-3778>. E-mail: richellesantossouza@gmail.com.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Projeto de extensão Motyrum Penitenciário. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6331811642901865>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3925-7884>. E-mail: luispm012@gmail.com.

RESUMO:

O artigo analisa os impactos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, a partir de uma perspectiva de gênero. Examina-se como a estrutura carcerária, concebida majoritariamente para homens, ignora as especificidades das mulheres privadas de liberdade, resultando em graves violações a direitos fundamentais, como dignidade menstrual, saúde reprodutiva, maternidade e integridade física. Destaca-se que a invisibilidade da mulher encarcerada agrava desigualdades estruturais e compromete a efetividade da Constituição de 1988. O estudo também aborda os reflexos da punição sobre os familiares, evidenciando como a pena se estende para além da pessoa condenada, atingindo unidades familiares marcadas por vulnerabilidades socioeconômicas. Por fim, ressalta-se o papel dos movimentos sociais na denúncia das violações e na busca por efetivação de direitos, ainda que diante da omissão estatal. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, exploratória e bibliográfica, apoiada em doutrina, jurisprudência e relatórios oficiais.

Palavras-chave:

Estado de coisas inconstitucional; encarceramento feminino; direitos fundamentais; movimentos sociais; família.

ABSTRACT:

This article analyzes the impacts of the Brazilian Supreme Court's ADPF 347 ruling, which recognized the unconstitutional state of affairs in the prison system, from a gender-based perspective. It examines how prison structures, historically designed for men, neglect the specific needs of women deprived of liberty, leading to severe violations of fundamental rights such as menstrual dignity, reproductive health, maternity, and physical integrity. The invisibility of incarcerated women exacerbates structural inequalities and undermines the effectiveness of the 1988 Federal Constitution. The study also addresses the effects of punishment on families, highlighting how the penal system extends beyond the convicted individual, harming socioeconomically vulnerable households. Finally, it emphasizes the role of social movements in exposing violations and demanding the protection of rights, even amidst state omission. The research adopts a qualitative, exploratory, and bibliographic approach, drawing on doctrine, jurisprudence, and official reports.

Keywords:

Unconstitutional state of affairs; incarcerated women; fundamental rights; social movements; family.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, é sabido que o sistema penitenciário Brasileiro possui uma série de problemáticas enraizadas, como o encarceramento em massa, em parte impulsionado pela política de guerras às drogas, a nefasta seletividade que atinge os homens negros, além da grave conjuntura de descumprimento de direitos fundamentais. Esses fatores revelam uma estrutura prisional que, além de punitivista, é marcada por racismo estrutural e deficiência em políticas de reabilitação.

Nesse contexto, em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu início ao julgamento do mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Em 2023, o STF concluiu esse julgamento, reconhecendo oficialmente o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro. A título de direito comparado, em 1997, a Corte Constitucional da Colômbia através do julgamento de uma ADPF reconheceu um grave quadro de violações de direitos fundamentais nos presídios colombianos e promoveu uma série de ações visando melhorias nas condições carcerárias.

Esse instituto do Estado de Coisas é aplicado pela nossa Corte Constitucional quando existe um profundo e insuportável quadro de violações de direitos fundamentais, o qual ocorre de forma massiva e generalizada, decorrente da omissão de diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia reiterada dessas mesmas autoridades.

A decisão possibilita que o Judiciário tome medidas concretas para garantir que os direitos constitucionais sejam efetivamente respeitados, atuando em colaboração com os Poderes Executivo e Legislativo para implementar mudanças estruturais e cobrar a melhoria das condições prisionais. Entre as diretrizes definidas, destacam-se a obrigação de medidas urgentes para melhoria de condições básicas de higiene, saúde e alimentação, considerando que o descaso com esses aspectos compromete não só a integridade física, mas também a saúde mental dos detentos. Especial atenção foi dada à violação da dignidade humana, situação que atinge de forma particularmente grave a população feminina.

Ainda no que se refere a ADPF 347, a partir de sua declaração restou claro a série de lesões aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica no sistema carcerário brasileiro.

Restou consolidado, com a conclusão do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, a grave e séria violação aos direitos constitucionais da população carcerária. No entanto, os impactos são significativamente distintos entre homens e mulheres. O sistema, concebido para a maioria masculina, não contempla as particularidades e necessidades da mulher encarcerada, resultando em condições inadequadas e, em muitos casos, negligentes para as detentas, que enfrentam desafios como a falta de assistência médica adequada e violência institucionalizada.

Isso posto, muitas são as pesquisas, críticas e estudos que visam debater a perspectiva do homem privado de liberdade no sistema penitenciário pátrio após a declaração desse nefasto Estado de coisas, em especial, sobre como o sistema autamente punitivista afeta em grande parte os jovens negros brasileiros e seus direitos fundamnetais tutelados pela Constituição Federal de 1988.

Todavia, os reflexos desse sistema patriarcal no sistema penitenciário nacional podem ser observados sobre uma ótica de gênero e das desigualdades sociais existentes entre homens e mulheres.

À vista disso, pouco se debate os graves efeitos desse Estado de Coisas Inconstitucional sobre a população feminina encarcerada e a unidade familiar, bem como o papel dos movimentos sociais, a fim de amenizar esse cenário de violação generalizada de direitos fundamentais da mulher encarcerada.

Nesse sentido, faz-se imprescindível salientar que a população feminina em cumprimento de pena sofre com a lacuna frente à escassez de políticas públicas efetivas, o que se exemplifica, muitas vezes, com o fato da gestante presa não ter garantido o direito a tratamento humanitário durante e pós parto, e até mesmo a falta de dignidade menstrual.

Desta forma, as consequências da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 sobre as mulheres encarceradas foi invisibilizada e apagada do debate público, o que viabiliza, a partir desse cenário desafiador, o seguinte questionamento: quais as implicações e efeitos do Estado de coisas inconstitucional sobre a população feminina encarcerada?

Para responder tal pergunta, é necessário ter em mente que o objetivo central é entender e analisar a mazela de direitos sofrida pela figura feminina no cárcere, além de avaliar os possíveis impactos dessa punição na vivência dos familiares.

Este propósito desdobra-se em objetivos específicos, que envolvem, primeiramente, a análise da invisibilidade e desigualdade social da mulher encarcerada; e, em um segundo momento, compreender quais os reflexos da punição sobre a unidade familiar, tal como entender o papel dos movimentos sociais, a fim de a fim de amenizar esse cenário de violação generalizada de direitos fundamentais.

A relevância do presente estudo encontra-se na escassez de pesquisas em torno do assunto, bem como pela relevância das conclusões aqui atingidas para a seara jurídica, especificamente em torno da doutrina e jurisprudência que pouco têm debatido sobre a problemática fruto desta pesquisa, assim como contribuir com respostas nacionais para a aplicação de possíveis soluções com o objetivo de efetivar os direitos constitucionais e humanos das inúmeras mulheres encarceradas no sistema penitenciário nacional, além de fomentar uma transformação e desenvolvimento mais humano, democrático e igualitário.

A hipótese a ser defendida no presente artigo é a de que, devido um limbo existente em torno da baixa atuação das autoridades públicas com o objetivo de

amenizar as graves transgressões aos direitos das mulheres em cumprimento de pena, a figura feminina encarcerada se encontra em uma profunda invisibilidade de gênero que, consequentemente, contribui com os negativos reflexos dessa punição sobre a unidade familiar.

A metodologia de pesquisa aplicada neste trabalho ampara-se em pesquisa exploratória utilizando-se de levantamento bibliográfico, bem como artigos científicos, doutrinas e disposições normativas.

Estruturalmente, o presente artigo conta com esta introdução (tópico 1), além de dois outros tópicos correspondentes a cada um dos dois objetivos específicos traçados. Assim, respectivamente referente a população feminina encarcerada e o grave cenário de descumprimento de direitos fundamentais, além de analisar brevemente o papel dos movimentos sociais (tópico 2), seguida por uma análise dos efeitos da punição sobre os familiares (tópico 3).

2 POPULAÇÃO FEMININA ENCARCERADA, DESCUMPRIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Conforme elencado na Constituição Federal de 1988, artigo 5º, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Este princípio constitucional de igualdade é um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, assegurando que todos os cidadãos, independentemente de sua origem, classe social, etnia ou gênero, devem ser tratados da mesma forma pela legislação e pelas autoridades.

Todavia, a igualdade garantida pelo nobre dispositivo pátrio pode ser analisada, muitas vezes, como utópica, haja vista que a realidade social brasileira é marcada por uma série de desigualdades, em especial a de gênero. Esse cenário é ainda mais preocupante quando se considera a invisibilidade da mulher no sistema penitenciário, onde as especificidades do gênero feminino, como saúde reprodutiva, maternidade e cuidados básicos, são frequentemente negligenciadas.

Nesse sentido, observa-se que no contexto carcerário brasileiro essa desigualdade de gênero entre homens e mulheres se intensifica ainda mais, o que se pode constatar pelo simples fato da estrutura física e materiais dessas unidades penitenciárias terem sido pensada, a fim de abrigar unicamente a figura masculina em desacordo com a lei. Esse descompasso entre a estrutura carcerária e as necessidades das mulheres no sistema penitenciário não é um fenômeno isolado, mas sim uma consequência direta de políticas públicas falhas e da histórica negligência em relação às questões de gênero nas prisões. A inadequação dos espaços destinados às mulheres reflete a ausência de uma política carcerária inclusiva e sensível às especificidades

femininas, o que agrava ainda mais as condições desumanas em que muitas detentas se encontram.

O Relatório da Comissão de Inspeção da Casa de Correção da Corte (Rio de Janeiro), já afirmava nos idos de 1874 sobre a estrutura das unidades que a “situação das mulheres presas é “horrorosa”, é um pequeno quarto ao nível da rua, sotoposta a uma prisão de homens, que fazem provar a essas infelizes vítimas da miséria, além dos incômodos da prisão, os insultos mais grosseiros e a linguagem mais crapulosa” (Brasil, MJ, 1874, p. 212).

Para mais, faz-se imprescindível salientar que o primeiro presídio feminino do Brasil foi a Penitenciária Madre Pelletier, fundada somente no ano de 1937, em Porto Alegre, por freiras da Igreja Católica. Anteriormente, as mulheres condenadas cumpriam suas penas em estabelecimentos mistos, ou seja, em presídios compartilhados com homens. A criação do primeiro presídio feminino no Brasil, mais de um século após a fundação das primeiras instituições penitenciárias masculinas, reflete a negligência histórica em relação às questões de gênero no sistema penal. Além disso, o fato de as mulheres cumprirem penas em estabelecimentos mistos até essa data ilustra a subordinação de suas necessidades à perspectiva predominantemente masculina que orientava o sistema penitenciário.

Isso posto, resta claro que a ADPF 347 não só demonstrou a série de lesões aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, mas expôs a desigualdade de gênero presente no sistema penitenciário brasileiro, porquanto, a figura da mulher privada de liberdade foi lançada à invisibilidade no sistema penitenciário nacional.

Nessa toada, merece registro das palavras de Yumi Miyamoto e Aloísio Krohling (2012, p. 2), apurando melhor essa invisibilização:

Partindo, então, desta linha de raciocínio, a mulher, sendo relegada ao espaço privado pela construção social e cultural de desigualdade de gênero, é lançada à invisibilidade social e, como tal, passa a não ser o foco de atenção dos cientistas, dos pensadores, dos intelectuais, dos juristas, dos políticos. Acentuam-se, dessa forma, as desigualdades sociais entre homens e mulheres, pois, como as mulheres se tornam invisíveis pelo seu confinamento ao espaço privado, os assuntos femininos não estarão na escala de prioridades sociais.

Observa-se, desta forma, que os desafios em torno do encarceramento de mulheres no Brasil são inúmeros, o que se exemplifica com o grande número de mulheres privadas de liberdade. Em consonância com o mais recente levantamento realizado pelo World Female Imprisonment List -levantamento global realizado pelo Instituto de Pesquisa em Políticas Criminal e de Justiça (ICPR) do Reino Unido- o Brasil ultrapassou a Rússia e se tornou o terceiro país no mundo com mais mulheres encarceradas, atrás apenas de Estados Unidos e China. Segundo dados da Secretaria

Nacional de Política sobre Drogas e Gestão de Ativos, 54% das mulheres presas no Brasil cometeram ou são suspeitas de cometerem crimes tipificados na Lei de Drogas (Lei 11.343/2006).

Esse cenário se torna ainda mais desafiador, após o Supremo Tribunal Federal (STF) declarar o Estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, visto que tornou-se claro as brutais consequências dessa desigualdade e invisibilização do gênero feminino no cárcere.

Nesse mesmo sentido, é importante salientar que de forma geral a ADPF 347 escancarou a grave mazela em torno do descumprimento de direitos fundamentais, como a falta de dignidade, higidez física e integridade psíquica da pessoa privada de liberdade.

Todavia, no caso exclusivamente da população feminina encarcerada tal cenário se torna ainda mais preocupante ao ser observado os problemas específicos vivenciados por esse público privado de liberdade.

Um desses problemas gira em torno do fato da gestante presa não ter garantido o direito a tratamento humanitário durante e pós parto. Porém é válido mencionar que a Lei nº 14.326 de 12 de abril de 2022 garante à mulher presa gestante ou puérpera um tratamento humanitário antes e durante o trabalho de parto e no período de puerpério (pós-parto) cabendo ao poder público assegurar a assistência integral à saúde dela e do recém-nascido, o que muito se diferencia do cotidiano da grande maioria das unidades penitenciárias.

Assim, as gestações de mulheres encarceradas são consideradas de alto risco pela vulnerabilidade da realidade em que vivem, com presídios superlotados, condições estruturais insalubres e alimentação inadequada. Ademais, no que se refere à assistência pré-natal para essa população, essa deixa muito a desejar, o que acaba por favorecer resultados negativos dos principais indicadores de saúde maternos e neonatais (Moraes, 2022).

Outro ponto importante que merece ser discutido relativo à maternidade é a inclusão do artigo 318-A na Lei nº 13.257/2016 -Marco Legal da Primeira Infância- por estabelecer a possibilidade da prisão preventiva ser concedida à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, com a finalidade de permitir que mães e bebês permaneçam juntos.

Contudo, considerando a importância deste dispositivo legal, cumpre estabelecer a perspectiva lançada pela jurista brasileira Laura Pereira Lima (2024) na qual:

Na prática, não vem sendo efetiva. Um relatório elaborado pela ONG Instituto Terra Trabalho e Cidadania, em 2019, mostrou que a maioria das mães não recebe direito à prisão domiciliar e, as poucas que conseguem, ainda sofrem com as barreiras. “Acompanhamos uma mulher que não conseguia levar o filho na

escola, porque ultrapassava em poucos metros a quilometragem que ela poderia percorrer”, conta a psicóloga.

Assim sendo, pode ser observado, a partir do relato de Lima, que este dispositivo na grande maioria das vezes não vem sendo aplicado, além de possuir limitações ao não considerar as particularidades do cotidiano dessas mulheres que se encontram em prisão domiciliar, o que causa impactos significativos na vida e cotidiano de inúmeras crianças.

Já nos casos de mulheres gestantes que se encontram presas em unidades penitenciárias a situação é ainda mais gravosa, haja vista que em sua maioria são mulheres negras e periféricas, que são submetidas a um deficitário acesso à saúde, além de graves episódios de violência psicológica e moral. Como muito bem aduz Gabriela Danogare e Letícia Becker Vieira (2022, p.1), “a experiência do parto é permeada por violência institucional e por sentimentos de solidão e desamparo”, assim são os efeitos da opressão de gênero. Essas mulheres carregam a dor de serem separadas dos filhos quando estes completam 6 meses de vida.

O Ministro Marco Aurélio -relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347- enfatizou na ADPF o sofrimento enfrentado pelas mulheres encarceradas devido à falta de um estabelecimento apropriado para recebê-las, além da ausência de espaços adequados para gestantes, falta de creches para abrigar crianças, escassez de ginecologistas e suprimentos básicos de higiene, como absorventes íntimos e outros itens básicos de higiene.

Por conseguinte, outro crítico problema desse Estado de coisas inconstitucional, assim como disposto pelo ministro, se refere a precarização da dignidade menstrual que afeta profundamente a população feminina encarcerada.

Nesse sentido, faz-se importante analisar que as mulheres presas enfrentam privações significativas relacionadas ao seu ciclo menstrual. Os itens básicos de higiene distribuídos no sistema prisional, quando disponíveis, são fornecidos em quantidade insuficiente para suprir as necessidades das detentas durante o ciclo menstrual (Dias; Borges, 2023).

Devido a essa brutal escassez de absorvente e produtos de higiene muitas mulheres privadas de liberdade colocam-se em risco ao recorrer a alternativas extremas, como a utilização de miolo de pão, jornal e revistas velhas, além de pedaços de roupas.

Queiroz (2020), aduz em sua obra que:

Em geral, cada mulher recebe por mês dois papéis higiênicos (o que pode ser suficiente para um homem, mas jamais para uma mulher, que o usa para duas necessidades distintas) e dois pacotes com oito absorventes cada. Ou seja, uma mulher com um período menstrual de quatro dias tem que se virar com dois absorventes ao dia; uma mulher com um período de cinco, com menos que isso. — Todo mês eles dão um kit. No Butantã, dão dois

papéis higiênicos, um sabonete, uma pasta de dente da pior qualidade e um (pacote de) absorvente. Falta, né? E ninguém dá nada de graça pra ninguém — conta Gardênia.

Nesse contexto, o atual cenário de pobreza menstrual vivenciado pelas detentas contribui negativamente com o desenvolvimento de graves problemas de saúde, higiene, além de revelar ainda mais a profunda conjuntura de descumprimento de direitos fundamentais.

Adiciona-se a isso, ademais, o fato de que devido a essa desigualdade de gênero latente, muitas vezes, as mulheres em desacordo com a lei são menos beneficiadas, por exemplo, com uma absolvição se comparado com o público masculino, mesmo muitas sendo consideradas de baixa periculosidade.

Essa série de descumprimentos aos direitos fundamentais desse público revela a indiferença dos três poderes que compõem a administração do Estado brasileiro em relação às suas necessidades básicas, além da transgressão às normas principiológicas do ordenamento jurídico brasileiro.

Assim sendo, para amenizar esse Estado de coisas inconstitucional, é necessário aumentar a participação das mulheres no poder, tal como considerar as especificidades femininas na criação de políticas públicas no cárcere.

Contudo, frente a essas brutais negligências aos direitos fundamentais das mulheres privadas de liberdade e a falta de políticas públicas efetivas, muitos estudiosos já analisam a importância do papel desenvolvido por alguns movimentos sociais, a fim de amenizar essa banalização e negligência governamental.

Em vista disso, os movimentos sociais são importantes no sistema prisional por ajudar a preservar direitos, corrigir injustiças e propagar a justiça criminal. O movimento social segundo Scherer (2007), é uma expressão tecnicamente utilizada para denominar movimentos realizados pela sociedade.

Um interessante exemplo desses movimentos sociais é o “Projeto Catú” sendo uma iniciativa do “Grupo de Amigos e Familiares de Pessoas em Privação de Liberdade”, o qual tem como objetivo central ajudar as unidades familiares a conseguir trabalho ou empreender com suas habilidades. Esse projeto reúne agentes de Direitos Humanos, advogados e familiares das pessoas privadas de liberdade, tendo como missão a luta pelos direitos humanos dos entes encarcerados(as) (Lima, 2015).

Assim, no que se refere a população feminina encarcerada, observa-se que esses movimentos sociais possuem um papel primordial, haja vista que atua, muitas vezes, a fim de amenizar a falta de dignidade menstrual, desigualdade de gênero, invisibilidade e o direito à maternidade das mulheres encarceradas.

A partir desta análise, constata-se que o sistema penitenciário brasileiro vivencia um atroz Estado de coisas inconstitucionais, o qual revela efeitos e mazelas ainda mais gravosas a população feminina encarcerada, assim como abordado no presente tópico.

Todavia, outras problemáticas dessa série de descumprimento de direitos fundamentais precisam ser abordadas, assim tal desdobramento será aprofundado no tópico seguinte, começando com a análise dos efeitos da punição sobre os familiares.

3 OS EFEITOS DA PUNIÇÃO SOBRE OS FAMILIARES: UMA EXTENSÃO DO PODER PUNITIVO?

Que o sistema penitenciário brasileiro possui uma vertente aumentada punitivista muitos já sabem. Todavia, é válido salientar que “é inegável que os malefícios oriundos da punição não acabam com o término da sanção penal prevista na decisão do magistrado” (Medeiros; Cabral, 2014, p.51). Assim, os efeitos da punição sofridos pelas pessoas privadas de liberdade, muitas vezes, são estendidos à unidade familiar. Isso se deve ao fato de que, em muitas situações, a prisão não apenas afasta o indivíduo da sociedade, mas também desestrutura a dinâmica familiar.

Conforme a desembargadora aposentada e advogada Maria Berenice Dias (2005), existe uma nova concepção de família, formada por laços socioafetivos. Sendo assim, é importante esclarecer que não só os descendentes e ascendentes são considerados como a unidade familiar da pessoa privada de liberdade, mas também todos aqueles que devido os laços de afeto, carinho, cuidado e amor foram inseridos nessas instituições familiares.

Seguindo essa concepção, é importante esclarecer que a instituição familiar possui diferentes papéis e atuações em relação ao seu convívio com os encarcerados.

Desta forma, são atribuídos a essas famílias diferentes, e ora contraditórios papéis, os quais podem ser considerados, inicialmente, como vítimas do seletivo e vexatório sistema penitenciário brasileiro ou, em segundo momento, como culpados pelo abandono de seus membros que se encontram privados de liberdade.

Assim, no exercício do direito à visitação, a Lei de Execução Penal prevê, no seu artigo 41, parágrafo X, as condições para realização de visitas nos estabelecimentos prisionais. Todavia, na prática, algumas dessas pessoas privadas de liberdade sofrem brutalmente com o abandono de seus familiares. As razões para esse abandono são diversas, incluindo fatores econômicos, sociais e até mesmo o estigma associado ao encarceramento, que leva muitas famílias a se afastarem.

Desta forma, no que concerne a população feminina encarcerada, esse contexto de abandono é latente. Nesse sentido, afirma Cinthia Machado dos Santos (2021) que:

No cenário brasileiro, o número de estabelecimentos prisionais femininos é significativamente menor do que os destinados ao recolhimento de homens, o que, apesar de ser consequência da quantidade da população carcerária feminina se comparada com

a masculina, faz com que elas se concentrem em localidades distantes dos seus familiares, intensificando o abandono.

Por outro lado, observa-se que aquelas unidades familiares que não excluem e abandonam essas mulheres encarceradas, acabam sofrendo com os efeitos e reflexos da punição. Essa problemática pode ser analisada como uma extensão da pena que acaba por atingir a unidade familiar.

Isso posto, depreende-se que o estigma atrelado ao público feminino encarcerado se estende, muitas vezes, a todos os familiares que não contribuíram de nenhuma forma para a realização da conduta criminosa, no mesmo sentido é o disposto pelas juristas brasileiras Yasmin Tomaz Cabral e Bruna Agra de Medeiros (2014, p. 3):

(...) havendo compilação normativa em prol da execução dos direitos dos apenados, é de se entender a extensão dessas seguridades às suas famílias, haja vista o vínculo indissociável entre elas. Em outras palavras, há a necessidade de compreender que há uma entidade familiar a ser preservada por trás das condutas transgressoras dos infratores, a qual não pode responder jurídica ou socialmente pelos verdadeiros autores dos crimes. Cabe às entidades públicas, porém, averiguar a participação, a coautoria ou o nível de influência dos seus familiares, sendo estes últimos passíveis de responsabilização criminal em casos afirmativos, mas não devendo ser sujeitos de sanções indevidas.

A ilustre Constituição Federal de 1988 compreende, em seu artigo 226, que a unidade familiar merece especial proteção do Estado em razão de ser a base da conjuntura social. Essa importante norma pátria, entretanto, vem sendo constantemente transgredida pela falta de uma efetiva atuação estatal, a fim de proteger a instituição familiar dessas mulheres privadas de liberdade.

Diante deste cenário, constata-se que, além da profunda conjuntura de preconceito, essas unidades familiares passam por outras problemáticas, como os desafios socioeconômicos, após a prisão dessas mulheres.

Grande parte das unidades familiares no Brasil é formada por mães solo. Essas mulheres desempenham um papel primordial na manutenção do lar, haja vista que são elas que cuidam da saúde, alimentação, educação e lazer dos filhos e demais dependentes, por exemplo.

Observa-se, em vista dessa outra problemática, um exemplo prático da transgressão estatal frente a falta de proteção socioeconômica para as famílias das mulheres privadas de liberdade, porquanto existe o auxílio-reclusão, sendo este um benefício previdenciário no Brasil pago pelo INSS aos dependentes do segurado recolhido à prisão desde que ele não receba salário ou aposentadoria, porém muitas famílias carecem de acesso a este benefício.

O benefício pretende completar a renda da família, para certificar a sua proteção, além de amparar o núcleo familiar que perdeu a provedora da sua subsistência (Paula, 2016).

E esse benefício é restritivo e com baixa cobertura. Assim, Juliana Medeiros Paiva (2014, p.3) argumenta que:

Apesar da característica de seguro social, o auxílio-reclusão passou por um processo de mudança no perfil de concessão com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Ela instituiu que apenas as pessoas seguradas consideradas de baixa renda poderiam ter acesso ao benefício. Apesar de estabelecer o critério de seletividade restringindo o direito do recebimento do seguro apenas às pessoas presas consideradas pobres, a Emenda não estabeleceu parâmetros que definissem a categoria baixa renda, deixando a critério do poder executivo a definição posterior do que seria considerado o segurado pobre e o não pobre.

Destarte, é notório que o auxílio-reclusão essencialmente é um benefício muito importante, a fim de garantir dignidade para as famílias que se encontram em um cenário de vulnerabilidade econômica em razão do cerceamento da liberdade, muitas vezes, da provedora do lar, porém na prática esse benefício é permeado de uma série de limitações e restrições burocráticas e preconceituosas que restringem o seu nível de atuação. A dificuldade de acesso ao auxílio-reclusão, em grande medida, reflete a complexidade do sistema previdenciário brasileiro, que exige uma série de comprovações e documentos difíceis de obter, especialmente por parte das famílias em situação de vulnerabilidade. Além disso, a exigência de que o recluso esteja em regime fechado, por exemplo, limita ainda mais a abrangência do benefício, excluindo aquelas pessoas que se encontram em regimes menos severos, como o semiaberto.

Outrossim, outro claro efeito e extensão da punição sobre a unidade familiar, além do estigma e da vulnerabilidade socioeconômica já debatidos, se relaciona a realização de revistas vexatórias. Em outubro de 2024 finalmente o STF concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 959620, com repercussão geral (Tema 998) e considerou inconstitucionais tais revistas.

A Resolução nº 28 de 2022 elaborada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária aduz, em seu artigo 1º, que a revista pessoal, também conhecida como revista íntima, é a inspeção efetuada com fins de segurança, em todas as pessoas que pretendem ingressar em locais de privação de liberdade e que venham a ter contato direto ou indireto com pessoas privadas de liberdade ou com o interior do estabelecimento.

À vista disso, analisa-se que essa revista íntima “será constitucional como medida excepcional e subsidiária, quando embasada em elementos concretos indicativos da existência de uma possibilidade real de tentativa de ingresso com material

de entrada proibida ou cujo porte seja ilícito”, conforme defendido pela procuradora-geral da República, Elizeta Ramos (2023, p.1).

É válido salientar, desta forma, que, nos últimos anos, muitas são as unidades penitenciárias brasileiras que já implementaram aparelhos tecnológicos, como body scanner e raquetes de aparelhos raio-x, com o objetivo de substituir a necessidade de serem realizadas essas constrangedoras e degradantes revistas íntimas.

Todavia, vários ainda são os casos que chegam ao Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à realização das referidas revistas. Consoante ao Ministro Luiz Edson Fachin (2024), relator do referido agravo, a revista íntima em presídios viola a dignidade, porquanto são realizadas de modo desrespeitoso e sem estrita conformidade com a norma legal e dignidade da pessoa humana. Consequentemente, as provas obtidas por meio dela são consideradas ilícitas.

Resta claro, nesse sentido, que as revistas íntimas objetificam os corpos dessas pessoas que já se encontram em uma situação de desamparo e negligência, tanto por parte do Estado, quanto por parte do próprio contexto social que desenvolve um profundo estigma em relação a essas pessoas.

São familiares homens, mulheres e crianças que só estão em busca de uma única coisa: que sejam cerceados todos esses brutais reflexos e extensão da punição. Mas ainda reiteradamente passam por diversas problemáticas de descumprimento de direitos fundamentais, como preconceito, dificuldade socioeconômica e revistas íntimas degradantes.

Urge, por fim, salientar que a falta de uma efetiva iniciativa estatal para resolver as presentes problemáticas em relação às instituições familiares das mulheres privadas de liberdade, contribui negativamente para a existência de uma grave extensão da punitividade da execução penal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face da ADPF 347, procedeu-se ao estudo dos graves efeitos do Estado de coisas inconstitucionais sobre a população feminina encarcerada e os reflexos da punição sobre os familiares.

Constatou-se que o sistema penitenciário Brasileiro possui uma série de problemáticas enraizadas, como o encarceramento em massa, a nefasta seletividade que atinge os homens e mulheres negras, além da grave conjuntura de descumprimento de direitos fundamentais.

O instituto do Estado de Coisas é aplicado pelo STF quando existe um profundo e insuportável quadro de violações de direitos fundamentais, o qual ocorre de forma massiva e generalizada, decorrente da omissão de diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia reiterada dessas mesmas autoridades.

A relação intrínseca entre o descumprimento de direitos fundamentais das mulheres privadas de liberdade e a invisibilidade desse público frente ao Estado de coisas inconstitucional foi analisada.

Defendeu-se, desta forma, que pouco se debate os graves efeitos desse Estado de Coisas Inconstitucional sobre a população feminina encarcerada e a unidade familiar, bem como o papel dos movimentos sociais, a fim de amenizar esse cenário de violação generalizada de direitos fundamentais da mulher encarcerada.

Observou-se que, no contexto carcerário brasileiro, essa desigualdade de gênero entre homens e mulheres se intensifica ainda mais, o que se pode constatar pelo simples fato da estrutura física e materiais dessas unidades penitenciárias terem sido pensada, a fim de abrigar unicamente a figura masculina em desacordo com a lei.

Restou claro que a ADPF 347 não só demonstrou a série de lesões aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, mas expôs a desigualdade de gênero presente no sistema penitenciário brasileiro, porquanto, a figura da mulher privada de liberdade foi lançada à invisibilidade no sistema penitenciário nacional.

No que se refere a população feminina encarcerada, observou-se que os movimentos sociais possuem um papel primordial, haja vista que atua, muitas vezes, a fim de amenizar a falta de dignidade menstrual, desigualdade de gênero, invisibilidade e o direito à maternidade das mulheres encarceradas.

A presente obra realizou, além disso, uma análise em relação aos efeitos da punição sobre a unidade familiar, como uma extensão do efeito punitivo. Seguindo essa concepção, o trabalho esclareceu que a instituição familiar possui diferentes papéis e atuações em relação ao seu convívio com os encarcerados.

Depreendeu-se, por fim, que algumas das problemáticas mais comuns em torno da extensão da pena para a unidade familiar das mulheres encarceradas de liberdade são, por exemplo, o estigma atrelado a esses familiares, além da vulnerabilidade socioeconômica e o debate entorno das manutenções ou não das revistas íntimas degradantes e vexatórias.

Com base no que fora apresentado no presente artigo, defende-se que, devido esse limbo existente em torno da baixa atuação das autoridades públicas com o objetivo de amenizar as graves transgressões aos direitos das mulheres em cumprimento de pena, a figura feminina encarcerada se encontra em uma profunda invisibilidade de gênero que, consequentemente, contribui com os negativos reflexos dessa punição sobre a unidade familiar.

REFERÊNCIAS

BRASIL – Ministério da Justiça. (1874). “**Relatório da Comissão Inspetora da Casa de Correção da Corte**”. Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa na Terceira

sessão da Décima Quinta Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça, Dr. Manoel Antônio Duarte de Azevedo. Rio de Janeiro: Typ. Americana.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 01 out. 2024.

CARNEIRO, Beatriz. **Brasil ultrapassa Rússia e se torna país com 3º maior número de mulheres presas**. CNN, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-ultrapassa-russia-e-se-torna-pais-com-3-maior-numero-de-mulheres-presas/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20o%20pa%C3%ADs,R%C3%BAssia%2C%20que%20tem%2039.120%20encarceradas>. Acesso em: 07 Out. 2024.

FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; DE SOUZA, Lídio. Mulheres encarceradas e espaço prisional: uma análise de representações sociais. **Psicologia: teoria e prática**, v. 7, n. 1, p. 61-79, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1938/193817415006.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

LIMA, Pereira Laura. **Separação de mães e bebês no cárcere é precoce e agressiva. Periscópio**, 2024. Disponível em: <https://sites.usp.br/psicousp/mulheres-presas-durante-a-gravidez-sofrem-com-falta-de-apoio-psicologico-e-tem-suas-maternidades-negadas-pelo-estado/>. Acesso em: 07 out. 2024.

MIYAMOTO, Yumi; KROHLING, Aloísio. Sistema prisional brasileiro sob a perspectiva de gênero: invisibilidade e desigualdade social da mulher encarcerada. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 40, 2012. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/173/155>. Acesso em: 07 Out. 2024.

MORAES, Livia França; MONTEIRO, Denise Leite Maia; SOARES, Leila Cristina; RAUPP, Roberta Monteiro. **Maternidade no cárcere**: influência na saúde física e emocional. **SciELO**, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/ftxD6FkbyjHgbTNLYGfftJt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 out. 2024.

3

DOI: 10.5281/zenodo.17108363

Como citar este artigo

(ABNT NBR 6023/2018):

MONTE, João Pedro Pinto do; MATHIAS, Alice Laranja; SOUZA, Tainá Marques de. Direito à educação financeira: desafios e alternativas para a sua efetivação no brasil contemporâneo. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 35-58, maio/ago. 2025.

Recebido em: 12/05/2025.

Aprovado em: 22/05/2025.

Direito à educação financeira: desafios e alternativas para a sua efetivação no brasil contemporâneo

Right to financial education: challenges and alternatives for its implementation in contemporary brazil

João Pedro Pinto do Monte¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Alice Laranja Mathias²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Tainá Marques de Souza³

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 DIREITO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA E SEUS FUNDAMENTOS INTERNACIONAIS E CONSTITUCIONAIS. 2.1 CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA. 2.2 EDUCAÇÃO FINANCEIRA COMO DIREITO E SUA RELEVÂNCIA INTERNACIONAL. 2.3 EDUCAÇÃO FINANCEIRA COMO DIREITO E SUA RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL. 3 AUSÊNCIA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NA FORMAÇÃO DOS BRASILEIROS E SUAS CONSEQUÊNCIAS. 3.1 ALGUNS DADOS SOBRE O CENÁRIO CONTEMPORÂNEO. 3.2 CONSEQUÊNCIAS SOBRE A VIDA DOS CIDADÃOS. 4 EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DESAFIOS E ALTERNATIVAS. 4.1 TRAJETÓRIA NORMATIVA E INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL. 4.1.1 A incipiente implementação da educação financeira na base nacional comum curricular. 4.2 ALTERNATIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Estagiário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com mobilidade acadêmica na NOVA School of Law - Universidade Nova de Lisboa (UNL/PT). Técnico em Serviços Jurídicos pelo Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG). Técnico em Informática pelo Instituto Federal do Pará (IFPA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2114142584821001>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4174-6941>. E-mail: joaopedromonte150@gmail.com.

² Estagiária na Vara Regional de Execuções Penais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9430066813811509>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1305-6825>. E-mail: alicelaranjam@gmail.com.

³ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2727131888257010>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8019-3149>. E-mail: tainams1@hotmail.com.

RESUMO:

O artigo discute a importância da educação financeira como direito fundamental e analisa os desafios de sua efetivação no Brasil contemporâneo. Parte-se da constatação de que a ausência de uma abordagem sistemática desse tema no ensino básico compromete a formação dos cidadãos e contribui para o agravamento do endividamento das famílias brasileiras. Examina-se o panorama internacional e constitucional da educação financeira, destacando sua relevância para o desenvolvimento humano e a promoção da justiça socioeconômica. O estudo aponta que, apesar da existência de marcos normativos e de políticas públicas como a Estratégia Nacional de Educação Financeira, persistem dificuldades estruturais, como a falta de capacitação docente, materiais adequados e integração curricular efetiva. A pesquisa conclui que a superação dessas barreiras depende de ações conjuntas do Estado, instituições de ensino e sociedade civil, a fim de promover uma cultura financeira crítica, capaz de assegurar autonomia, reduzir desigualdades e ampliar a cidadania econômica no país.

Palavras-chave:

Direito à educação; educação financeira; políticas públicas; cidadania econômica; desigualdade social.

ABSTRACT:

This article discusses the importance of financial education as a fundamental right and analyzes the challenges of its implementation in contemporary Brazil. It starts from the observation that the absence of a systematic approach to this subject in basic education compromises citizens' formation and contributes to the worsening indebtedness of Brazilian families. The paper examines the international and constitutional frameworks of financial education, highlighting its relevance for human development and the promotion of socioeconomic justice. Although regulatory milestones and public policies, such as the National Financial Education Strategy, exist, structural difficulties remain, including lack of teacher training, adequate materials, and effective curricular integration. The study concludes that overcoming these barriers requires joint actions by the State, educational institutions, and civil society in order to foster a critical financial culture. Such efforts would ensure autonomy, reduce inequalities, and expand economic citizenship, positioning financial education as an essential tool for sustainable social transformation.

Keywords:

Right to education; financial education; public policies; economic citizenship; social inequality.

1 INTRODUÇÃO

A educação desempenha um papel crucial na formação de cidadãos preparados para os desafios da vida em sociedade. Entre as diversas competências que devem ser desenvolvidas ao longo do processo educacional, a educação financeira se destaca como uma ferramenta indispensável para a gestão consciente dos recursos econômicos. No entanto, no Brasil, essa temática ainda não recebe a devida atenção no ensino básico, o que compromete a capacidade dos indivíduos de tomar decisões financeiras responsáveis e sustentáveis ao longo da vida.

Diante desse cenário, o presente estudo delimita sua análise na ausência de uma abordagem sistemática e obrigatória da educação financeira no ensino básico brasileiro. A investigação foca nos impactos dessa lacuna na formação dos estudantes e nas dificuldades enfrentadas por eles na vida adulta, em especial no que se refere à administração de finanças pessoais, acesso ao crédito e planejamento financeiro.

A problemática central deste estudo reside na seguinte questão: qual a importância da educação financeira como direito na educação básica brasileira? A busca por respostas a essa questão visa compreender as consequências individuais e coletivas da ausência de formação financeira e sua influência no comportamento social, o que demanda alternativas integradas para a sua efetivação, por meio da ação conjunta do Estado, das instituições e da sociedade.

Justifica-se a realização deste estudo pela necessidade de garantir um direito básico da população e promover mudanças na estrutura curricular da educação básica brasileira, a fim de garantir que os estudantes tenham acesso a conhecimentos essenciais para uma vida equilibrada. Segundo estudos recentes, uma parcela significativa das famílias brasileiras estão endividadas, sendo, atualmente, o maior percentual histórico das últimas décadas. Logo, esse alto índice de endividamento e a falta de hábitos de poupança e investimento demonstram a relevância do tema ser tratado como obrigatório e a urgência de iniciativas que promovam maior alfabetização financeira desde a infância.

O objetivo geral deste estudo é analisar os impactos da ausência de educação financeira no ensino básico brasileiro e demonstrar a necessidade de sua implementação obrigatória para a efetivação desse direito fundamental. Além disso, como objetivos específicos, busca-se identificar as consequências da ausência de educação financeira no ensino básico brasileiro e trazer medidas potencialmente eficazes para a concretização desse tema no currículo escolar e na sociedade, de modo a preparar os estudantes para uma vida financeira mais consciente, eficiente e sustentável.

A metodologia adotada para a realização deste estudo consiste em uma pesquisa qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica de livros, artigos acadêmicos, relatórios governamentais e dados estatísticos. Dessa forma,

busca-se compreender a atual situação da educação financeira no Brasil e avaliar as melhores práticas para sua implementação na educação básica.

No que concerne à estruturação, o presente estudo, em primeiro lugar, após a introdução, desenvolve-se a partir de uma síntese do direito à educação financeira, seus conceitos e fundamentos internacionais e constitucionais (Seção 2). Em segundo lugar, faz-se uma análise da ausência de educação financeira na formação dos brasileiros, com dados do cenário atual e suas consequências sobre a vida dos cidadãos (Seção 3). Em terceiro lugar, é trazida a discussão sobre a efetivação do direito à educação financeira no Brasil contemporâneo, seus desafios e alternativas para a sua efetivação (Seção 4). Por fim, as considerações finais.

Como resultados esperados deste estudo, estão a identificação dos desafios enfrentados pelo sistema educacional na inclusão do direito à educação financeira, a demonstração dos benefícios dessa disciplina na formação dos estudantes e a proposição de estratégias para sua efetiva implementação. Com isso, espera-se contribuir para a ampliação do debate sobre a importância da literacia financeira e para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à melhoria da formação econômica dos cidadãos brasileiros.

2 DIREITO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA E SEUS FUNDAMENTOS INTERNACIONAIS E CONSTITUCIONAIS

A educação se destaca como um dos direitos imprescindíveis para a vida digna das pessoas. Dentro desta, existem diversas áreas, como a financeira. A educação financeira consiste em um conjunto de práticas que visam proporcionar uma reflexão crítica sobre as finanças pessoais, para que, desta forma, os cidadãos desenvolvam sua consciência financeira. Com tal missão, esse ramo da educação ganhou relevância social e jurídica, tanto a nível internacional quanto constitucional, conforme será delineado a seguir.

2.1 CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Segundo o autor Robert Kiyosaki, não se tem como controlar muitas coisas da vida. Em razão disso, é necessário aprender a se concentrar, então, no que se pode ter controle: “nós mesmos”, pois, se as coisas mudarem, é forçoso se adaptar (Kiyosaki, 2018). Para Frankenberg (1999), o ser humano é dependente de fatores fisiológicos e psicológicos, os quais atuam diretamente na nossa relação com o dinheiro, de modo que os gastos precisam ser conscientes e controlados. Assim, diante dessa característica da natureza humana, a educação financeira se insurge como um elemento fundamental para o bem-estar socioeconômico.

Antes de se chegar ao conceito de educação financeira, faz-se necessária a compreensão dos termos “educação” e “finanças”, respectivamente. A expressão “educação” tem sua origem no latim, nas palavras *educere* e *educare*. A primeira quer dizer “conduzir de fora”, “dirigir exteriormente”; a segunda indica “sustentar”, “alimentar”, “criar” (Ghiraldelli Junior, 2015, p. 13). Quanto à finanças, Houaiss (2001) classifica esta expressão como a ciência que equivale a capacidade do uso e manejo do dinheiro ou títulos que possam representar receitas ou despesas, ou seja, é o conhecimento e a autocrítica face à oferta de produtos no mercado.

Para Nemos, Duro e Fogliarini Filha (2021, p. 176), a educação financeira pode ser definida como um conjunto de práticas que visam proporcionar uma reflexão crítica sobre as finanças pessoais para que, deste modo, quando considerada no contexto educacional, os estudantes desenvolvam sua consciência financeira. Nessa perspectiva, a criticidade pretendida através da educação financeira visa desenvolver a “capacidade de o indivíduo consumidor analisar e refletir acerca de tomadas de decisões frente a uma sociedade líquido-moderna” (Rossetto, 2019, p. 22).

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005, p. 5), a educação financeira pode ser entendida como:

O processo pelo qual os indivíduos e as sociedades melhoram a sua compreensão em relação aos conceitos e produtos financeiros, de maneira que, com informação, formação e orientação, possam desenvolver os valores e as competências necessários para se tornarem mais conscientes das oportunidades e riscos neles envolvidos e, então, podem fazer escolhas bem informadas, saber onde procurar ajuda e adotar outras ações que melhorem o seu bem-estar. Assim, podem contribuir de modo mais consistente para a formação de indivíduos e sociedades responsáveis, comprometidos com o futuro.

Diante disso, a educação financeira mostra-se como um fator de transformação social, especialmente em face da sociedade líquido-moderna contemporânea. Assim, consoante John Rawls (1997, p. 89), uma sociedade justa é aquela que oferece condições equitativas de acesso às liberdades básicas, entre elas a educação, com respeito à igualdade de oportunidades e a liberdade. Quando se fala em educação, inclui-se a educação financeira, tendo em vista sua essencialidade para a vida dos cidadãos.

Portanto, o conhecimento financeiro torna-se base para um consumo sustentável, o equilíbrio das finanças pessoais e, conseqüentemente, o bem-estar socioeconômico, daí a sua relevância internacional e constitucional.

2.2 EDUCAÇÃO FINANCEIRA COMO DIREITO E SUA RELEVÂNCIA INTERNACIONAL

No rol dos direitos sociais, econômicos e culturais, que surgiram com o constitucionalismo social-democrático do século XX, o direito à educação se destaca como um dos direitos imprescindíveis, de valor inestimável para a vida digna das pessoas. Em razão disso, o referido direito está presente em diversas normas internacionais que visam, especialmente, proteger a dignidade da pessoa humana (Barroso, 2020).

Nesse sentido, o artigo 26º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH/1948), criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), afirma que todo ser humano tem direito a uma instrução voltada ao pleno desenvolvimento da personalidade, da humanidade e do fortalecimento pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos (ONU, 1948, art. 26º).

Com o mesmo propósito, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC/1966), em seu artigo 13, traz o direito à educação como um direito essencial, por qualificar o ser humano para a vida social, possibilitando a construção de uma sociedade mais solidária, garantindo o seu pleno desenvolvimento, sem quaisquer preconceitos e, especialmente, voltado à preservação dos direitos humanos. Sem educação, a democracia é enfraquecida, pois ela visa concretizar a possibilidade de cada ser humano participar da construção de seu próprio futuro (ONU, 1966).

Outro documento significativo é a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989, que, em seu artigo 28, reconhece o direito à educação e ressalta a importância do acesso à educação primária gratuita e obrigatória, além de enfatizar que a educação deve ser direcionada ao desenvolvimento da personalidade, talentos e habilidades da criança (ONU, 1989). Nessa perspectiva, a Declaração de Incheon, que faz parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reafirma o compromisso de garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos (UNESCO, 2015).

Não obstante os referidos documentos internacionais tratarem do direito à educação de forma genérica, vale destacar que tal direito abrange diversas espécies, como a educação técnica, a sexual e, também, a financeira. Quanto a esta, objeto do presente estudo, não se trata apenas de ensinar sobre como economizar dinheiro, mas, especialmente, aprender como administrá-lo em busca de uma vida mais estável e próspera.

Nesse sentido, a OCDE tem promovido iniciativas e diretrizes sobre educação financeira, no intuito de reforçar sua importância para a tomada de decisões informadas e para a participação ativa da sociedade. Uma dessas iniciativas é o *PISA Financial Literacy*, que avalia a capacidade dos estudantes em lidar com questões financeiras (OCDE, 2022).

Isto posto, embora não exista um tratado específico sobre o direito à educação financeira, algumas convenções e declarações abordam a sua relevância como parte do desenvolvimento humano e da capacitação dos indivíduos para uma vida financeira consciente e sustentável. Assim, a educação financeira é reconhecida como uma habilidade essencial para a vida, contribuindo para a redução da pobreza e promoção do bem-estar social, o que justifica também a sua relevância constitucional.

2.3 EDUCAÇÃO FINANCEIRA COMO DIREITO E SUA RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL

O constitucionalismo social-democrático do século XX teve por objetivo fundamental a dignidade da pessoa humana. Após a Segunda Guerra Mundial, tal objetivo tornou-se um dos grandes consensos éticos do ocidente, o que se materializou em declarações de direitos, convenções internacionais e constituições nacionais. Nesse viés, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), em seu artigo 1º, inciso III, trouxe a dignidade da pessoa humana com sua dimensão transcendental e normativa (Barroso, 2020).

A partir desse processo histórico, a doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de mínimo existencial, que expressa o conjunto de condições materiais imprescindíveis e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade da pessoa humana (Barroso, 2020). Esse direito constitucional ao mínimo existencial, portanto, está no núcleo essencial dos direitos sociais e econômicos. Trata-se do pressuposto necessário ao exercício da autonomia, seja esta pública ou privada.

Para uma pessoa poder ser livre, igual e capaz de exercer a sua plena cidadania, faz-se necessário ter resolvidas as necessidades vitais à sua existência. Sendo assim, para a concretização do mínimo existencial, tendo em vista a CRFB/1988, deve-se incluir os direitos à educação (que inclui a financeira), à saúde básica, à assistência social e o acesso à justiça.

A partir desse núcleo essencial da dignidade da pessoa humana é que se irradiam todos os direitos fundamentais, que devem receber proteção máxima tanto

constitucional quanto legal. Assim, a partir desses fundamentos, o artigo 6º da CRFB/1988 prevê que a educação é um direito social, elencada ao lado da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados.

A educação na CRFB/1988 deve ser examinada com base nos princípios expostos no referido artigo 6º. Tais princípios devem influir na teoria e na prática educacionais derivadas do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), do Título VIII, juntamente com outros preceitos constitucionais e legais. Ademais, o artigo 205 prescreve que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Diante de tais preceitos, a educação é trazida pela CRFB/1988 como um direito fundamental e social, o qual pressupõe ser condição imprescindível à formação do cidadão, e cuja percepção é de que deve contribuir para uma cidadania democrática, participativa e emancipatória (Diniz; Costa, 2021). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já assentou o entendimento de que “a educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata” (STF, 2022, p. 4).

Em cumprimento à CRFB/1988, a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabelece que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Brasil, 1996). Esta base normativa será tratada com mais detalhes em outra seção.

De acordo com o artigo 206 da CRFB/1988, são princípios da educação brasileira: a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, garantia de padrão de qualidade, dentre outros (Muniz, 2002). A educação deve favorecer a aptidão mental do ser humano, levando-o a formular e a resolver problemas essenciais e, de forma correlata, estimular o uso total da inteligência geral (Diniz; Costa, 2021).

É importante anotar que a CRFB/1988 traz como um dos objetivos do Estado brasileiro garantir o desenvolvimento nacional, isto é, adotar as medidas necessárias para que não haja apenas uma expansão da economia em benefício de uma minoria, mas que, também, essa expansão traga uma melhora geral das condições social e

econômica de todos os brasileiros (Silveira Neto; Queiroz, 2024). Para isso, a educação financeira se mostra como uma ferramenta essencial.

Nas palavras de Amartya Sen, o desenvolvimento nacional requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000, p. 18).

Portanto, a educação financeira como direito e sua efetivação na sociedade se converte em instrumento de redução das desigualdades, das discriminações e possibilita a promoção da justiça socioeconômica, em consonância com os objetivos fundamentais da CRFB/1988, conforme será exposto a seguir.

3 AUSÊNCIA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NA FORMAÇÃO DOS BRASILEIROS E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A ausência de educação financeira na formação dos brasileiros é um fenômeno histórico que se reflete em vários aspectos da vida social e econômica do país. A falta de preparo da população para lidar com questões relacionadas ao consumo consciente, crédito, endividamento, organização das finanças pessoais, acaba contribuindo para a continuidade de ciclos de pobreza e vulnerabilidade. Antes de abordar as consequências diretas dessa situação, é importante analisar o cenário contemporâneo e os dados que evidenciam o déficit de literacia financeira no Brasil.

3.1 ALGUNS DADOS SOBRE O CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

Discutir sobre educação financeira tornou-se uma preocupação mundial após a crise financeira de 2008, ganhando destaque entre as temáticas globais para o século XXI. Foi quando, então, entrou em evidência o impacto de decisões individuais acerca do consumo, poupança, investimentos e endividamento na economia como um todo.

O Brasil, em relação aos outros países, ainda não evoluiu o necessário sobre o assunto, estando na 74ª posição no ranking mundial de desenvolvimento de educação financeira e ficando atrás de países considerados subdesenvolvidos, conforme a pesquisa *S&P Ratings Services Global Financial Literacy Survey* (Pesquisa Global de Educação Financeira da divisão de ratings e pesquisas da *Standard & Poor's*), que avaliou o nível de educação financeira em 144 países (Exame, 2015).

Segundo dados do *PISA Financial Literacy 2022*, um estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela OCDE, que avalia o conhecimento e as habilidades dos estudantes na faixa etária de 15 anos em matemática, leitura e ciências, o Brasil obteve média de 416 pontos em educação financeira, 82 pontos abaixo da média da OCDE. Esse resultado revela um grave déficit de preparo, também evidenciado pelo

baixo desempenho em matemática, habilidade essencial à compreensão financeira. No ranking internacional, o Brasil ficou na terceira pior posição, à frente apenas da Malásia e Arábia Saudita (OCDE, 2022).

A ausência de educação financeira no ensino básico brasileiro configura um problema histórico. Lusardi e Mitchell (2014, p. 12) destacam que indivíduos com baixos níveis de literacia financeira têm maior propensão ao endividamento e menor probabilidade de poupança e investimentos. Apesar de sua importância para a vida cotidiana, o tema ainda não é valorizado no currículo escolar em muitas instituições de ensino.

As particularidades regionais do Brasil também agravam esse cenário, dificultando a implementação de políticas públicas consistentes. Em 2023, 47% dos brasileiros declararam desconhecer o funcionamento básico do sistema de crédito, segundo a pesquisa "Raio X do Investidor Brasileiro" da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), em parceria com o Datafolha. Isso evidencia a fragilidade da formação financeira da população.

O crédito, embora essencial para fomentar o crescimento econômico, requer conhecimento para ser utilizado de forma consciente, especialmente diante do aumento expressivo do número de tomadores e endividados de risco nos últimos anos. Em março de 2023, 15,1 milhões de brasileiros se encontravam nessa situação, representando 14,2% dos tomadores de crédito, o que mostra o agravamento do problema após a pandemia de COVID-19, em um contexto marcado pelo maior comprometimento de renda com dívidas e pela percepção de que esse endividamento compromete significativamente a qualidade de vida, configurando o chamado "fardo da dívida" (BACEN, 2023, p. 39).

Nos últimos anos, houve um processo de bancarização que ampliou o acesso aos serviços financeiros: o percentual de adultos com acesso saltou de 85% em 2019 para 96% em 2020 (FEBRABAN, 2021). Porém, esse acesso ampliado aos serviços financeiros não foi seguido de uma preparação proporcional para o uso consciente desses recursos.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) realizou em 2020 uma avaliação da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e constatou que 41% dos entrevistados nunca receberam informações sobre educação financeira por meio dos canais dos bancos, apesar de saberem que tais conteúdos existiam. Além disso, 46% acreditavam que as informações fornecidas pelas instituições financeiras não contribuem para evitar o superendividamento. O IDEC destaca que a educação financeira não pode ser tratada como um produto bancário, e sim como uma política pública, construída de forma crítica, pedagógica e cidadã (IDEC, 2020).

Diante desses dados, percebe-se que a simples disponibilização de conteúdo por parte dos bancos não garante a eficácia da educação financeira, especialmente se não estiver alinhada com os interesses e a realidade da população brasileira.

Nesse cenário, a educação financeira como informação básica revela-se um instrumento indispensável. A difusão de informações adequadas constitui uma ferramenta essencial para que os cidadãos possam usufruir dos recursos disponibilizados pelas instituições financeiras de forma consciente e sustentável.

Portanto, é primordial que haja um esforço conjunto entre o governo, as instituições de ensino e a sociedade civil para implementar a educação financeira no ensino básico brasileiro. Isso não apenas beneficiaria os alunos individualmente, mas também contribuiria para a construção de uma sociedade mais informada e financeiramente saudável. Além disso, ao aprenderem sobre finanças na escola, os filhos tendem a levar esses ensinamentos para casa, influenciando positivamente os hábitos financeiros de seus pais e promovendo uma cultura de educação financeira que se estende para além do ambiente escolar.

3.2 CONSEQUÊNCIAS SOBRE A VIDA DOS CIDADÃOS

De acordo com o relatório da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em janeiro de 2025, 78,3% das famílias brasileiras estavam endividadas, sendo o maior percentual histórico desde 2010 (CNC, 2025). Esses dados já demonstram que a ausência de uma educação financeira estruturada no Brasil desencadeia efeitos relevantes tanto no nível individual quanto no coletivo, comprometendo o bem-estar econômico da população e a estabilidade do próprio sistema financeiro. A carência de conhecimento sobre conceitos fundamentais, como orçamento, consumo consciente, investimentos e crédito responsável, perpetua ciclos de vulnerabilidade econômica e restringe a mobilidade social, afetando negativamente a segurança financeira.

Lusardi e Mitchell (2014, p. 31) apontam que o letramento financeiro precário é um problema social, que exige não apenas educar financeiramente um indivíduo, mas a sociedade, de modo mais amplo. Para os referidos autores, a crise financeira nos Estados Unidos da América, no início do século XXI, em parte, se deu em decorrência dessa precariedade do povo norte-americano. No entanto, os efeitos da crise afetaram de modo mais agudo as pessoas mais vulneráveis social e financeiramente.

No Brasil, a carência de conhecimento adequado vem influenciando fortemente a vida dos cidadãos. Em nível individual, contribui diretamente para o alto endividamento e a inadimplência, uma vez que a população, despreparada, assume compromissos financeiros sem compreender os conceitos de juros, crédito e orçamento.

A falta de planejamento gera insegurança econômica, dificultando a formação de reservas para emergências e prejudicando a autonomia financeira. Esses efeitos, no entanto, não se limitam à esfera pessoal. No plano coletivo, a má gestão dos recursos por parte de uma parcela significativa da população afeta a estabilidade do próprio

sistema financeiro, aumenta a inadimplência geral e reduz a confiança no mercado de crédito.

A ausência dessa formação nas fases iniciais do processo educativo perpetua ciclos de empobrecimento, reduz a capacidade de planejamento e repercute de forma significativa na ascensão econômica. Como afirma Amartya Sen (2000, p. 148), “a educação tem um papel vital tanto no enriquecimento da vida humana quanto no desenvolvimento da capacidade de participar da vida econômica, social e política da comunidade”. Assim, a negação do pleno acesso à educação financeira desde a base escolar priva o indivíduo não só de conhecimentos práticos, mas de um instrumento essencial para sua íntegra emancipação social e econômica.

A qualidade de vida é afetada, dado que as dificuldades financeiras geram estresse, ansiedade, conflitos familiares e baixa perspectiva de futuro. Em paralelo, observa-se o surgimento de reproduções sucessivas de fragilidade financeira, nos quais comportamentos financeiros inadequados são reproduzidos entre gerações, agravando a desigualdade social.

A ausência de uma formação financeira adequada também dificulta a superação de desigualdades estruturais, pois impede que os indivíduos planejem sua vida econômica para investir em educação, empreendimentos ou oportunidades de melhoria de vida, como garantir uma renda futura, sem depender exclusivamente do sistema público. Em escala mais ampla, esse cenário prejudica a estabilidade financeira e emocional da população e contribui para a instabilidade do sistema.

De acordo com Robert T. Kiyosaki (2017, p. 7), essa ausência se deve ao fato de que:

Se uma pessoa tem uma educação financeira sólida, ela não se agarrará à segurança do trabalho, a um salário fixo e a uma aposentadoria. Se uma pessoa conhece as leis tributárias, não pagará impostos desnecessariamente. Se ela compreende o sistema bancário, não colocará seu dinheiro na poupança. Em vez de dizer que sua casa é um ativo, saberá que se trata, na verdade, de um passivo. Se as pessoas entenderem o que é a inflação, não tentarão viver aquém de suas possibilidades. Em vez de sair das dívidas, aprenderão a usar as dívidas para enriquecer. E não entregarão, estupidamente, seu dinheiro aos agentes financeiros, aos planejadores e corretores imobiliários, na esperança de obter uma aposentadoria segura.

Conforme Kiyosaki (2017), grande parte da população entende que precisa investir, porém, também acredita que isso é um ato arriscado. De fato, sem orientação adequada, educação financeira e competência como investidor, investir torna-se uma experiência arrojada e complexa.

Nesse mesmo contexto, a insuficiente preparação da população para lidar com finanças pessoais tende a sobrecarregar as políticas públicas assistenciais, ao passo

que aumenta a necessidade de intervenções governamentais para mitigar os efeitos da má gestão econômica individual. A carência de educação financeira desde o ensino fundamental aprofunda a vulnerabilidade econômica, favorecendo decisões prejudiciais, como o uso imprudente de instrumentos financeiros de alto risco como forma de renda ou investimento. Os impactos concretos dessa lacuna educacional podem ser observados em dados recentes sobre o bem-estar financeiro da população.

A 7ª edição da pesquisa Raio X do Investidor Brasileiro, realizada pela ANBIMA em parceria com o Datafolha, evidencia com clareza os impactos dessa lacuna educacional. De acordo com o levantamento, mais da metade dos entrevistados declarou sentir alto nível de estresse relacionado às finanças, especialmente por preocupações com o pagamento de contas, a falta de dinheiro e o medo de perder a fonte de renda (ANBIMA, 2024). Esse nível elevado de estresse financeiro pode ser compreendido como resultado da ausência de estratégias de planejamento e controle, habilidades que poderiam ser desenvolvidas por meio da educação financeira formal.

Além disso, o mesmo estudo revelou que 14% da população brasileira com 16 anos ou mais realizou ao menos uma aposta online em 2023, totalizando cerca de 22 milhões de pessoas. Esse dado é alarmante, sobretudo ao se considerar que muitos dos entrevistados declararam ver as apostas como uma forma de investimento e uma alternativa rápida de geração de renda (ANBIMA, 2024). Tal percepção demonstra uma compreensão equivocada de conceitos financeiros básicos, o que reforça a importância da inclusão da educação financeira no currículo escolar como medida preventiva.

Portanto, a ausência de educação financeira no ensino básico brasileiro não apenas priva os cidadãos do conhecimento necessário para lidar com o dinheiro de maneira responsável, como também os expõe a riscos econômicos que comprometem seu bem-estar. O enfrentamento dessa realidade passa pela institucionalização de práticas pedagógicas voltadas à construção de uma cultura de autonomia e consciência financeira desde os anos iniciais da educação formal.

4 EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DESAFIOS E ALTERNATIVAS

Para a construção de uma sociedade justa e igualitária, a educação financeira ocupa papel central enquanto instrumento de conscientização, planejamento e autonomia econômica. No Brasil contemporâneo, marcado pela desigualdade social como paradigma, a efetivação do direito à literacia financeira se apresenta como medida indispensável para a promoção da justiça socioeconômica. Entretanto, ainda há muitos desafios para sua efetivação, os quais demandam alternativas integradas por meio da ação conjunta do Estado, das instituições e da sociedade civil, conforme será abordado nesta seção.

4.1 TRAJETÓRIA NORMATIVA E INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

A educação financeira, longe de representar apenas uma competência técnica, está intrinsecamente ligada aos princípios da dignidade humana e igualdade material, evidenciando a importância de políticas públicas que visem a sua inclusão desde a formação inicial.

Como colocado por John Kenneth Galbraith (1998, p. 40, tradução própria), consagrado economista e cientista político norte-americano, “nada impõe limites tão severos à liberdade de um cidadão como a ausência de dinheiro”, destacando, assim, a importância de abordar questões de desigualdade econômica e acesso igualitário a oportunidades com o objetivo de garantir que liberdades individuais e preceitos fundamentais não sejam excessivamente restringidos pela falta de recursos.

As políticas públicas, as quais abrangem um amplo espectro de ações governamentais, desde a legislação e regulamentação até programas e iniciativas específicas, são concebidas por Pinto, Xavier e Mota (2018, p. 371) como uma resposta direta às questões prementes e às necessidades da sociedade. Sendo assim, elas desempenham um papel crucial na configuração da dinâmica social, moldando e sendo moldadas pelos valores, costumes, ideologias e pelo contexto histórico-social em que estão inseridas.

Além disso, servem ainda como um termômetro da legitimidade do poder estatal (Búfalo; Pinto, 2023, p. 4), refletindo a capacidade do governo de atender às demandas da população e de agir em consonância com os anseios da sociedade, cabendo, então, ao povo nortear essas ações.

Por conseguinte, a atuação do Estado é, inevitavelmente, uma expressão de poder, em que se observa a presença constante de um processo de perpetuação da autoridade estatal por meio do ensino e das políticas educacionais. Morrow e Torres (2004, p. 32) evidenciam essa realidade ao afirmarem que “[...] os sistemas organizados

de educação operam sob a égide de um Estado-nação que controla, regula, coordena, comanda, financia e certifica o processo de ensino e aprendizagem”.

Nesse contexto, a inserção da capacitação financeira nas escolas deve ser pensada não apenas como uma estratégia técnica de formação para o consumo consciente, mas como uma prática educativa crítica, a qual deveria ser um dos principais objetivos e deveres da pedagogia escolar (Rossetto *et al.*, 2020, p. 5). Para Oliveira (2024, p. 8), seu propósito deve estar voltado para constituir um instrumento de emancipação, capaz de proporcionar estudantes críticos, ativos, questionadores e reflexivos.

A partir desse raciocínio, diversos esforços de implementação da educação financeira na base curricular brasileira foram adotados ao longo da última década, constituindo iniciativas de caráter normativo, pedagógico e institucional que visam à inserção progressiva do tema no ambiente escolar e à formação continuada de educadores.

No entanto, apesar dos avanços formais e da estruturação de programas nacionais, tais medidas têm se revelado, em grande parte, ineficazes ou insuficientes, uma vez que, até os dias atuais, não se verifica a efetiva concretização desse direito de maneira ampla, equitativa e permanente nas escolas brasileiras.

Essas tentativas iniciais de inclusão de políticas públicas que estimulem a aprendizagem financeira no Brasil percorreram um itinerário marcado por três fases, sendo agenda, formulação e implementação, e evidenciaram um esforço institucional de promoção da cidadania econômica e da justiça social.

Primeiramente, a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), estabelecida pelo Decreto nº 7397/2010, marcou o início formal desse ensino no Brasil, pois, até então, as iniciativas nesse campo eram escassas. A partir de sua criação, em 22 de dezembro de 2010, a educação financeira começou a ganhar espaço no contexto escolar, época essa em que apenas 51 países de todo o mundo apresentavam algum tipo de ação ou estratégia voltada para as questões de economia em suas políticas públicas, consoante investigação de Godoi e Zita (2021, p. 3).

Desde 2007, entretanto, já se organizavam ações para implementar o letramento financeiro no Brasil com anunciado status de política de Estado (Cunha, 2020, p. 5). Isso posto, dá-se início à fase de agenda, com a constituição do Comitê de Educação Financeira (COREMEC) e a criação do Grupo de Apoio Pedagógico (GAP), encarregado de elaborar uma proposta.

A tarefa é finalizada em 2009 e no documento é apresentado como objetivo da Estratégia Nacional:

Promover e fomentar a cultura de educação financeira no país, ampliar a compreensão do cidadão, para que seja capaz de fazer escolhas conscientes quanto à administração de seus recursos, e contribuir para eficiência e solidez dos mercados financeiro, de

capitais, de seguros, de previdência e de capitalização (Brasil, 2012, p. 11).

Passou-se então a direcionar as discussões e olhares para a literacia como mola propulsora de desenvolvimento social e, por conseguinte, a fase de formulação normativa e pedagógica é substancializada em 2010, com a publicação do Decreto nº 7.397, que institui oficialmente a ENEF e lhe confere respaldo legal.

Já em 2013, ela é reconhecida como política pública de caráter permanente por meio do Decreto Presidencial nº 7.963, e é criado o Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF), ampliando a governança da política.

A fase de implementação, em seguida, tem marcos significativos a partir de 2017, com a promulgação da Lei nº 13.415, que estabelece a educação financeira como tema transversal na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), garantindo a sua inserção formal no currículo básico.

Em 2019, observa-se o fortalecimento da formação docente, com a criação de polos estaduais de capacitação de professores, em parceria com universidades públicas nos estados da Paraíba, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Tocantins, os quais, apesar de consistir em estratégias inteligentes, sofreram grande impacto no período pandêmico no ano de 2020, conforme apontado por Forte (2020).

E, finalmente, em 2020, o Decreto Presidencial nº 10.393 institui a nova Estratégia Nacional, a qual reafirma os compromissos estabelecidos anteriormente e cria o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF), consolidando a política pública em instância permanente de articulação nacional. Além do mais, com o objetivo de sua efetivação, o Ministério da Educação (MEC), em parceria com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), tornou obrigatório o aprendizado financeiro nas escolas.

Entretanto, embora esse percurso evidencie um processo gradual de amadurecimento institucional, diversos fatores estruturais, culturais e conjunturais contribuem para que as medidas de implementação fracassem em alcançar o objetivo de universalizar o acesso ao conhecimento financeiro.

Um dos fatores relevantes que dificultaram o progresso das políticas educacionais foi a pandemia da COVID-19, crise sanitária iniciada em 2020 que impôs uma drástica ruptura no calendário escolar, a qual intensificou as desigualdades educacionais e sobrecarregou o sistema de ensino público. Em meio a esse cenário, a pauta da educação financeira perdeu prioridade diante de demandas urgentes de recuperação da aprendizagem básica.

Importante ressaltar, em contrapartida, o viés positivo do crescente interesse da população brasileira em finanças na pandemia do Coronavírus, conforme apontado por Sousa e Wenner (2023). De acordo com uma pesquisa realizada pelo Locomotiva Instituto de Pesquisa em 18 de abril de 2020, cerca de 41% dos entrevistados passaram a pesquisar mais sobre educação financeira e 53% expuseram que a chegada da COVID-

19 os incentivou a sair da zona de conforto (Yazbek, 2020; Locomotiva Instituto de Pesquisa, 2020).

Ademais, há um descompasso entre a proposta de inserção dos estudos de finanças e a realidade vivenciada por grande parte das escolas, professores e famílias. A falta de identificação dos docentes, pais e responsáveis com o tema, muitas vezes por ausência de formação adequada ou por insegurança quanto ao domínio do conteúdo, é um obstáculo recorrente, perpetuando um ciclo vicioso de desconhecimento intergeracional sobre práticas financeiras saudáveis.

Trazendo assim à tona outro fator limitante: a insuficiente capacitação docente e escassez de materiais adequados. Conforme pontuado por Souza *et al.* (2022), “mais do que treinar professores para replicar o programa de educação financeira em sala de aula, é preciso lembrar que eles também são consumidores e que também precisam desse tipo de formação para transformar suas próprias finanças pessoais”.

Além disso, muitas escolas enfrentam sérias restrições orçamentárias, o que impede a aquisição de materiais didáticos apropriados ou a realização de projetos interdisciplinares que integrem a gestão financeira ao cotidiano pedagógico, representando um obstáculo substancial, limitando a capacidade dos educadores de proporcionarem uma abordagem envolvente e prática na transmissão de conceitos financeiros (Santos *et al.*, 2024).

Para Fernandes (2024), soma-se a esse cenário a cultura brasileira, marcada por um forte tabu em torno do dinheiro, o que contribui para o silenciamento do tema nos espaços escolares, familiares e institucionais.

A desigualdade social e regional também exerce papel central nesse processo de exclusão. Em contextos de pobreza e vulnerabilidade, o acesso precário ao ensino, à informação e aos recursos materiais compromete as condições mínimas para o desenvolvimento de uma educação econômica significativa, bem como acontece com a concentração dos recursos e das políticas públicas nos grandes centros urbanos, em detrimento de regiões periféricas e rurais.

Diante desse panorama, é possível afirmar que, embora o arcabouço legal e institucional seja promissor, a efetivação do direito à educação financeira no Brasil ainda depende da superação de entraves estruturais profundos, que exigem articulação entre políticas educacionais, formação docente, investimentos públicos e transformação cultural.

4.1.1 A incipiente implementação da educação financeira na Base Nacional Comum Curricular

A inclusão da literacia financeira no sistema educacional brasileiro encontra respaldo em um complexo normativo robusto, que se inicia na Carta Magna de 1988, na qual, em seu art. 205, assegura o direito à educação como meio de pleno

desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (Brasil, 1988). Nesse sentido, o texto constitucional fundamenta a necessidade de uma formação que contemple habilidades essenciais à vida em sociedade, entre as quais se insere a formação financeira.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) reforça esse mesmo compromisso ao estabelecer, em seu artigo 1º, § 2º, que a formação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (Brasil, 1996), incitando, consoante o entendimento de Ditta *et al.* (2024, p. 6), uma reflexão acerca da necessidade do ensino financeiro como forma de preparar o sujeito para o exercício da cidadania e para a inserção no mundo do trabalho.

Com essa perspectiva, é sancionada a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que modificou artigos da LDB/1996 para a inclusão da BNCC, tendo a sua homologação representado um marco normativo importante ao incluir a educação financeira como tema transversal, especialmente nas áreas de Matemática e Ciências Humanas.

A Base é o documento normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da formação básica, de modo que tenham assegurados os seus direitos de formação e desenvolvimento. Diante do objetivo dessa base comum, o ensino básico é primordial para que os estudantes desenvolvam habilidades a serem aplicadas em seu cotidiano.

Como ressaltado por Búfalo e Pinto (2023, p. 4), a BNCC estabelece as áreas de conhecimento de caráter obrigatório, contudo, a prerrogativa de determinar a forma como os temas serão abordados na matriz curricular recai sobre os estados e municípios. No que concerne à educação financeira, esta deve ser integrada de maneira transversal nas diferentes disciplinas, salientando a natureza fundamental da política pública.

Essa inclusão sinalizou uma tentativa de promover a formação de sujeitos economicamente conscientes, integrando conhecimentos financeiros às competências gerais do ensino básico. Porém, sua implementação prática enfrenta diversos obstáculos que limitam seu potencial transformador.

4.2 ALTERNATIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Diante dos inúmeros desafios enfrentados para consolidar a educação financeira no Brasil, torna-se imperativa a formulação de estratégias e adoção de políticas públicas que viabilizem sua implementação de forma universal, contínua e estruturada.

Conforme a OCDE, os programas de instrução financeira devem priorizar as necessidades e especificidades de cada país, incorporando conteúdos como

planejamento financeiro, decisões de poupança, uso consciente do crédito, contratação de seguros e noções básicas de economia e matemática (OCDE, 2022).

Nesse sentido, o investimento em formação econômica, conforme defende Lusardi (2017, p. 8), não é uma escolha facultativa dos governos, mas uma exigência do século XXI. A autora destaca cinco pilares fundamentais para o êxito dessa missão, sendo eles: iniciar a formação desde a infância, como já ocorre na Nova Zelândia e no Reino Unido; desenvolver um currículo sólido e específico sobre o tema; capacitar e engajar professores, oferecendo suporte técnico e pedagógico; envolver as famílias no processo formativo; e utilizar tecnologias como ferramentas facilitadoras da aprendizagem.

Por sua vez, no trabalho de Felisbino (2021, p. 16), resta evidenciado como os países que mais investem em formação econômica, consequentemente possuem o retorno de serem portadores dos maiores índices de desenvolvimento humano.

É trazida, portanto, através do Ranking de IDH global realizado pela ONU, a importância do estudo orçamentário, depreendendo-se, assim, que “os países que de fato priorizam a capacitação de sua população sobre educação financeira, em consequência disso, têm uma sociedade com maior bem-estar” (Felisbino, 2021, p. 16). Ainda de acordo com o autor retro, nos Estados Unidos, o *Federal Reserve*, em conjunto com outras instituições, desenvolve materiais e programas educativos voltados a diversas faixas etárias e grupos sociais, demonstrando o potencial de uma abordagem intersetorial e articulada.

Já no Brasil, a proposta de sua efetivação como um direito fundamental demanda, primeiramente, o reconhecimento normativo claro desse direito, o que já começa a ser discutido por meio de esboços como o Projeto de Lei nº 2747/2024, que propõe tornar a educação financeira uma disciplina obrigatória em todas as escolas públicas e privadas, desde o Ensino Fundamental até o Médio. Ou como o Projeto de Lei nº 875/2021, aprovado na Câmara Municipal de São Paulo, se tornando a nova Lei nº 17.979/2023, consistente na difusão de noções de planejamento financeiro e participativo em mercados de capitais e investimentos.

No país, sob esse contexto, é necessário fortalecer e ampliar a ENEF, pois a educação financeira deve ser tratada como instrumento de promoção da justiça social, especialmente em um país marcado por desigualdades históricas e financeiras profundas.

Outrossim, consoante Búfalo e Pinto (2023, p. 30), evidencia-se a morosidade na implementação da política supracitada, a qual, mesmo após mais de quinze anos desde a sua idealização, ainda enfrenta contratempos, salientada pela escassez de programas oficiais para capacitação de professores e disseminadores do conteúdo, com poucas universidades e instituições não financeiras envolvidas no processo.

Não obstante, a simples previsão normativa não é suficiente. Para Fernandes (2024), torna-se imperativo o investimento em pilares aludidos anteriormente, como a

capacitação contínua de docentes, a distribuição equitativa de materiais e recursos, e um maior engajamento de famílias e comunidades, visando uma transformação social efetiva.

Com isso em mente, é relevante colocar em foco projetos como o de Educação Financeira na Escola e o Aprender Valor, os quais, em parceria com o Banco Central, a CVM e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), foram realizados pelo MEC como estratégias de formação de professores em gestão monetária.

Outra ação relevante é a realização periódica da Semana Nacional de Educação Financeira promovida pelo FBEF desde 2014, a qual tem se consolidado como um evento nacional de referência na promoção de debates sobre conscientização financeira, securitária, previdenciária e fiscal.

Iniciativas práticas e funcionais como essas constituem alta probabilidade de sucesso na implementação da formação econômica na República, sendo assim, mesmo com resultados vagarosos, as ações para aprimorar comportamentos e atitudes apropriadas, embasadas na educação financeira, devem ser permanentes.

Dessa forma, somente assim, para Bufalo e Pinto (2023, p. 31), num país de desigualdades acentuadas como o Brasil, será possível “evidenciar a ação transformadora dessa política pública, provocadora da mobilidade social, da melhora do nível de poupança do país, da redução do endividamento e da concretização de sonhos individuais e coletivos”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, constata-se que a efetivação do direito à educação financeira no Brasil contemporâneo configura medida imprescindível para a promoção da justiça socioeconômica e da emancipação cidadã. Este estudo destacou que a educação financeira ultrapassa o mero conhecimento técnico, assumindo natureza de direito fundamental, diretamente vinculado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, igualdade material e erradicação da pobreza.

Diante dos avanços normativos e institucionais, os obstáculos que permeiam a concretização desse direito, como a carência de capacitação docente, a insuficiência de materiais didáticos e a limitada atenção dos governantes, evidenciam a distância entre a previsão constitucional e legal e a sua efetividade. Tal dissociação impõe a necessidade de políticas públicas estruturadas, permanentes e integradas, capazes de impulsionar uma transformação duradoura no cenário educacional e social brasileiro.

Ainda, verificou-se que a ausência da educação financeira impacta diretamente a vida dos cidadãos, perpetuando altos índices de endividamento, vulnerabilidade econômica e ciclos de pobreza. Torna-se, portanto, imprescindível a articulação entre Estado, instituições educacionais, sociedade civil e famílias para a

construção de uma cultura de autonomia e consciência financeira, capaz de promover a transformação social de maneira consciente e sustentável.

Desse modo, percebe-se que a universalização da educação financeira não se limita a uma questão pedagógica, mas configura estratégia primordial de promoção da equidade e da justiça socioeconômica, imprescindível para o desenvolvimento humano e para a consolidação dos objetivos constitucionais da República. Sendo assim, cabe ao Estado, às instituições educacionais e à sociedade civil a responsabilidade de formar indivíduos autônomos, conscientes de seu papel social e econômico, aptos a exercer sua liberdade de forma plena e responsável.

Portanto, a educação financeira, inserida como direito fundamental, revela-se como elemento norteador para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa, consciente financeiramente e na qual todos possam usufruir de direitos e benefícios em condições de igualdade, promovendo uma distribuição mais equilibrada dos recursos e o crescimento socioeconômico do país.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITALIS [ANBIMA]. **Raio-X do Investidor Brasileiro**. 7. ed. 2023. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm#:~:text=Em%202023%2C%20mais%20brasileiros%20e,n%C3%A3o%20investe%20em%20produtos%20financeiros. Acesso em: 05 fev 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. **Endividamento de risco no Brasil**: atualização: impacto no Sistema Financeiro Nacional e qualificação dos indicadores. Série Cidadania Financeira, n. 8. Brasília: Banco Central do Brasil, 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. **Implementando a Estratégia Nacional de Educação Financeira**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL [CRFB/1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL [LDB/1996]. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BÚFALO, D. C. L.; PINTO, R. Â. B. Políticas públicas de educação financeira: do processo histórico às ações práticas em Instituições de Ensino Superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 28, p. 023-023, nov. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO, DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO [CNC]. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)**. Disponível em: <https://www.cnc.org.br>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CUNHA, M. P. O Mercado Financeiro Chega à Sala de Aula: Educação Financeira como Política Pública no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, v. 41, 2020.

DINIZ, Maria Helena; COSTA, Déborah Regina Lambach Ferreira da. Direito à educação: um novo repensar. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2021.

DITTA, Aline Wanderley Camisassa; MATOS, Thiago de; IGNACIO, Fabiana; RAMÍREZ, Rodrigo Avella. A Educação Financeira como tema transversal na BNCC. In: **Anais do SIMPRPFI - XVI Simpósio dos Programas de Mestrado Profissional**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2024.

EXAME. **Brasil é o 74º em ranking global de educação financeira.** Exame, [S.l.], 17 jul. 2015. Disponível em: <https://exame.com/invest/minhas-financas/brasil-e-o-74o-em-ranking-global-de-educacao-financeira/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS [FEBRABAN]. **Bancos têm papel fundamental no avanço da inclusão financeira do brasileiro.** 2021. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/3711/pt-br>. Acesso em: 21 abr. 2025.

FELISBINO, David Lucas Salerno; COSTA, Vital Henrique Barbosa. **Importância da educação financeira no Brasil.** Goiânia: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2021.

FERNANDES, Camila. **Por que a educação financeira ainda não é ensinada nas escolas?**. 2024. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/superavit/2024/12/13/por-que-a-educacao-financeira-ainda-nao-e-ensinada-nas-escolas/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

FORTE, Claudia (org.). **Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF):** em busca de um Brasil melhor. São Paulo: Riema Editora, 2020.

FRANKENBERG, Louis. **Seu futuro financeiro.** 16. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GALBRAITH, J. K. **The Socially Concerned Today.** Canada: Victoria University by University of Toronto Press, 1998.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

GODOI, A. C.; ZITA, S. **Financial education, the BNCC and the curriculum:** contexts and challenges in Brazilian public schools. São Paulo: Riemma Editora, 2021.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR [IDEC]. **Pesquisa do Idec aponta que ‘educação financeira’ promovida por bancos é falha.** 2020. Disponível em: <https://idec.org.br/release/pesquisa-do-idec-aponta-que-educacao-financeira-promovida-por-bancos-e-falha>. Acesso em: 21 abr. 2025.

KIYOSAKI, Robert T. **Pai Rico, Pai Pobre.** Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

KIYOSAKI, Robert T. **O poder da educação financeira:** lições sobre dinheiro que não se aprendem na escola. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

LOCOMOTIVA INSTITUTO DE PESQUISA. **Economia e consumo na era da pandemia.** 2020. Disponível em: https://0ca2d2b9-e33b-402b-b217-591d514593c7.filesusr.com/ugd/eaab21_c99e70218f694e40aeff442b2e73f22f.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

LUSARDI, Annamaria. **The economic importance of financial literacy: theory and evidence.** Financial literacy and ignorance: what do people actually know about personal finance? not much, it seems. Washington, DC, USA: Blogspot, 2017. Disponível em: www.annalusardi.blogspot.com/2017. Acesso em: 15 jan. 2025.

LUSARDI, A.; MITCHELL, O. S. The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 1, p. 5–44, 2014.

MORROW, Raymond; TORRES, Carlos Alberto. Estado, globalização e políticas educacionais. In: TORRES, Carlos Alberto; BURBULES, Nicholas (org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas.** Porto Alegre: Artmed, 2004, p. 27-44.

NEMOS, Camila Labres; DURO, Mariana Lima; FOGLIARINI FILHA, Cláudia Brum de Oliveira. A educação financeira enquanto prática de autonomia financeira individual na escola básica. **Revista Educación Matemática**, Ciudad de México, v. 33, n. 3, p. 172-201, 2021. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-80892021000300172&lng=es&nrm=iso/. Acesso em: 20 abr. 2025.

OLIVEIRA, B. DOS S. Educação Financeira na Educação Básica. **Revista Acadêmica Digital Souza EAD**, n. 75, jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **PISA 2022 Results.** 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-iv_5a849c2a-en.html. Acesso em: 10 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA [UNESCO]. **Declaração de Incheon: Educação 2030: Rumo a uma Educação de Qualidade Inclusiva e Equitativa e à Educação ao Longo da Vida para Todos.** 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por/. Acesso em: 10 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos,Foi%20ratificado%20por%20196%20pa%C3%ADses>. Acesso em: 15 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20do%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PERIN, Andréa Pavan; CAMPOS, Celso Ribeiro. Uma investigação sobre concepções acerca da educação financeira de alunos do ensino médio. **Revista de Educação Tecnológica Iberoamericana - Em Teia**, v. 13, n. 3, 2022.

PINTO, Rafael Ângelo Bunhi; XAVIER, Silvana Maria Gabaldo; MOTA, Giane A. Sales da Silva. Políticas públicas em educação e avaliação: políticas de Estado ou políticas de governo?. In: **Anais do Congresso Internacional de Educação**. Sorocaba: Universidade de Sorocaba, 2018. p. 355-373. Disponível em: <https://educacao.uniso.br/assets/docs/producaocientifica/II-congresso-internacional-de-educacao/anais.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROSSETTO, J. C. et al. Educação financeira crítica: uma prática pedagógica para a Educação de Jovens e Adultos. **Revista Eletrônica de Educação Matemática**, v. 15, n. 2, p. 1-24, dez. 2020.

ROSSETTO, J. C. **Educação financeira crítica**: a gestão do orçamento familiar por meio de uma prática pedagógica na educação de jovens e adultos. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências Exatas). Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES, Lajeado, 2019.

SANTOS, R. S. et al. Educação financeira: desafios e oportunidades para o processo de ensino e aprendizagem nas escolas. **Caderno Pedagógico**, v. 21, n. 3, p. 3321-3321, 22 mar. 2024.

SAVOIA, J. R. F.; SAITO, A. T.; SANTANA, F. A. Paradigmas da educação financeira no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 6, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos; QUEIROZ, Danilo Marques de. O novo direito monetário e o processo de desestatização da moeda. **Revista dos Tribunais**, vol. 1065, p. 235-248. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul. 2024.

SOUSA, I. M.; WENNER. Uma análise do desempenho dos alunos na II Olimpíada Brasileira de Educação Financeira durante a pandemia do coronavírus. **Revista Eletrônica Capital Científico**, v. 21, n. 4, 1 jan. 2023.

SOUZA, E. A. et al. Desafios da educação financeira como ferramenta de combate ao endividamento no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 3, p. 158-166, 31 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166**, rel. min. Luiz Fux, j. 22-9-2022, P, DJE de 20-4-2023, Tema 548, com mérito julgado. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Acesso em: 5 fev. 2025.

YAZBEK, P. **Pandemia prejudica o orçamento do brasileiro, mas eleva interesse por educação financeira, diz pesquisa**. Infomoney, 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhasfinancas/pandemia-prejudica-o-orcamento-do-brasileiro-mas-eleva-interesse-por-educacaofinanceira-diz-pesquisa/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

4

DOI: 10.5281/zenodo.17108379

Como citar este artigo
(ABNT NBR 6023/2018):

SUASSUNA SEGUNDO, Francisco Solano de Freitas. *Trade dress* no direito marcário brasileiro: proteção jurídica e a configuração da concorrência desleal por usurpação do conjunto-imagem. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 59-74, maio/ago. 2025.

Recebido em: 10/06/2025

Aprovado em: 20/06/2025

Trade dress no direito marcário brasileiro: proteção jurídica e a configuração da concorrência desleal por usurpação do conjunto-imagem

Trade dress in brazilian trademark law: legal protection and the configuration of unfair competition by misappropriation of trade dress

Francisco Solano de Freitas Suassuna Segundo¹
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 O TRADE DRESS (CONJUNTO-IMAGEM) E O SEU RESPALDO JURÍDICO NO BRASIL. 3 REQUISITOS PARA A CONFIGURAÇÃO DA CONCORRÊNCIA DESLEAL POR USURPAÇÃO CONJUNTO-IMAGEM. 3.1 IDENTIDADE DO CONJUNTO-IMAGEM. 3.2 CONFUSÃO DO CONSUMIDOR PELA SIMILARIDADE. 3.3 PROVA PERICIAL. 4 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS. 4.1 CASO CULTURA VERSUS SARAIVA. 4.2 CASO BIGFRAL VERSUS MEGAFRAL. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Bacharel em Direito pela UFRN. Auxiliar de Gabinete de Juiz/TJRN. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública, em Direito e Processo Penal, em Direito e Processo Civil, em Direito Constitucional, Ambiental e Empresarial pela Faculdade Iguaçu. Residente Judicial (R1) pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte e pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFRN. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8552356218518122>. ORCID: 0009-0002-3974-7489. E-mail: suassunasegundo@gmail.com.

RESUMO:

O artigo examina o instituto do *trade dress* no direito brasileiro, compreendido como o conjunto de elementos visuais e sensoriais que compõem a identidade de um produto ou serviço. Diante da ausência de previsão legal específica na Lei da Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), o estudo evidencia a atuação da jurisprudência, em especial do Superior Tribunal de Justiça, na construção de parâmetros para proteção contra a concorrência desleal por usurpação do conjunto-imagem. Analisa-se os fundamentos jurídicos que possibilitam a tutela do *trade dress* e os requisitos consolidados pela jurisprudência: identidade do conjunto-imagem, confusão do consumidor e indispensabilidade da prova pericial. A partir da análise de casos concretos, como “Livraria Cultura versus Saraiva” e “Bigfral versus Megafral”, demonstra-se como a jurisprudência vem delineando critérios técnicos e interpretativos para garantir equilíbrio concorrencial. Conclui-se pela necessidade de regulamentação específica, mas reconhece-se que a jurisprudência tem exercido papel decisivo na proteção desse instituto no Brasil.

Palavras-chave:

Trade dress; direito marcário; concorrência desleal; propriedade industrial; jurisprudência.

ABSTRACT:

This article examines the concept of *trade dress* in Brazilian law, understood as the set of visual and sensory elements that form the identity of a product or service. Given the lack of specific legal provision in the Industrial Property Law (Law No. 9.279/1996), the study highlights the role of jurisprudence, especially the Superior Court of Justice, in developing parameters for protection against unfair competition through the misappropriation of trade dress. It analyzes the legal foundations enabling this protection and the requirements established by case law: identity of trade dress, consumer confusion, and the indispensability of expert evidence. By analyzing concrete cases, such as “Livraria Cultura versus Saraiva” and “Bigfral versus Megafral,” it demonstrates how courts have outlined technical and interpretative criteria to safeguard fair competition. The study concludes that while specific regulation is still needed, jurisprudence has played a decisive role in protecting trade dress within Brazilian trademark law.

Keywords:

Trade dress; trademark law; unfair competition; industrial property; jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

A Lei da Propriedade Industrial (LPI) brasileira, a Lei nº 9.279 de 1996, regula e protege a concessão de patentes de invenção, de modelo de utilidade, de desenho industrial, de marca e de jogos eletrônicos, além de ter como finalidade precípua a repressão às falsas indicações geográficas e à concorrência desleal.

Todavia, nem todas as invenções empresariais estão contidas nestas cinco espécies de criações, previstas no art. 2º do citado diploma normativo, como é o caso do *Trade Dress*, popularizado nos Estados Unidos da América.

Nesse cenário, a jurisprudência pátria, notadamente a do Superior Tribunal de Justiça, vem admitindo uma interpretação extensiva e teleológica da Lei da Propriedade Industrial para admitir a proteção de *Trade Dress*, através de balizas fixadas pela Corte.

Assim, analisa-se no presente trabalho a configuração da concorrência desleal por usurpação do conjunto-imagem (*Trade Dress*), através de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como base julgados do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, bem como de escritos prévios acerca do tema, como livros e artigos, com o objetivo apresentar a proteção deste instituto do direito marcário no Brasil, bem como dos elementos essenciais para comprovação do uso indevido.

No primeiro capítulo, apresenta-se um panorama geral do instituto e os fundamentos jurídicos de proteção dele no Brasil. No segundo capítulo, subdividido em três subtópicos, analisa-se os requisitos jurisprudenciais para a configuração da usurpação do conjunto-imagem. No terceiro capítulo, apresenta-se dois casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça à luz dos requisitos estudados nos capítulos anteriores.

2 O TRADE DRESS (CONJUNTO-IMAGEM) E O SEU RESPALDO JURÍDICO NO BRASIL

Trade Dress pode ser traduzido ao português como “vestimenta da marca” e seu conceito seria exatamente este, visto que o *Trade Dress* é o conjunto de elementos, na maior parte das vezes visuais, que definem a identidade de determinada marca ou produto. (Martinelli, 2018, p. 68).

Ou seja, o *Trade Dress* é o composto de elementos sensoriais que formam a personalidade do negócio, do serviço ou do produto, incluindo as cores, as formas, a decoração, a aparência externa e interna, o cheiro e a música (Dias, 2019, p. 40).

Todavia, é necessário distingui-lo dos institutos denominados “marca” e “desenho industrial”. Tanto a marca, como o desenho industrial e o conjunto-imagem têm, em comum, a finalidade de designar um produto, mercadoria ou serviço, diferenciando-o dos concorrentes (Dizer o direito, 2017, online). No entanto, a marca

é um sinal que designa a origem do produto, mercadoria ou serviço. A marca cria um vínculo duradouro entre o bem e a pessoa

que o colocou em circulação. As marcas, para serem registradas, devem atender à distintividade ou novidade relativa, ou seja, dentro do mercado em que se insere o produto, o sinal visivelmente perceptível deve se distanciar do domínio comum, a fim de propiciar a utilização comercial exclusiva por seu titular (Dizer o direito, 2017, online).

Já o desenho industrial protege a configuração externa de um objeto tridimensional ou um padrão ornamental (bidimensional) que possa ser aplicado a uma superfície ou a um objeto. (Dizer o Direito, 2017, online). Isso se deve pelo fato de que o *Trade Dress* se baseia em todo o conjunto de elementos que distingue um produto ou marca dos demais e não apenas na logomarca. Como, por exemplo, o design da garrafa do refrigerante Coca-Cola (Martinelli, 2018, p. 70).

No ordenamento pátrio não dispositivo específico que proteja o *Trade Dress*, ao contrário dos Estados Unidos, onde, segundo Larissa Carla Martinelli (2018, p. 72) possuem uma legislação específica para tal, o Lanham Act, que dá proteção não somente para as marcas propriamente ditas mas também para todo seu conjunto de imagem (Martinelli, 2018, p. 72).

Em decorrência da ausência de proteção direta ao *Trade Dress* no ordenamento jurídico brasileiro, ganha protagonismo o Judiciário, ao promover uma interpretação extensiva da lei 9.279/1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, para abarcar através dela a proteção ao conjunto imagem.

A supracitada Lei da Propriedade Industrial (LPI), em possível respaldo ao Conjunto-imagem, disciplina que em seu art. 195, III, que comete crime de concorrência desleal quem: emprega meio fraudulento, para desviar, em proveito próprio ou alheio, clientela de outrem (BRASIL, 1996).

Ainda o referido diploma dispõe que

Art. 124. Não são registráveis como marca:
(...)

XXIII - sinal que imite ou reproduza, no todo ou em parte, marca que o requerente evidentemente não poderia desconhecer em razão de sua atividade, cujo titular seja sediado ou domiciliado em território nacional ou em país com o qual o Brasil mantenha acordo ou que assegure reciprocidade de tratamento, se a marca se destinar a distinguir produto ou serviço idêntico, semelhante ou afim, suscetível de causar confusão ou associação com aquela marcaalheia. (Brasil, 1996).

Art. 209. Fica ressalvado ao prejudicado o direito de haver perdas e danos em ressarcimento de prejuízos causados por atos de violação de direitos de propriedade industrial e atos de concorrência desleal não previstos nesta Lei, tendentes a prejudicar a reputação ou os negócios alheios, a criar confusão entre estabelecimentos comerciais, industriais ou prestadores de

serviço, ou entre os produtos e serviços postos no comércio. (Brasil, 1996).

Neste cenário, a lei versa somente sobre a concorrência desleal e deixa o *Trade Dress* em si vago, dotado de subjetividade, sem critérios objetivos para identificá-lo, deixando a mercê da interpretação judiciária (Martinelli, 2018, p. 80).

3 REQUISITOS PARA A CONFIGURAÇÃO DA CONCORRÊNCIA DESLEAL POR USURPAÇÃO CONJUNTO-IMAGEM

Conforme se verificou no capítulo anterior, o ordenamento jurídico brasileiro não possui previsão específica para resguardar o *Trade Dress*, de forma que restou ao Judiciário, à luz da proteção jurídica dada pela legislação nacional e em tratado sobre a matéria no qual o Brasil aderiu, criar balizas e critérios para averiguação da usurpação do conjunto-imagem.

Para Layse Rhayana Marcelino Dias (2019, p. 61), apenas como a reconstrução da origem do instituto no cenário norte-americano (foi possível) o protagonismo do Poder Judiciário na formulação das suas compressões, tendo em vista que

só a partir dela foi possível alcançar a proteção do *Trade Dress* como uma cadência alternada composta por alguns elementos, a saber: distintividade (distinctiveness), não funcionalidade (non functional), a probabilidade de confusão no consumidor (likelihood of confusion) e significação secundária (secondary meaning) (Dias, 2019, p. 61).

Assim, considerando a existência de tais atributos, o Superior Tribunal de Justiça passou a apresentar critérios objetivos para averiguação da existência de uso indevido do *Trade Dress*, conforme requisitos que em seguida serão analisados.

3.1 IDENTIDADE DO CONJUNTO-IMAGEM

O conjunto imagem deve ser analisado em diversos aspectos, como pela mensagem transmitida implícita ou explicitamente na logomarca, pelo uso das cores presentes nos desenhos da empresa, em sua infraestrutura física e digital, pelos contornos e delineamentos dos designers, dentre outros elementos sensoriais de transmissão possíveis.

Conforme se apresentará no item seguinte, é função do perito analisar todos estes elementos, à luz das provas constantes do autos, bem como do mercado contemporâneo no qual estão inseridos, analisando a capacidade da contrafação a de “ludibriar o homem médio” ou ainda “enganar o cidadão comum” (Koch, 2022, p. 39).

À vista disso, o Superior Tribunal de Justiça, no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.402.561/SP, definiu que

1. Ocorre a violação do chamado *Trade Dress* (conjunto-imagem de um produto) quando um concorrente não copia exatamente a marca ou o desenho industrial de outrem, mas imita sutilmente uma série de características do produto ou até mesmo o *modus operandi* da prestação de um serviço. A proteção da marca prevista na Lei n. 9.279/1996 tem como objetivos primordiais afastar a concorrência desleal e proteger o consumidor de possíveis erros.
2. A prova pericial concluiu que há semelhança no uso pela parte ré da letra M e a cor azul em seus produtos, capaz de confundir os consumidores da parte autora. (...) (Brasil, 2024)

No referido julgado, restou assentado pelo voto vencedor, do relator Ministro João Otávio de Noronha, que um dos objetivos da Lei n. 9.279/1996 é o de afastar a concorrência desleal, ou seja, de impedir a exploração empresarial conjunto-imagem de terceiros, dada a proteção às invenções comerciais pela citada lei, que visa resguardar a imagem e os investimentos do inventor em um modelo de sucesso.

Para Daniel Buhatem Koch (2022), a similaridade deve ser analisada sob duas perspectivas: os aspectos extrínsecos do uso, através de uma análise objetiva do aspecto formal, bem como da mensagem subjetiva repassada, à luz do contexto mercadológico e das impressões que podem ser repassadas a consumidor.

A identidade do conjunto-imagem, ao contrário do que se pode imaginar inicialmente, não é algo aparentemente fácil de se constatar, pois muitas vezes não está manifestamente aparente, de forma que apenas um técnico possui competência para averiguar sua ocorrência.

3.2 CONFUSÃO DO CONSUMIDOR PELA SIMILARIDADE

No campo do direito marcário, particularmente em questões relacionadas à violação de propriedade intelectual, como a concorrência desleal, a questão da não identificação é especialmente relevante. Quando duas marcas apresentam símbolos visualmente semelhantes, a questão central é se o "homem médio" (o consumidor comum, sem conhecimentos especializados) poderia confundir as duas marcas, levando-o a associá-las erroneamente ou a adquirir produtos de uma marca pensando ser da outra.

Nesse sentido, a não identificação de marcas com símbolos semelhantes pelo homem médio pode se dar por vários fatores, como a falta de familiaridade com as marcas ou uma percepção mais superficial das imagens. Por exemplo, se duas marcas de cosméticos possuem logos com tipografias e cores parecidas, e ambas estão

posicionadas no mesmo mercado, o consumidor médio pode não perceber a diferença entre elas, o que poderia resultar em enganos ou prejuízos para uma das marcas. Para evitar tais situações, as empresas investem em estratégias de design que visem a criação de logos distintos, exclusivos e de fácil reconhecimento.

No Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.580.899/SP, sob relatoria do Ministro Raul Araújo, a Quarta Turma do STJ decidiu que para a “caracterização da concorrência desleal mediante a reprodução do conjunto-imagem (*Trade Dress*) de produto comercializado por outra empresa, é necessário comprovar que a reprodução é capaz de confundir o consumidor” (Brasil, 2024).

Ao analisar as provas do caso, pontuou o relator que

Na espécie, o Tribunal de origem concluiu: “ficou comprovado que as semelhanças vão muito além da identidade visual e a disposição dos caracteres nominativos na embalagem dos produtos, envolvendo similitude nas cores de fundo (preta) e nas cores utilizadas para identificar as fragrâncias, bem como semelhança no tamanho e formato da lata ('spray') que acondiciona o líquido” (Brasil, 2024).

Assim, o formato da embalagem, com cores, características físicas e sua forma de disposição, é um caso ordinário para que se possa perceber a usurpação do conjunto-imagem, eis que manifestamente evidente sua ocorrência. Ademais, na lição de Fábio Ulhoa Coelho (2012, p. 34):

A proteção das marcas é, também, de grande valia para a dinâmica do mercado, na medida em que dá suporte a um ambiente de competição profícuo, sob a tônica da livre concorrência, apto a garantir “o fornecimento [...] de produtos ou serviços com qualidade crescente e preços decrescentes.

É, em virtude disso, que a proteção ao *Trade Dress* deve ser encarada sobre um duplo eixo: evitar a confusão do consumidor e atrapalhar o enriquecimento sem causa pela exploração da identidade alheia (Dias, 2019, p. 60). Para a citada autora, os negócios em geral buscam construir a sua personalidade, a sua identidade, perante o público-consumidor, de forma que os esforços empreendidos na associação da empresa no mercado justificam a proteção ao *Trade Dress* (Dias, 2019, p. 39).

3.3 PROVA PERICIAL

Além dos requisitos acima apresentados, o Superior Tribunal de Justiça entende ser necessária a realização de perícia para fins de averiguação da usurpação do conjunto-imagem, conforme assentado pela corte no Agravo Interno nos Embargos de

Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 2.510.994/RJ, sob relatoria do Ministro Humberto Martins:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROPRIEDADE INDUSTRIAL. CONCORRÊNCIA DESLEAL POR CONFUSÃO. CONJUNTO-IMAGEM (TRADE DRESS). COMPARAÇÃO. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA TÉCNICA. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDAMENTADO EM SIMPLES OBSERVAÇÃO.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a caracterização de concorrência desleal por confusão, apta a ensejar a proteção ao conjunto-imagem (*Trade Dress*) de bens e produtos, é questão fática a ser examinada por meio de perícia técnica. Precedentes.

2. No caso dos autos, a agravante (autora da demanda originária) não promoveu a dilação probatória necessária à comprovação do fato constitutivo de seu direito - a existência de conduta competitiva desleal -, o que ensejou a extinção da ação.

Agravo interno improvido. - AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.510.994/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 19/6/2024 -. (Brasil, 2024)

Ademais, mesmo havendo similaridade notória, ou seja, evidente, não afasta a necessidade da prova técnica, pois tal caracterização, segundo o STJ, só poderia ser atestada por perícia. Este foi o entendimento assentado no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 1.834.830/RN, sob a relatoria do Ministro Moura Ribeiro, no qual a Corte dispôs que para a caracterização da similaridade notória, qual seja, aquela apta a firmar convencimento sobre a geração do risco de confusão pelo uso de conjunto-imagem do produto de outrem, a prova pericial é imprescindível (Brasil, 2023).

No Recurso Especial nº 1778910, sob relatoria da Ministra Maria Isabel Gallotti, a discussão se deu em torno da perícia, fixando-se nos julgados alguns fundamentos de o porque a prova técnica seria imprescindível:

a controvérsia analisada consiste em definir se a mera comparação de fotografias pelo julgador é suficiente para a verificação de imitação de *Trade Dress* capaz de configurar concorrência desleal, ou se, ao contrário, há necessidade de perícia técnica a fim de apurar se o conjunto-imagem de um estabelecimento, produto ou serviço conflita com a propriedade industrial de outra titularidade. O conjunto-imagem é complexo e formado por diversos elementos. Dados a ausência de tipificação legal e o fato de não ser passível de registro, a ocorrência de imitação e a conclusão pela concorrência desleal deve ser feita caso a caso. Imprescindível, para tanto, o auxílio de perito que possa avaliar aspectos de mercado, hábitos de consumo, técnicas de propaganda e marketing, o grau de atenção do consumidor

comum ou típico do produto em questão, a época em que o produto foi lançado no mercado, bem como outros elementos que confirmam identidade à apresentação do produto ou serviço. Verifica-se que para tal fim não é suficiente a mera comparação de imagens, pois se trata de prova de fato que depende de conhecimento técnico, conforme reconhecido pela Terceira Turma (Brasil, 2018)

Pontuou-se no caso que o auxílio de que o perito é necessário para averiguar não apenas questões visíveis do conjunto-imagem, como também aspectos de mercado e o grau de atenção do consumidor. Assim, a necessidade de prova técnica se deve ao fato de que ela não analisará

somente a distintividade do conjunto-imagem protegido, mas também identificar e mensurar o alcance da prática ilícita no mercado, ou seja, a capacidade de efetivar o dano pela confusão. Para isso, é indispensável que se avalie o contexto mercadológico em que aquele objeto de perícia está inserido (Koch, 2022, p. 39).

Nas palavras de Daniel Buhatem Koch (2022, p. 39), os julgados afastam o julgador desta análise, em virtude da complexidade do tema e em razão de que não se devem observar apenas os aspectos formais do caso concreto. Em decorrência disto, o perito fará um exame merceológico dividido em duas etapas, onde passará a examinar os aspectos objetivos do objeto de perícia e os subjetivos, ligados ao mercado em que o produto ou serviço está inserido (Koch, 2022, p. 40).

Além dessa razão, o STJ já entendeu no Recurso Especial nº 1353451, que o indeferimento de prova técnica, para utilizar-se de máximas da experiência como substitutivo de prova, é conduta que cerceia o direito de ampla defesa das partes (Brasil, 2017).

Outrossim, é necessário que se registre que a proteção deixa de existir quando múltiplos concorrentes passam a adotar as características do titular do *Trade Dress* aqueles elementos não o tornam mais indistinguível dos demais (Koch, 2022, p. 40). Isso porque a diluição daquela roupagem no mercado, ainda que tacitamente, afasta a tese de uso exclusivo, como já ocorreu com a embalagem do produto “veja multiuso” da cor azul, amplamente comercializada com idêntica roupagem por inúmeras fabricantes de produtos semelhantes.

4 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

4.1 CASO CULTURA VERSUS SARAIVA

A livraria Cultura ajuizou ação indenizatória e de abstenção de uso de projeto arquitetônico em face de Saraiva S.A. Livreiros Editores e de KN Arquitetura e

Construção LTDA, alegando que a demandada havia copiado seu conjunto-imagem, destacadamente a o design interno de suas lojas, como a forma de disposição dos móveis, sua cor, além de outros elementos que compõem a identidade visual da empresa.

No entanto, a ação foi julgada improcedente pelo juízo de 1º grau e confirmada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, chegando ao STJ. No recurso, a livraria Cultura aduziu violação dos artigos 332, 333, inciso I, 435, ambos do Código de Processo Civil de 1973; do artigo 187 do Código Civil; do artigo 10 da Convenção da União de Paris (Decreto 635/92); do artigo 195, inciso VI, da Lei 9.279/96; e do artigo 29, inciso I, da Lei 9.610/98.

Nesse contexto, sustentou restar configurada a existência de concorrência desleal, pois os recorridos pretenderam confundir os consumidores com a utilização, em loja localizada em shopping center de Manaus/AM, do conjunto-imagem plagiado.

No caso, a Cultura considerou haver semelhanças em elementos como o mezanino em formato sinuoso e os corrimões. Nesse caso, a decisão baseou-se em laudo pericial, entendendo que não haveriam provas suficientes para a condenação da ré (Pavelecini, 2018, p. 33).

O caso foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça nos seguintes termos:

RECURSO ESPECIAL. DIREITOS AUTORAIS. AÇÃO INDENIZATÓRIA E DE ABSTENÇÃO DE USO DE OBRA ARQUITETÔNICA. CERCEAMENTO DE DEFESA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE. PLÁGIO DE PROJETO ARQUITETÔNICO. PROVAS VALORADAS ADEQUADAMENTE PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE CONJUNTO-IMAGEM (*TRADE DRESS*). INOCORRÊNCIA.

1- Ação distribuída em 25/9/2009. Recurso especial interposto em 18/11/2013 e atribuído à Relatora em 25/8/2016.

2- Controvérsia que se cinge em definir se houve cerceamento ao direito dos recorrentes de produzir as provas que entendiam necessárias à comprovação de suas teses, bem como se houve reprodução indevida de obra arquitetônica apta a ensejar o pagamento de indenização.

3- A ausência de fundamentação ou a sua deficiência implica o não conhecimento do recurso quanto ao tema.

4- O reexame de fatos e provas em recurso especial é inadmissível.

5- No que se refere à atividade do arquiteto, este Tribunal tem entendido que a proteção ao direito autoral abrange tanto o projeto e o esboço confeccionados por profissional legalmente habilitado como a obra em si, materializada na construção edificada (REsp 1.562.617/SP, Terceira Turma, DJe 30/11/2016).

6- A reprodução de obra substancialmente semelhante a outra preexistente é vedada pelo ordenamento jurídico.

7- A Lei de Direitos Autorais, contudo, permite que sejam reproduzidos pequenos trechos, ou mesmo a obra integral, sempre que a reprodução em si não seja o objetivo principal da

obra nova e não prejudique a exploração normal da obra reproduzida ou cause prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores (art. 46, VIII).

8- Hipótese em que a Corte de origem, soberana no exame do conteúdo fático-probatório, apesar de reconhecer a identidade parcial de dois elementos arquitetônicos - dentre os 19 analisados -, concluiu que eles traduzem leituras singulares de concepções comuns à arquitetura moderna, inserindo-se no contexto de um projeto inteiramente diverso e que segue uma linguagem de inspiração própria, não causando confusão no público consumidor.

9- Recurso especial não provido. - REsp n. 1.645.574/SP, relatora Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, julgado em 14/2/2017, DJe de 16/2/2017 - (Brasil, 2017)

Para a ministra relatora, a identidade parcial de dois elementos arquitetônicos, por si, não é fator suficiente para a comprovação da usurpação do conjunto-imagem, vez que os elementos arquitetônicos dispostos seriam comuns à arquitetura moderna, ou seja, poderiam ser aplicados por qualquer arquiteto, não causando confusão no público consumidor.

Conforme se verificou no capítulo anterior, não basta a ausência de similaridade dos elementos copiados, pois, para que a usurpação do *Trade Dress* reste configurada, é necessário seu potencial de confundir o homem médio.

Ainda sobre caso,

a Corte paulista considerou, a partir de opinião técnica, que a simples reprodução de um elemento não pode ser considerado plágio, quando se trata de arquitetura e urbanismo. Com relação ao conjunto-imagem, o laudo técnico apontou que os elementos considerados distintos acabam preponderando sobre os que guardam similitude (Migalhas, 2017, online)

Tal entendimento foi confirmado pelo STJ, sob o fundamento de que a Lei de Direitos Autorais, permite a reprodução até de obra integral, sempre que esta não seja o objetivo principal da obra nova e não prejudique a exploração normal da obra reproduzida ou cause prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores (art. 46, VIII) (Brasil, 2017).

4.2 CASO BIGFRAL VERSUS MEGAFRAL

No caso, a Hypermarchas S/A (Bigfral) ajuizou ação de nulidade de marca em face de Megafral Indústria e Comércio LTDA. e do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), sustentando a ilegalidade do ato administrativo que concedeu o registro

nº 825.974.984 (da marca Megafral) ao primeiro demandado, em razão de imitação ideológica de marca anteriormente registrada (Bigfral).

O juízo de 1º grau julgou procedentes os pedidos de nulidade do ato administrativo que concedeu o registro e de condenação da empresa recorrida a se abster de usar “Megafral” para identificar os produtos descritos no referido registro nulo, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00. Todavia, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deu provimento à apelação interposta pelo INPI, julgando improcedente o pedido de nulidade.

O Superior Tribunal de Justiça, contudo, discordou da decisão tomada pelo TJRJ, conforme ementa do julgado:

RECURSO ESPECIAL. PROPRIEDADE INTELECTUAL. DIREITO MARCÁRIO. AÇÃO DE NULIDADE. SINAIS EVOCATIVOS. REGISTRABILIDADE. SUFICIENTE DISTINTIVIDADE. IMITAÇÃO IDEOLÓGICA. OFENSA AO ART. 124, XIX, DA LEI DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL.

1- Ação ajuizada em 29/6/2012. Recurso especial interposto em 9/11/2016 e concluso ao Gabinete em 15/12/2017.

2- O propósito recursal é verificar a higidez do ato administrativo que concedeu o registro da marca MEGAFRAL ao primeiro recorrido, a partir da análise de eventual colidência ideológica com a marca BIGFRAL, titulada pelo recorrente.

3- Sinais evocativos ou sugestivos - aqueles formados por expressões que evocam ou sugerem características do produto ou serviço assinalado pela marca, mediante relações de referência indireta -, mesmo quando guardam relação com o produto ou serviço por eles designados, admitem registro marcário quando dotados de suficiente distintividade (art. 124, VI, parte final, da LPI).

4- A Lei 9.279/96 contém previsão específica que impede o registro de marca quando se constar a ocorrência de "reprodução ou imitação, no todo ou em parte, ainda que com acréscimo, de marca alheia registrada, para distinguir ou certificar produto ou serviço idêntico, semelhante ou afim, suscetível de causar confusão ou associação com marca alheia" (art. 124, XIX).

5- A imitação ideológica ocorre quando uma marca reproduz a mesma ideia transmitida por outra, anteriormente registrada e inserida no mesmo segmento mercadológico, levando o público consumidor à confusão ou à associação indevida.

6- Na espécie, contrapondo-se às marcas em disputa (BIGFRAL e MEGAFRAL), a conclusão inafastável é no sentido do reconhecimento da existência de sensível afinidade ideológica entre elas (pois transmitem a ideia de "fralda grande"), o que pode gerar confusão ou associação indevida por parte do público consumidor, caracterizando a hipótese fática defesa pelo art. 124, XIX, da LPI.

7- Vale consignar que, para a tutela da marca, basta a possibilidade de confusão, não se exigindo prova de efetivo

engano por parte de clientes ou consumidores específicos. Precedentes.

8- No particular, contribui para evidenciar a impossibilidade de convivência das marcas em questão o fato de o próprio INPI ter negado dois pedidos de registro formulados pela empresa recorrida envolvendo a marca aqui impugnada, justamente com fundamento no inc. XIX do art. 124 da LPI.

9- Hipótese fática distinta daquela tratada em precedentes desta Corte que admitem a mitigação da regra de exclusividade do registro de marcas "fracas", haja vista ter-se constatado, na espécie, a ocorrência de imitação ideológica.

10- RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(REsp n. 1.721.697/RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 22/3/2018, DJe de 26/3/2018.) (Brasil, 2018)

A Corte Cidadã reconheceu haver risco de confusão ou associação por razões de afinidade ideológica, pois ambas as marcas transmitiam a ideia de “fralda grande” (Pavelecini, 2018, p. 44), mesmo havendo grande diferença na logomarca.

Isso porque não se analisa apenas a logomarca utilizada, mas todo o conjunto de informações repassadas aos consumidores, sendo função do perito avaliar o contexto mercadológico e as impressões transmitidas, à luz dos entendimentos possíveis a um homem médio, conforme consta no item 3.3 do presente trabalho.

Frisou a Corte que a Lei 9.279/96 contém previsão específica que impede o registro de marca quando se constata a ocorrência de reprodução ou imitação, no todo ou em parte, de produto ou serviço idêntico, semelhante ou afim (Brasil, 2018). Tal situação se aplicava ao caso dos autos, pois ambas as empresas comercializavam o mesmo produto, e o nome, embora distinto, indicava a mesma coisa: fralda grande.

O Superior Tribunal de Justiça ainda observou que a impossibilidade de convivência das marcas em questão se tornava ainda mais evidente pelo fato de que o próprio INPI havia negado dois pedidos de registro formulados pela empresa recorrida envolvendo a marca impugnada, justamente com fundamento no inciso XIX do artigo 124 da LPI (Brasil, 2018).

Com base nesses fundamentos, o tribunal superior do Judiciário brasileiro reconheceu a ofensa ao artigo 124, XIX, da Lei de Propriedade Industrial, reformando o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e restabelecendo a sentença proferida pelo juízo de 1º grau.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado demonstra que, apesar da ausência de previsão expressa na Lei da Propriedade Industrial, o *trade dress* tem recebido proteção no ordenamento jurídico brasileiro por meio da interpretação jurisprudencial, especialmente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. A ampliação da tutela contra a concorrência desleal

revela a preocupação do Judiciário em garantir a lealdade nas relações comerciais e a proteção dos direitos dos titulares de marcas e identidades visuais distintivas.

A conclusão quanto à usurpação do conjunto-imagem exige a observância de critérios estabelecidos pela jurisprudência, diante da análise dos casos concretos, sendo necessária uma avaliação detalhada dos elementos caracterizadores do *Trade Dress* e do impacto de sua apropriação indevida na concorrência.

Nesse contexto, a identidade do conjunto-imagem (*Trade Dress*) é um dos requisitos apresentados pelo Superior Tribunal de Justiça para fins de averiguação da usurpação do conjunto-imagem. Essa identidade deve ser compreendida de maneira abrangente, levando em consideração tanto seus aspectos visuais e sensoriais quanto sua capacidade de influenciar a percepção do consumidor.

Além da similaridade do conjunto-imagem, a confusão do consumidor é outro elemento central na caracterização da violação do *Trade Dress* e da concorrência desleal. A semelhança entre marcas pode induzir o consumidor ao erro, comprometendo sua capacidade de diferenciar produtos e resultando em prejuízos tanto para os consumidores quanto para as empresas afetadas.

Um terceiro requisito jurisprudencial é a obrigatoriedade da realização de perícia para a comprovação do uso indevido do *Trade Dress*. Nesse sentido, a prova pericial desempenha um papel essencial na caracterização da violação do conjunto-imagem e na identificação da concorrência desleal. O entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça reforça que a simples observação do julgador não é suficiente para atestar a imitação do *Trade Dress*, sendo imprescindível a análise técnica especializada.

Conforme apresentado em capítulo próprio, a perícia é necessária não apenas para identificar elementos visíveis do conjunto-imagem, mas também para avaliar o impacto da prática ilícita no mercado, considerando fatores como hábitos de consumo, estratégias de marketing e grau de atenção do consumidor médio. Dessa forma, a atuação do perito se mostra fundamental para garantir uma análise criteriosa, afastando a subjetividade da decisão judicial e assegurando um julgamento baseado em critérios técnicos e objetivos.

À vista dessas considerações, conclui-se que, para fortalecer a segurança jurídica e a proteção do *Trade Dress* no Brasil, seria desejável a criação de uma regulamentação específica que estabeleça parâmetros claros para sua identificação e resguardo. Até que isso ocorra, a atuação do Judiciário permanece essencial para coibir práticas desleais e garantir a preservação da identidade visual das marcas e produtos no mercado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei de nº 9279, de 14 de maio de 1996** (Lei da Propriedade Industrial). Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, 15 maio 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.402.561**. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 04 set. 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803068706&dt_publicacao=04/09/2024. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2580899**. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, 26 de agosto de 2024. Brasília, 02 set. 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202400641008&dt_publicacao=02/09/2024. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 2.510.994**. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 17 de junho de 2024. Brasília, 19 jun. 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202303793488&dt_publicacao=19/06/2024. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 1834830**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Brasília, DF, 06 de março de 2023. Brasília, 09 mar. 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902572627&dt_publicacao=09/03/2023. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1778910**, Informativo de jurisprudência nº 641 de 2019. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Brasília, 06 de dezembro de 2018. Brasília, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=TRADE+DRESS&livre=@docn&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1645574**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 04 de abril de 2017. Brasília, 07 abr. 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600601594&dt_publicacao=07/04/2017. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1721697**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 22 de março de 2018. Brasília, 26 mar. 2018. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703075285&dt_publicacao=26/03/2018. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1353451**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Brasília, DF, 19 de setembro de 2017. Brasília, 28 set. 2017. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202395552&dt_publicacao=28/09/2017. Acesso em: 10 jan. 2025.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Princípios do Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, Layse Rhayana Marcelino. **Para além do Conjunto-Imagem: A Proteção do Trade Dress no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 2019. 79 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito Privado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/51588/1/ParaAlémDoConjuntolmagem_Dias_2019.pdf&ved=2ahUKEwjboKz2pCLAxUprJUCHdelK4AQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw1GT21Awq_ADx9M4z8sujhz. Acesso em: 25 jan. 2025.

DIZER O DIREITO. **Em que consiste o "trade dress"? Para analisar sua eventual violação exige-se prova pericial?** 2017. Disponível em:

<https://www.dizerodireito.com.br/2017/12/em-que-consiste-o-trade-dress-para.html>. Acesso em: 25 jan. 2025.

KOCH, Daniel Buhatem. Análise da diluição do conjunto-imagem e demais elementos merceológicos nos crimes de concorrência desleal. **Revista Brasileira de Criminalística**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 37-42, 8 abr. 2022. Associacao Brasileira de Criminalística - ABC. <http://dx.doi.org/10.15260/rbc.v11i1.491>.

MARTINELLI, Larissa Carla. Trade Dress: a proteção ao conjunto de imagem no ordenamento jurídico brasileiro. **Argamassa**, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 67-82, abr. 2018. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://periodicos.ufms.br/index.php/argamassa/article/view/5983/4421&ved=2ahUKEwjboKz2pCLAxUprJUCHdelK4AQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw3LRbAFgbj_I9ml0pTm8HE. Acesso em: 25 jan. 2025.

MIGALHAS. **STJ afasta acusação de plágio arquitetônico da Livraria Cultura contra a Saraiva**. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/254431/stj-afasta-acusacao-de-plagio-arquitetonico-da-livraria-cultura-contra-a-saraiva>. Acesso em: 01 fev. 2025.

PAVELECINI, Maiquel Isago. **Marca e trade dress: critérios para aferição de sua violação**. 2018. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharelado em Direito, Departamento de Direito Privado e Processo Civil, Universidade Federal do Rio Grande

do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/235833>. Acesso em: 26 jan. 2025.

5

DOI: 10.5281/zenodo.17108423

Como citar este artigo
(ABNT NBR 6023/2018):

SOUSA, Laianny Saraiva de; SILVA, Julianne Holder da Câmara. Estratégias de fortalecimento do protagonismo dos povos indígenas no Brasil: os polos de conciliação indígena em Roraima e na Paraíba. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 75-93, maio/ago. 2025.

Recebido em: 15/06/2025

Aprovado em: 28/06/2025

Estratégias de fortalecimento do protagonismo dos povos indígenas no Brasil: os polos de conciliação indígena em Roraima e na Paraíba

Strategies to strengthen the protagonism of indigenous peoples in Brazil: indigenous conciliation centers in Roraima and Paraíba

Laianny Saraiva de Sousa¹

Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

Julianne Holder da Câmara Silva²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 A LUTA PELO PROTAGONISMO. 3 A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA CRISE DO JUDICIÁRIO: A RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E A IMPORTÂNCIA DOS CEJUSC'S. 3.1 OS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA – CEJUSC'S. 4 A IMPLANTAÇÃO DO POLO DE CONCILIAÇÃO INDÍGENA NO BRASIL. 4.1 DESAFIOS, DIFICULDADES E PERSPECTIVAS DO POLO DE CONCILIAÇÃO INDÍGENA DA TIRSS. 4.2 O PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DO POLO DE CONCILIAÇÃO POTIGUARA (PB). 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Residente Jurídica do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Pós-graduada em Direito de Família e Sucessões e Direito do Trabalho de Previdenciário. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0140717003868755>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5603-5921>. E-mail: laianny_saraiva@hotmail.com.

² Professora da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), com atuação na Graduação e na Pós-Graduação. Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UNB). Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1446714467032782>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3473-1050>. E-mail: julianne.holder@ufersa.edu.br.

RESUMO:

O artigo analisa os Polos de Conciliação Indígena como instrumentos de fortalecimento do protagonismo dos povos originários no Brasil. Parte de uma reflexão histórica sobre a relação entre Estado e comunidades indígenas, marcada por práticas de controle e assimilação cultural, para demonstrar como iniciativas recentes se inserem em um paradigma de diversidade e autodeterminação. O estudo examina a criação do Polo na Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Roraima) e a implementação do CEJUSC Indígena na Comunidade Potiguara (Paraíba), destacando seus fundamentos jurídicos e sociais. Evidencia-se que tais espaços não apenas contribuem para a resolução de conflitos internos, respeitando tradições e direitos costumeiros, mas também afirmam a autonomia política e cultural dos povos. A pesquisa conclui que os Polos representam inovação institucional com potencial emancipador, embora ainda enfrentem desafios práticos, como a necessidade de maior clareza procedimental e efetiva participação comunitária, reafirmando a importância da conciliação como política de inclusão e cidadania.

Palavras-chave:

Povos indígenas; protagonismo; conciliação; autonomia; políticas públicas.

ABSTRACT:

This article analyzes Indigenous Conciliation Centers as tools to strengthen the protagonism of native peoples in Brazil. It begins with a historical reflection on the relationship between the State and indigenous communities, marked by control and cultural assimilation practices, to show how recent initiatives align with a paradigm of diversity and self-determination. The study examines the creation of the Center in Raposa Serra do Sol Indigenous Land (Roraima) and the implementation of the Indigenous CEJUSC in the Potiguara Community (Paraíba), highlighting their legal and social foundations. These centers not only contribute to conflict resolution by respecting traditions and customary rights but also affirm the political and cultural autonomy of indigenous peoples. The research concludes that such initiatives represent institutional innovation with emancipatory potential, although they still face practical challenges, such as the need for clearer procedures and stronger community participation, reaffirming conciliation as a policy of inclusion and citizenship.

Keywords:

Indigenous peoples; protagonism; conciliation; autonomy; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Desde muito cedo na história brasileira, seja no período colonial, imperial ou na república, se observou uma forte tendência do estado em exercer o controle sobre os povos indígenas, especialmente sobre suas terras. Visando garantir a realização de interesses e projetos político-econômicos de categorias hegemônicas dentro da sociedade brasileira, as escolhas nacionais sempre acabaram por prejudicar demasiadamente a sobrevivência física e cultural dos povos originários, através, sobretudo, do estabelecimento de uma relação desigual e hierarquizada entre estado e povos indígenas.

Inicialmente, no período colonial, a política oficial consistia em “salvar a alma do bom-selvagem” através da catequização e introdução dos indígenas na fé-cristã. Tal argumento validou a conquista das Américas e subjugação de seus povos e respectivos territórios, constituindo estratégica justificação para portugueses e espanhóis se apropriarem “legitimamente” dos territórios ultramarinos com o aval da Igreja Católica (Kayser, 2010).

O indigenismo integracionista (Verdum, 2006), ideologia que se alastrou pela América como uma tentativa frustrada de amalgamar a nação a um padrão cultural e estético eurocentrista, renunciou ao viés religioso para se validar em teorias evolucionistas de superioridade racial, segundo a qual os povos indígenas supostamente viveriam em “estágio primitivo da evolução humana”.

Percebe-se que, de uma forma ou de outra, a narrativa oficial sempre se voltou à incapacidade de os indígenas tomar decisões e fazer escolhas, de modo que se fizesse necessária a atuação estatal para garantir sua “proteção e bem-estar”. Sempre houve uma justificação para o estado exercer legitimamente o seu controle sobre os povos indígenas, deixando-os à margem da tomada de decisões que os afetam. Essa “tendência” histórica não poderia ter se consolidado sem um repertório extenso de leis e práticas judiciais impregnados da ideologia de dominação, seja religiosa, seja civilizatória, seja cultural.

Falar em autonomia para os povos indígenas necessariamente perpassa pela desconstrução desse paradigma integracionista que norteou a relação dos povos indígenas com os estados nacionais sob uma lógica de hierarquia e subalternidade. Permitir aos povos indígenas retomar sua autonomia significa rever comportamentos e atitudes repetidos durante séculos. Representa edificar novas narrativas que desconstruam essa tendência intervencionista, responsável por infantilizar o indígena como incapaz de tomar suas próprias decisões e exercer o controle sobre suas vidas, terras e recursos.

No Brasil, a construção de uma identidade indígena foi possível a partir dos debates em torno da Constituinte de 1987, quando se observou uma intensa mobilização dos povos indígenas de diferentes regiões do País que, ampliando sua rede de

articulações com outros movimentos sociais, entidades parceiras e de cooperação, conquistaram ampla visibilidade política nas arenas públicas de discussões (Silva, 2020).

Nesse contexto, ganhou especial destaque alguns documentos internacionais, como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169, de 27 de junho de 1989, Convenção sobre povos indígenas e tribais em países independentes, fundamental nesse processo por expressamente revogar a Convenção nº 107/1953 da OIT, responsável, no passado, pela consolidação internacional do paradigma assimilacionista. Na sequência, as Declarações sobre os Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2007, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2016, completaram a transformação ideológica necessária para substituir o paradigma assimilacionista pelo paradigma da diversidade cultural, reconhecendo a identidade étnica e cultural diferenciada dos povos indígenas sem tentar solapá-la ou absorvê-la.

Dessa forma, com fins de retomar a autonomia e buscando consolidação dos direitos conquistados, se tornou essencial o exercício do protagonismo por parte dos povos indígenas. Ganhando destaque estratégias e articulações dos mesmos nesse esforço, ações que os colocam na posição de centralidade quanto às escolhas e tomada de decisões relacionadas aos seus interesses mais significativos. Como exemplo dessas ações protagonistas dos povos indígenas poderíamos citar a “autodemarcação” e a elaboração, pelas próprias comunidades, dos protocolos autônomos de consulta, bem como os protocolos de acesso aos conhecimentos tradicionais (Silva, 2020). Indo mais além, iniciativas de comunidades para explorar o ecoturismo revelam interessantes maneiras de se inserir em processos econômicos dominantes sem largar sua especificidade cultural.

Em todos os exemplos mencionados, as comunidades se apropriaram de procedimentos e da linguagem dos não índios, satisfazendo por si mesmos suas demandas diante da inércia e marginalização do estado e da sociedade dominante. Tais processos ganham, dessa forma, uma legitimidade notável. E diante deste cenário, destacamos em especial a estruturação e consolidação dos Polos de conciliação e mediação indígena como uma inovadora iniciativa capaz não só de fortalecer o protagonismo dos povos indígenas, como também de reconhecer seu direito costumeiro como legítimo solucionador de contendas dentro da comunidade.

Além disso, os centros de conciliação indígena aliam as práticas do judiciário, na medida em que partem de políticas propostas no interior do próprio Poder, à realidade concreta dos povos; não só ao formar conciliadores indígenas dentro da comunidade mediada, mas também ao buscar solucionar as contendas segundo os usos praticados. Dessa forma, os Polos atendem aos imperativos judiciários de redução de contenciosos e enxugamento do volume processual, ao mesmo tempo em que revela sua aptidão para

cumprir os preceitos constitucionais de salvaguarda dos interesses dos povos indígenas. Uma ação com um potencial emancipador evidente.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho consiste em analisar o papel dos Polos de conciliação indígena como uma estratégia de construção do protagonismo dos povos originários no Brasil, investigando o seu potencial emancipador na retomada da autonomia indígena. Para tanto, a pesquisa teve como foco a instauração do Polo de Conciliação indígena na Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), no Estado de Roraima (RR), bem como o processo de implementação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) indígena em Terras Potiguaras, no Estado da Paraíba (PB).

Nos próximos capítulos analisaremos a origem, detalhes e dificuldades da ação tendo em perspectiva o seu potencial emancipador para os povos indígenas, instrumento de fortalecimento de seu protagonismo dentro de um contexto de luta por retomada de autonomia e autodeterminação, bem como de realização de um dos princípios processuais mais atuais, o da conciliação.

2 A LUTA PELO PROTAGONISMO

A dominação compulsória que os colonizadores exerceram sobre os indígenas e que se perpetuou durante o período imperial e republicano, produziu efeitos devastadores sobre os povos originários do Brasil, resultando no extermínio e aniquilação de povos inteiros, línguas e modus de viver. Durante um longo e sangrento período histórico, marcado pela catequese, “civilização” e aculturação forçadas, os povos indígenas perderam a autonomia e o protagonismo sobre si mesmos, suas terras, recursos e escolhas de prioridades de vida.

O cenário só começou a se modificar com o empoderamento indígena verificado no processo da Constituinte de 1987, bem como com a Constituição Federal de 1988 e a posterior ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O protagonismo indígena no Brasil somente pode ser considerado, de forma sistemática e consciente, a partir da década de 1970, quando os povos indígenas, de diferentes regiões, iniciaram um processo de organização e luta por direitos que atendessem a todas as etnias indígenas (Bicalho, 2011). A partir de 1970, os movimentos indígenas e pró-indígenas passaram a reivindicar seus direitos por meio de eventos articulados, até mesmo com órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas (Fernandes, 2020). Os movimentos sociais dos povos indígenas, na década de 1970, contribuíram decisivamente para o fortalecimento de seu protagonismo, uma vez que reivindicavam o reconhecimento de sua identidade étnica e cultural diferenciada, além de uma maior autonomia sobre as suas terras, vidas e recursos por meio da legitimação dos direitos territoriais e da autodeterminação.

Em um passado recente, eram raras as figuras de líderes indígenas protagonizando movimentos e debates acerca dos interesses de seus pares, isto porque fora arrancado, de suas raízes, o sentimento de protagonismo e afirmação dos verdadeiros descobridores. Não é à toa que um dos importantes documentos, não só para os indígenas brasileiros, mas como de toda a América do Sul, chamada Declaração de Barbados I, fora elaborada por não índios.

O período anterior à Constituinte brasileira de 1987 foi marcado por uma grande movimentação a favor da redemocratização. O processo de transição, assim como qualquer outro em que há modificação de regime político, configurou-se instável e conturbado. Durante o período, em que pese as limitações estabelecidas pelo legislativo para a participação dos povos indígenas no processo constituinte, o movimento indigenista não se calou.

Nesse sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental para a história do indigenismo brasileiro, afastando a perspectiva assimilacionista que perdurara desde a colonização, passando a valorizar os mais diferentes grupos étnicos que diversificam a identidade brasileira e torna o Brasil um país pluricultural (Feijó, 2014).

Priorizou-se a defesa do multiculturalismo, a qual busca compreender diferentes culturas, que coexistam entre si e, porque não dizer, que se interinfluenciem, compartilhem experiências, a fim de conviver e celebrar, mutuamente, as diversidades culturais (Santilli, 2005). Foi valorizada, também, a natureza coletiva dos direitos constitucionais. Nesse sentido, a Constituinte e a posterior Constituição brasileira, reconheceram, além de direitos territoriais e culturais, direitos econômicos e ambientais (Marés, 2003).

Internacionalmente, a Convenção nº 169 da OIT simbolizou o rompimento com o paradigma integracionista - consolidado na Convenção antecedente da OIT, a de nº 107/1953, e ainda presente ideologicamente em grande parte da comunidade internacional – e afirmação do paradigma da diversidade cultural, trazendo à baila uma perspectiva intercultural. Reconheceu a identidade diferenciadas dos povos indígenas, respeitando-os com suas particularidades e, sobretudo, reverenciando sua dignidade como valor fundamental.

Desde o contato com os colonizadores a sobrevivência dos povos indígenas depende de uma constante adaptação e transformação de seus modos de vida à cultura dominante. De lá para cá os povos originários vêm se atualizado e reinventando incansavelmente, provando à sociedade ocidental que são plenamente capazes de se posicionar politicamente, se articular e lutar pela defesa de seus interesses e de seus direitos (Fernandes, 2020). Iniciativas como a autodemarcação, elaboração dos protocolos autônomos, exploração do turismo cultural e estruturação de mecanismos de conciliação revelam estratégias de apropriação e absorção de elementos da cultura dominante a fim de garantir a sobrevivência de suas especificidades.

Nesse contexto, nos debruçaremos especificamente sobre a estruturação dos Polos de conciliação e mediação indígena, iniciativa vanguardista dos Estados de Roraima e da Paraíba, que alia o reconhecimento do direito costumeiro dos povos indígenas, como legítimo apaziguador de conflitos dentro da própria comunidade, aos mecanismos processuais e legais de prevenção de litígios, na rota contemporânea da desjudicialização de contendas.

3 A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA CRISE DO JUDICIÁRIO: A RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E A IMPORTÂNCIA DOS CEJUSC'S

O Poder Judiciário vem enfrentando, ao longo dos anos, uma crise não apenas estrutural, como, também, objetiva, subjetiva e paradigmática. A crise estrutural se verifica na desproporcionalidade encontrada entre o número de demandas judiciais a serem analisadas e a quantidade de juízes e servidores públicos disponíveis para tanto (Morais e Spengler, 2008).

A crise objetiva, por sua vez, ainda de acordo com o supracitado autor, diz respeito à burocratização e à lentidão dos procedimentos, bem como ao acúmulo das demandas à espera de apreciação, o que conduz à crise subjetiva que engloba a incapacidade dos juristas tradicionais de lidarem com novas realidades, as quais se exige uma reformulação das mentalidades (Silva e Barcellos, 2016).

Existe, ainda, a crise paradigmática, que traz à tona uma reflexão sobre a adequação do modelo jurisdicional para suprir as necessidades atuais, considerando o conteúdo das demandas, do instrumental jurídico utilizado e dos sujeitos envolvidos (Morais e Spengler, 2008).

Quando o indivíduo procura o Poder Judiciário para a resolução de um litígio, ele está procurando uma solução imperativa para seu problema, dada pelo juiz como verdade universal, por meio de uma sentença (Modernell, Rosa e Silveira, 2017). A cultura judiciarista implantou, no interior da sociedade, a ideia de que todo conflito deve ser dirimido por uma demanda judicial. Este pensamento, enraizado, por muitos anos, na mente dos indivíduos, começaria a mudar quando da disseminação da existência de meios alternativos de resolução de conflitos.

O sentido de “acesso à justiça” não se remete mais, única e exclusivamente, à ferramenta do Poder Judiciário para a resolução de conflitos (Bezerra Júnior, 2016). Paralelamente ao Judiciário, encontram-se os variados métodos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação.

A utilização da mediação e da conciliação como forma de se chegar a uma solução, de fato, não se demonstra o meio mais cômodo, visto que é necessária técnica e humanidade para pacificar indivíduos. No entanto, a mediação e a conciliação acarretam inúmeros benefícios a todos os envolvidos no dia-a-dia forense, de modo a

substituir, paulatinamente, a cultura da sentença pela cultura da pacificação (Watanabe, 2013).

A Constituição Federal Brasileira, em seu preâmbulo, firma o compromisso com a resolução pacífica de conflitos, albergando, portanto, práticas como a conciliação e a mediação. Estas ganharam ainda mais destaque com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, a qual dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, passando a ser utilizadas com maior frequência.

O atual Código de Processo Civil (CPC), sancionado em 2015, também inovou ao dispor sobre a matéria. O artigo 3º da lei, em seus §§ 2º e 3º, garante a promoção, sempre que possível, da solução consensual de conflitos, prevendo medidas conciliatórias e mediatórias para tanto, afirmando, inclusive, que devem ser utilizadas, bem como estimuladas, por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público antes e durante o processo judicial.

Ressalta-se, ainda, que o CPC direcionou a seção V para o tratamento acerca da mediação e conciliação, dispondo, além de informações sobre os referidos métodos, também sobre a estruturação dos CEJUSC'S e sobre o papel dos profissionais atuantes na área.

Conceitua-se a conciliação como um dos mecanismos de autocomposição de conflitos, judicial ou extrajudicial, a depender do momento em que ela ocorre, que conta com a participação de um terceiro imparcial e capacitado que, diante do diálogo entre as partes, escuta ativamente, conduz a discussão e, ante ao observado, se for o caso, sugere soluções compatíveis com o interesse das partes (Sales e Chaves, 2014). Não sendo este o caso se, eventualmente, as próprias partes apresentarem uma resposta, o conciliador conduzirá essa solução para que ela realmente reflita o interesse das partes.

Ao contrário do processo judicial que anuncia a parte vencedora e a parte vencida, é importante que a conciliação ofereça a possibilidade de que as causas mais profundas de um litígio sejam examinadas e que seja restaurado um relacionamento complexo e prolongado (Cappelletti e Garth, 2002).

Na mediação um terceiro imparcial com capacitação, facilita a comunicação entre as partes conflitantes, sem propor ou sugerir qualquer solução, intermediando um diálogo participativo, efetivo e pacífico, de modo a possibilitar que os próprios litigantes encontrem uma solução satisfatória (Sales e Chaves, 2014).

O órgão responsável pela implantação e pelo desenvolvimento da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, nos tribunais, são os Núcleos Permanentes de Mediação e Conciliação (NUPEMEC) que, entre outras atribuições, possui a função de instalar e fiscalizar os CEJUSC'S, bem como de promover a capacitação e a atualização de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores (CNJ, 2019).

3.1 OS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC'S

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC'S), locais onde ocorrem as sessões de conciliação e de mediação, são unidades do Poder Judiciário. Neles, qualquer cidadão que queira conciliar pode, em qualquer tempo, fazer o acordo. Além de definidos na Resolução nº 125/2010 do CNJ, os referidos centros também possuem previsão no art. 165 do Código de Processo Civil.

De acordo com o art. 10 da Resolução nº 125 do CNJ, os CEJUSC'S devem abranger o setor de conciliação de conflitos pré-processual, o setor de solução de conflitos processual e o de cidadania. O art. 9º da referida Resolução dispõe, também, sobre a organização do pessoal que deve integrar os centros. Estes, devem ser compostos por 1 (um) juiz coordenador e, se necessário, 1 (um) juiz adjunto, aos quais caberão a sua administração e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores. O §2º do art. 9º prevê que os Tribunais assegurem que, nos centros, atue, pelo menos, 1 (um) servidor com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para proceder com a triagem e o encaminhamento adequado de casos, devendo, tanto os juízes como os servidores, capacitarem-se nas práticas de mediação e conciliação de conflitos (Brasil, 2010).

No setor pré-processual, qualquer cidadão pode noticiar um conflito. Este, por sua vez, será encaminhado pelo servidor coordenador ao meio mais adequado para sua solução. Após o atendimento, é agendada uma sessão e expedida uma carta convite a outra parte para esta comparecer para fins da solenidade. Na ocasião da prática autocompositiva, sobrevindo o acordo, este poderá ser homologado pelo juiz coordenador do CEJUSC, de modo que terá validade de título executivo judicial (Brasil, 2010).

O setor processual, por sua vez, é o que recebe demandas já ajuizadas para proceder com as audiências de mediação ou conciliação. Obrigatoriamente, havendo acordo, este será homologado com validade de título executivo judicial. Por fim, o setor cidadania é o responsável por fornecer orientações à população sobre a garantia de seus direitos (Brasil, 2010).

Quanto aos requisitos para se tornar conciliador, é de fundamental importância a observância do Anexo I da Resolução nº 125 do CNJ. Para esta função, não se exige a formação em curso de ensino superior, podendo, por exemplo, estudantes universitários, com plena capacidade civil, habilitarem-se ao exercício da conciliação, realizando a capacitação prévia. O mediador, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), deve ser pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação, além de se submeter à capacitação na forma da Resolução nº 125 do CNJ e seu Anexo I (Brasil, 2010).

Diante do exposto, passemos à análise da instauração do Polo indígena de resolução de conflitos nas Terras Indígenas Raposa Serra do Sol (TIRSS). A TIRSS encontra-se localizada no nordeste do estado de Roraima, sendo composta pelos municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã. Possui, aproximadamente, 1.747.465 hectares de território e está entre os maiores estados brasileiros em número de indígenas (Terras Indígenas no Brasil, 2020). Conforme o Censo Demográfico, realizado em 2010, há um total de 55.922 índios no estado de Roraima, 46.505 somente na Terra Indígena Raposa Serra do Sol e 9.417 em outras localidades do estado e na capital Boa Vista (IBGE, 2012).

4 A IMPLANTAÇÃO DO POLO DE CONCILIAÇÃO INDÍGENA NO BRASIL

Há mais de 150 anos, vivem, na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, as etnias Macuxi, Wapixana, Taurepang, Ingarikó e Patamona (Vieira, 2014). Os povos residentes convivem e se relacionam constantemente. Inclusive, compartilham uma língua comum, a fim de facilitar a compreensão e a troca de experiências. É justamente por essa relação tão próxima que, não raramente, ocorrem conflitos entre os diferentes povos, necessitando, muitas vezes, da intervenção judicial para a sua resolução.

Tais conflitos eram, em sua maioria, levados ao âmbito judicial, estendendo-se por um processo longo e oneroso, a fim de se estabelecer uma resolução. Além disso, nas decisões judiciais não era levado em consideração o direito costumeiro, baseados nos usos e tradições dos povos originários, distintos do ordenamento jurídico nacional (Modernell, Rosa e Silveira, 2017).

Ocorre que os povos indígenas, ao decorrer de sua história, sobretudo por intermédio de seus líderes e dos conselhos indígenas, construíram o hábito de apaziguar e solucionar questões dentro de seus territórios a partir dos direitos costumeiro e tradicional. Punindo, se necessário for, e aplicando a reparação que o tuxaua, espécie de líder político e espiritual, julgar coerente. Essa prática é respaldada pelo art. 57 da Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio), apelidada de “jurisdição indígena”.

Em razão disso, o Tribunal de Justiça de Roraima propôs, com base na Resolução nº 125/2010 do CNJ, a instalação de um CEJUSC na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, ligado à comarca de Pacaraima, visando à capacitação e o treinamento de membros dos povos indígenas, a fim de que estes procedam com práticas de mediação e conciliação dentro da TIRSS. A proposta almejava que os próprios indígenas passassem a resolver internamente os conflitos surgidos na comunidade, em suas próprias terras, como já feito anteriormente, mas, agora, de maneira formalizada, sem a necessidade de encaminhar tais demandas ao Poder Judiciário.

O treinamento dos novos mediadores e conciliadores indígenas, que se realizou por meio de um curso de 40 horas-aula, foi promovido pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça de Roraima,

seguindo todas as disposições existentes na Resolução nº 125/2010 (CNJ, 2015a), bem como direcionando um olhar mais atento à diversidade cultural, às tradições indígenas e, sobretudo, à sua forma diferenciada de resolver seus conflitos internos (Modernell, Rosa e Silveira, 2017).

Para o processo de capacitação e posterior atuação, a própria comunidade escolheu 16 índios, que foram treinados e legitimados pela Justiça para exercerem a prática da mediação e da conciliação dentro da própria reserva (TJRR, 2017a). Assim, foi criado, no dia 04 de setembro de 2015, o primeiro Polo indígena de um CEJUSC do Brasil, localizado na comunidade da Maturuca, no município de Uiramutã, destinado a atender toda TIRSS. O evento de inauguração se configurou uma cerimônia marcada por uma ampla representatividade e carga cultural (G1, 2015).

O evento contou com a presença do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, que foi recebido com danças de celebração indígenas e festejos, como forma de caracterizar sua cultura ante uma ação tão inovadora. Em seu discurso, o ministro afirmou que a criação do Polo *"é um avanço muito importante para o judiciário brasileiro e é tão pioneiro que pode ser considerado como o primeiro do mundo"*, acrescentando, ainda, que o judiciário brasileiro *"está absolutamente pronto e convencido de que deve assegurar os direitos indígenas sem quaisquer restrições"*. Assim, ao proceder com a entrega dos certificados aos 16 índios, garantiu que a efetivação do projeto não é nenhum favor, mas sim *"a constatação da realidade dos fatos que antecede até mesmo a chegada dos portugueses para esta terra abençoada que é o Brasil"* (G1, 2015).

O Polo Indígena de Conciliação da Maturuca foi criado na gestão do Desembargador Almiro Padilha e foi idealizado pelo Juiz de Direito Aluizio Vieira que, à época, era titular da Comarca de Pacaraima (TJRR, 2017b). De acordo com uma entrevista concedida pelo referido magistrado, quando da indicação da prática no prêmio Inovare, as decisões judiciais não conseguiam cumprir com o seu papel de pacificar, minimamente, os conflitos de interesses das comunidades. Por acreditar que a utilização da conciliação e da mediação realizada pelos próprios índios, em suas comunidades, seria mais determinante, surgiu a ideia de implementar o Polo Indígena de Conciliação.

Portanto, o intuito da criação do Polo, pelo judiciário, com a aprovação dos povos indígenas da TIRSS, foi realizar a adequação das comunidades indígenas a uma realidade já existente, a fim de atender melhor às demandas específicas, respeitando a diversidade cultural dessas comunidades.

4.1 DESAFIOS, DIFICULDADES E PERSPECTIVAS DO POLO DE CONCILIAÇÃO INDÍGENA DA TIRSS

Por questões administrativas, o Polo de conciliação indígena na TIRSS havia sido desativado, retornando à ativa somente no ano de 2019. O projeto de reativação se deu como uma das ações do Mês Estadual da Conciliação, o ConciliaRR (Concilia Roraima), promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, que busca meios de proceder com o máximo de resoluções de conflitos possíveis, bem como de possibilitar o acesso à justiça aos habitantes mais isolados.

No retorno das atividades do CEJUSC indígena, o Tribunal de Justiça de Roraima procedeu com a capacitação de novos conciliadores e com a atualização dos que já haviam sido formados em 2015. Na volta dos trabalhos, a primeira audiência de conciliação totalmente indígena, conduzida por indígenas, foi marcada para o dia seguinte ao evento de reativação.

Os conflitos mais comuns que se apresentam no Polo são questões cíveis e de convivência, como danos causados por animais que invadem as terras alheias, atritos relacionados ao plantio, falta de cumprimento de regras da comunidade, brigas envolvendo bebidas alcoólicas ou desentendimentos familiares. Até abril de 2019, o Polo Indígena de Conciliação já havia realizado cerca de 500 atendimentos, com 80% de sucesso nos acordos, na região da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (ARPENBRASIL, 2019).

De acordo com o idealizador do Polo, quando solucionado o conflito, é possível pedir a homologação judicial do termo de conciliação. Explica, no entanto, que são raros tais pedidos, tendo em vista que grande parte dos casos se encerra com o acordo. Afirma, ainda, que a taxa de retorno das partes pelo não cumprimento do acordo é mínima, sendo o índice de não resolução do conflito por meio da conciliação na própria comunidade inferior a 15%.

Para facilitar o acesso e o deslocamento às comunidades pertencentes à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, foi doado, pelo Tribunal de Justiça de Roraima, um veículo, além do fornecimento mensal de 200 litros de combustível para a locomoção dos conciliadores (TJRR, 2016).

Em entrevista concedida ao Jornal da Justiça (TV JUSTIÇA, 2019), o Juiz Aluísio Vieira explicou que a formação dos índios para a resolução das demandas ocorre de maneira diferente, dado que os próprios indígenas possuem uma forma diferenciada de resolver seus conflitos, sempre seguindo, no entanto, a Resolução nº 125 do CNJ. Explicou que a formação é constante, até porque os indígenas já possuem alguns setores de resolução de conflitos, a exemplo das lideranças das comunidades, os conselhos das comunidades, bem como o Conselho Indígena de Roraima (CIR) e, atualmente, os conciliadores indígenas.

Em 2016, o projeto do Polo Indígena de Conciliação recebeu uma menção honrosa do programa “Conciliar é Legal”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2017). Diante do sucesso do primeiro Polo, Aluísio Viera afirmou que o intuito, atualmente, é diversificar e levar a proposta para outras regiões do estado. Conforme o

magistrado, esse é apenas o primeiro passo, um programa piloto que tende a ser ampliado, estando o próximo Polo já em fase de estudo (TJRR, 2017b).

A Portaria nº 004, de 14 de dezembro de 2017 da 1ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de Roraima, estabeleceu nos parágrafos do art. 1º, que os conciliadores indígenas deverão atuar em suas próprias comunidades ou em quaisquer outras localizadas na comarca de Pacaraima. O art. 2º da referida Portaria estabelece que as sessões de mediação e conciliação realizadas são pré-processuais, não sendo necessário o encaminhamento do termo de sessão para distribuição judicial, devendo os termos serem arquivados na sede do próprio Polo para registro e consultas futuras.

Ressalta-se, ainda, que, visando valorizar a cultura dos povos indígenas, o Tribunal de Justiça de Roraima determinou, por meio de portaria expedida pelo juiz coordenador do Polo Indígena de Conciliação Maturuca, que os termos de conciliação homologados no Polo devem ser redigidos na língua materna das partes (TJRR, 2017a). Observa-se, no entanto, que além do texto original escrito no idioma materno, haverá sempre uma segunda via escrita em língua portuguesa, fortalecendo o bilinguismo, direito indígena previsto no art. 210, §6, da Constituição Federal.

Atualmente, o Polo conta com 16 conciliadores voluntários, dentre os quais estão professores, agentes de saúde e lideranças das comunidades indígenas de diversas etnias, como Macuxi, Taurepang e Ingaricó.

Nesse sentido, o indígena jurisdicionado pode se dirigir até o Polo indígena situado na comunidade da Maturuca e, de forma gratuita e sem a exigência de representação por advogado, apresentar sua reclamação. O CEJUSC irá direcionar uma carta convite ao outro indígena participante do litígio. Ocorrendo-se a audiência de conciliação ou mediação, com a formulação de um acordo, estará mais um conflito pacificado.

4.2 O PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DO POLO DE CONCILIAÇÃO POTIGUARA (PB)

Em razão da consolidação e da relevância do Polo de Conciliação Indígena na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, outras regiões passaram a se interessar em implantar, em seus territórios, práticas similares, como é o caso da Comunidade Indígena Potiguara, situada na cidade de Baía da Traição, na Paraíba. A ideia de implantar o Polo surgiu do Poder Judiciário, com o intuito de atender às 32 aldeias Potiguaras existentes no estado da Paraíba (FUNAI, 2019). O objetivo do projeto é que todo o Polo seja composto só por índios e que estes promovam a resolução dos conflitos internos na própria comunidade.

O Judiciário visa, com a instalação do Polo, proporcionar a participação dos povos indígenas com seus pares, sem a interferência ou imposição de terceiros, em sessões de conciliação e mediação, ocasião em que terão espaço para falar e ser ouvidos sobre os conflitos existentes, de modo que, por meio do diálogo, se promova o acordo. Os idealizadores do Polo Potiguara mencionam que este se materializa como um grande avanço para a comunidade, uma vez que possibilita ao indígena resolver seus conflitos de maneira legal, sem recorrer diretamente ao judiciário, facilitando o acesso à justiça.

De acordo com o supracitado projeto, além da implantação do Polo que visa promover a conciliação e a mediação extrajudicial, o objetivo futuro é implantar, na capital da Paraíba, João Pessoa, o primeiro CEJUSC indígena no âmbito judicial.

Ainda de acordo com o projeto, para ser um conciliador indígena atuante no CEJUSC extrajudicial Potiguara, será necessário possuir alguns requisitos. Exige-se que o potencial conciliador e/ou mediador seja membro da comunidade Potiguara, tenha mais de 18 anos, seja paciente, disposto a ouvir e, ainda, que seja uma pessoa de confiança das partes envolvidas no conflito. O mediador não será responsável por dirimir o conflito, mas de, tão somente, atuar como um facilitador do diálogo.

Ainda na reunião de apresentação do projeto, o Procurador da República José Godoy Bezerra de Souza enfatizou a importância da implementação do projeto para reforçar a autonomia dos povos originários, descrevendo que *“quanto mais autonomia os povos indígenas tiverem sobre a solução de seus conflitos, menos o Ministério Público vai decidir por ele”* de modo a efetivar, mais fielmente, a Convenção nº 169 da OIT, explicando que a busca pelo judiciário será necessária, somente, em casos excepcionais (MPF, 2019).

Conforme o coordenador da FUNAI em João Pessoa, Petrônio Cavalcanti, os povos Potiguaras, originalmente, possuem uma organização interna para a resolução dos conflitos, composto por um Código de Ética de Comportamento e um Conselho de Caciques. O referido explicou que, quando há a necessidade de dirimir algum conflito, convoca-se a FUNAI, que promove a mediação, e o Conselho de Caciques que realiza as

deliberações. Afirmou, ademais, que, havendo descumprimento de uma decisão do Conselho, a questão é levada à seara Judicial (FUNAI, 2019).

Observa-se que a implantação do CEJUSC Potiguara surge como uma estratégia de retomar a autonomia indígena, de modo que, os indígenas, dentro da própria comunidade, resolvam os conflitos de seus pares sem a interferência da FUNAI, um órgão que, historicamente, funcionou como meio de o estado brasileiro exercer o seu controle sobre os povos indígenas e suas terras.

O então supervisor do Centro de Conciliação da Seção Judiciária Federal, em João Pessoa, Marconi Araújo, descreveu que o passo seguinte do processo de criação da unidade indígena é a identificação e escolha dos representantes das aldeias para, em seguida, proceder com a realização do curso de formação por instrutores do Conselho Nacional de Justiça (PARLAMENTOPB, 2019).

Nesse sentido, em dezembro de 2021 ocorreu a efetiva instalação do CEJUSC Indígena, localizada na Comarca do Rio Tinto e, até junho de 2023, já tinha atendido, aproximadamente, 200 indígenas Potiguaras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a analisar de que forma a implantação de Polos de conciliação e mediação indígena se revela uma estratégia eficaz para o resgate da autonomia e fortalecimento do protagonismo dos povos originários do Brasil. Para tanto, realizou-se um estudo acerca do Polo já implantado na Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), no Estado de Roraima, e do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) em processo de instauração na Comunidade Potiguara, no Estado da Paraíba.

Da análise do projeto piloto da TIRSS importa destacar alguns pontos importantes. Primeiramente que, como se tratou de uma iniciativa do Poder Judiciário de Roraima, foi realizada a consulta antes da instauração do projeto, a fim de averiguar o interesse dos povos indígenas em sua implantação. Legitimando a ação pública, que se amolda ideologicamente aos preceitos mais atuais referentes à regulação da questão indígena no cenário internacional.

Dessa forma, a instauração do Polo de Roraima encontra-se em consonância ao paradigma da diversidade cultural que prioriza medidas emancipatórias ao invés de intervencionistas, consagrando os princípios constitucionais brasileiros e internacionais de proteção à reprodução física e cultural dos povos indígenas, consagrados na ONU, na OEA e na OIT. Vale ressaltar, inclusive, que a mediação já era praticada pelos líderes indígenas dentro da comunidade, tornando-se oficial com a criação do Polo. Portanto, um ponto de relevância do projeto recai sobre a legalização de práticas costumeiras dos povos originários que se tornam, assim, reconhecidas e oficiais.

Outro mote que merece destaque concerne à formação dos mediadores do Polo. Além de ser membro da comunidade, o conciliador recebe treinamento e capacitação apropriados ao exercício da função, seguindo as diretrizes da Resolução nº 125/2010 do CNJ. Almeja-se, dessa maneira, a formação de conciliadores indígenas, selecionados entre membros da comunidade, que utilizem técnicas adequadas de mediação sem, contudo, abandonar suas próprias formas de condução dos acordos e negociações.

Note-se que, anteriormente, muitos conflitos indígenas eram levados ao Tribunal de Justiça de Roraima, em um processo lento e oneroso pela busca de um posicionamento judicial. Com o Polo de Conciliação e Mediação Indígena, muitas dessas demandas passaram a ser tratadas dentro da TIRSS e encaminhadas ao Juiz de Direito apenas para homologação, caso seja necessário. Além disso, cumpre mencionar que os próprios indígenas, em grupo, são responsáveis pela escolha e indicação dos membros que atuarão como mediadores do Polo, assegurando, assim, protagonismo sobre o processo.

Destaca-se, ainda, a formalização dos acordos que, além de escritos na língua materna indígena, consolidando o bilinguismo previsto na Constituição brasileira, são reconhecidos como título executivo extrajudicial, gerando não só celeridade processual como também grande satisfação entre os indígenas, fortalecendo sentimentos de protagonismo e de autonomia.

Quanto ao CEJUSC Potiguar, pouco se pode concluir a respeito, uma vez que o mesmo foi recentemente implantado, somente em dezembro de 2021, tendo em vista os atrasos relativos à pandemia do COVID-19. Além disso, pela escassez de material relacionado ao tema, analisar a prática no estado da Paraíba se tornou mais dificultosa, sobretudo porque as diversas tentativas de contatar representantes indígenas potiguaras se demonstraram falhas. Aponta-se especialmente a necessidade de o projeto passar por um devido procedimento de consulta, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, tendo como objetivo primordial ajustar a ação aos interesses e necessidades reais dos povos locais.

Assim, percebe-se que os Polos de Conciliação Indígena apresentam grande potencial para conduzir os povos originários ao protagonismo na solução dos conflitos existentes no interior da comunidade, desafogando o judiciário ao mesmo tempo em que prioriza técnicas conciliatórias de solução de litígios. Aliando práticas judiciais oficiais à realidade dos povos indígenas. Por outro lado, há a necessidade de aprimorar os projetos em diversos pontos, como, por exemplo, em relação à clareza e inteligibilidade do funcionamento dos Polos pelos indígenas, o que se revela determinante para o sucesso da ação, já que a função dos Polos, mais que desafogar o Poder Judiciário, consiste em devolver autonomia aos povos indígenas a partir da mediação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. V.; CARVALHO, J. B. D.; OLIVEIRA, P. C. D.; JÓFEJ, L. F.; GUARANY, V. M. M.; ANAYA, S. J. **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”**: o direito à diferença. Brasília: [s.n.], v. 3, 2006.

ARPENBRASIL. TJ/RR: **Ações de justiça e cidadania são levadas a indígenas de Roraima**. 2019. Disponível em: <http://www.arpenbrasil.org.br/noticias/7991>. Acesso em: 19 de outubro de 2020.

BEZERRA JÚNIOR, J. A. Das sementes aos frutos: por uma cultura da conciliação e mediação no semiárido potiguar. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 2, p. 152–167, 2016.

BICALHO, P. S. DOS S. **Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970-2009)**. XXVI Simpósio Nacional de História. 2011.

BICALHO, P. S. DOS S.; OLIVEIRA, M. D. F.; OLIVEIRA, F. A. DA S. Os Movimentos Indígena e Ambientalista sob o viés de análise da História Ambiental: a repercussão no Ensino de História. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 12, n. 23, p. 25–46, 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125 (2010)**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institu%C3%A0%20a%20Pol%C3%ADtica,%C3%A0%20sua%20natureza%20e%20peculiaridade>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conciliar é Legal premia envolvimento de juízes na conciliação de conflitos**. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conciliar-e-legal-premia-iniciativa-de-juiz-na-conciliacao-de-conflitos/>. Acesso em 03 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ Serviço**: conheça a estrutura da Justiça para mediação e conciliação. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-estrutura-da-justica-para-mediacao-e-conciliacao/>. Acesso em: 29 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ministro Lewandowski entrega diplomas à 1ª turma de mediadores indígenas**. 2015a. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/ministro-lewandowski-entrega-diplomas-a-1-turma-de-mediadores-indigenas/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

DIAS, R. R.; FERREIRA, L. A. **Desvendando o CEJUSC para Magistrados**. Cartilha, 1 ed. Curitiba: TJPR, 2018.

FEIJÓ, J. H. DA C. S. **A capacidade civil indígena**. Direitos Fundamentais & Justiça, p. 209–228, 2014.

FERNANDES, R. DE F. Povos indígenas e antropologia: novos paradigmas e demandas políticas. **Espaço Ameríndio**, v. 9, n. 1, p. 322–354, 2015.

FERNANDES, F. R. Movimentos indígenas e o espaço universitário: alternativas ao protagonismo indígena na Amazônia Brasileira. **Revista Educação e Emancipação**, v. 13, n. 1, p. 99–122, 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Judiciário estuda implantar unidade Potiguar de solução de conflitos**. 2019. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/5684-judiciario-estuda-implantar-unidade-potiguar-de-solucao-de-conflitos>. Acesso em: 26 set. 2020.

G1. **Lewandowski inaugura em RR 1º polo de conciliação indígena do Brasil**. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2015/09/lewandowski-inaugura-em-rr-1-polo-de-conciliacao-indigena-do-brasil.html>. Acesso em: 01 nov. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GONSALVES, E. P. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. 4. ed. Campinas: Editora Alínea, 2007. 96 p.

HEEMANN, T. A. Por uma releitura do direito dos povos indígenas: do integracionismo ao interculturalismo. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, v. 53, p. 1–14, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Os indígenas no Censo Demográfico 2012**: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. **Os Direitos dos povos indígenas do Brasil – Desenvolvimento histórico e estágio atual**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010. Tradução de: RURACK, Maria da Glória Lacerda; RURACK, Klaus-Peter.

LACERDA, R. F. **Diferença não é incapacidade**: gênese e trajetória histórica da concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988. [s.l.] Universidade de Brasília, 2007.

LACERDA, R.F. **“Volveré, y Seré Milliones”**: Contribuições Descoloniais dos Movimentos Indígenas latino Americanos para a Superação do Mito do Estado-Nação. Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UNB. Brasília, 2014. Vol. I. 265 páginas.

MARÉS, C. F. DE S. F. E R. C. B. **Os Direitos dos Povos Indígenas no Brasil**: desafios no século XXI. Curitiba: Letra da Lei, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Para MPF, criação do Cejusc Indígena na Paraíba reforça autonomia dos Potiguaras**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/para-mpf-criacao-do-cejusc-indigena-na-paraiba-reforca-autonomia-dos-potiguaras>. Acesso em: 22 out. 2020.

MODERNELL, B. D. L.; ROSA, V. DE C.; SILVEIRA, E. D. Formas alternativas de solução de conflitos na terra indígena raposa serra do sol: o primeiro polo de conciliação e mediação indígena do Brasil. **Anais do V Encontro do Núcleo de Antropologia do Direito**, p. 1–15, 2017.

MORAIS, J. L. B. de; SPENGLER, F. M. **Mediação e arbitragem – alternativas à jurisdição!** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PARLAMENTOPB. **JFPB participa de criação do primeiro Centro de Conciliação Indígena do NE**. 2019. Disponível em: <https://parlamentopb.com.br/jfpb-participa-de-criacao-do-primeiro-centro-de-conciliacao-indigena-do-nordeste/>. Acesso em: 25 set. 2020.

SALES, L. M. DE M.; CHAVES, E. C. C. Mediação e conciliação judicial - a importância da capacitação e de seus desafios. **Seqüência**, n. 69, p. 255–279, 2014.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis e Instituto Socioambiental (ISA), 2005.

SILVA, A. P. A.; BARCELLOS, D. S. F. **A conciliação enquanto política pública alternativa à jurisdição tradicional e a Resolução 125 do CNJ**. 2016. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=158fc2ddd52ec2cf>. Acesso em: 15 out. 2020.

SILVA, J. H. DA C. **A legitimidade do uso da terra indígena por não índios a partir do protagonismo dos povos indígenas** / Julianne Holder da Câmara Silva. – 1. Ed. – Natal – RN: Polimatia, 2020.

SOARES, P. DOS S. **Protagonismo indígena no brasil**: Movimento, Cidadania e Direitos (1970-2009). [s.l.] Universidade de Brasília, 2010.

TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL. **Terra Indígena Raposa Serra do Sol**. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3835>. Acesso em: 29 set. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. **Nupemec e entidades iniciam discussões visando a criação do Cejusc Indígena**. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/nupemec-e-entidades-iniciam-discussoes-visando-a-criacao-do-cejusc-indigena>. Acesso em: 28 set. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA. **MATURUCA**: TJ cria condições para indígenas realizarem trabalho de conciliação. 2016. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/noticias/853-maturuca-tj-cria-condicoes-para-indigenas-realizarem-trabalho-de-conciliacao>. Acesso em: 03 nov. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA. **INNOVARE**: TJRR recebe visita de equipe para conhecer projetos que concorrem ao prêmio. 2017a. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/1686-innovare-tjrr-recebe-visita-de-equipe-para-conhecer-projetos-que-concorrem-ao-premio>. Acesso em: 02 nov. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA. **Primeiro Polo Indígena de Conciliação do Brasil volta a funcionar na Raposa Serra do Sol**. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/noticias/3932-primeiro-polo-indigena-de-conciliacao-do-brasil-volta-a-funcionar-na-raposa-serra-do-sol>. Acesso em: 03 nov. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA. **RAPOSA SERRA DO SOL** - Primeiro Polo Indígena de Conciliação do Brasil será reativado em Roraima. 2019. Disponível em: <https://cgj.tjrr.jus.br/index.php/noticias/noticias/3927-raposa-serra-do-sol-primeiro-polo-indigena-de-conciliacao-do-brasil-sera-reativado-em-roraima>. Acesso em: 02 nov. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA. **TJRR é o primeiro do Brasil a capacitar mediadores e instalar CEJUSCs em todas as suas Comarcas**. 2017b. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/noticias/795-tjrr-e-o-primeiro-do-brasil-a-capacitar-mediadores-e-instalar-cejuscs-em-todas-as-suas-comarcas>. Acesso em: 03 nov. 2020.

TV JUSTIÇA OFICIAL. **Juiz Aluizio Ferreira forma os primeiros conciliadores indígenas do Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Trl0K0OuCXa>. Acesso em: 02 nov. 2020.

VERDUM, R. **Etnodesenvolvimento**: Nova/Velha utopia do indigenismo. Universidade de Brasília – UNB. Tese de doutoramento apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as américas, com o objetivo de obter o título de Doutor. Brasília, 2006.

VIEIRA, J. G.. **Missionários, fazendeiros e índios em Roraima: a disputa pela terra – 1777 a 1980**. 2. ed. rev. ampl. Boa Vista: Ed. da UFRR, 2014.

WATANABE, K. **A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; NETO, Caetano Lagrasta; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo: Revolução na Prestação Jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 2013.

6

DOI: 10.5281/zenodo.17108447

Como citar este artigo
(ABNT NBR 6023/2018):

MACHADO, Pablo da Rocha.
Engenharia da aparência: os limites
éticos da manipulação genética em
embriões para definição da cor da pele.
Revista Insigne de Humanidades,
Natal, v. 2, n. 2, p. 94-107, maio/ago.
2025.

Recebido em: 02/05/2025
Aprovado em: 12/05/2025

Engenharia da aparência: os limites éticos da manipulação genética em embriões para definição da cor da pele

Appearance engineering: the ethical limits of genetic manipulation in embryos for skin color definition

Pablo da Rocha Machado¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 ÉTICA. 2.1 ORIGEM DA ÉTICA. 2.2 ÉTICA E CIÊNCIA. 2.3 BIOÉTICA. 3 MANIPULAÇÃO GENÉTICA: DEFINIÇÃO, APLICAÇÕES E DESDOBRAMENTOS ÉTICOS. 3.1 “DESIGNER BABIES”. 4 EUGENIA MODERNA: DA IMPOSIÇÃO ESTATAL À ESCOLHA PERSONALIZADA. 5 ASPECTOS RELIGIOSOS. 5.1 ÉTICA CRISTÃ. 5.2 ÉTICA ISLÂMICA. 5.3 ÉTICA JUDAICA. 6 REGULAÇÃO E DIREITO NA MANIPULAÇÃO GENÉTICA. 6.1 REGULAÇÃO NO BRASIL. 6.2 REGULAÇÃO INTERNACIONAL. 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Técnico em Administração pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3664314868232514>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5825-2908>. E-mail: pablodarocha@gmail.com.

RESUMO:

O artigo analisa os limites éticos da manipulação genética em embriões humanos para definição da cor da pele, discutindo o tema à luz da bioética, da dignidade da pessoa humana e das tradições religiosas. A pesquisa destaca como avanços científicos, especialmente técnicas de edição genômica como o CRISPR, intensificam debates sobre a fronteira entre prevenção de doenças e busca de características estéticas. Argumenta-se que, embora a engenharia genética ofereça potencial para combater enfermidades hereditárias, sua utilização para fins não terapêuticos pode reforçar desigualdades sociais e estéticas, configurando uma forma contemporânea de eugenia. Além da perspectiva bioética — autonomia, beneficência, não maleficência e justiça —, o estudo analisa críticas religiosas e filosóficas que apontam para os riscos de mercantilização da vida e instrumentalização do ser humano. Conclui-se pela necessidade de marcos regulatórios nacionais e internacionais que limitem tais práticas e assegurem a proteção da dignidade humana frente ao avanço biotecnológico.

Palavras-chave:

Bioética; manipulação genética; eugenia; dignidade da pessoa humana; direitos fundamentais.

ABSTRACT:

The article analyzes the ethical limits of genetic manipulation in human embryos to define skin color, discussing the issue in light of bioethics, human dignity, and religious traditions. It emphasizes how scientific advances, particularly genome editing techniques such as CRISPR, have intensified debates on the boundary between disease prevention and the pursuit of aesthetic traits. While genetic engineering holds potential to combat hereditary diseases, its non-therapeutic use may reinforce social and aesthetic inequalities, representing a contemporary form of eugenics. Beyond the bioethical principles of autonomy, beneficence, non-maleficence, and justice, the study examines religious and philosophical critiques pointing to the risks of commodifying life and instrumentalizing human beings. It concludes by stressing the urgent need for national and international regulatory frameworks to limit such practices and safeguard human dignity in the face of biotechnological progress.

Keywords:

Bioethics; genetic manipulation; eugenics; human dignity; fundamental rights.

1 INTRODUÇÃO

A ética é um tema recorrentemente debatido, principalmente quando envolve o estudo do Direito. Para quase todas as legislações do mundo o ato de matar um inocente é considerado crime. No Brasil, especificamente, o artigo 121 do Código Penal Brasileiro dispõe uma pena de seis a vinte anos de reclusão a quem cometer tal delito. Porém, seria realmente necessário abrir o mesmo Código Penal Brasileiro, ou de qualquer outro país, para raciocinar que é errado matar alguém que não fez absolutamente nada? Evidentemente, não. Por outro lado, há condutas que, embora não sejam crimes, são claramente antiéticas. O adultério, exemplificando, já foi considerado crime no Brasil, mas atualmente não é mais punido penalmente. No entanto, continua sendo amplamente reprovado no âmbito social, como se observa, por exemplo, nas letras de músicas da artista Marília Mendonça e de outros cantores, que frequentemente abordam temas relacionados à traição e à dor emocional decorrente da quebra da confiança conjugal. Essa realidade demonstra que nem sempre o agir ético está em conformidade com o ordenamento jurídico, evidenciando que a moral social pode condenar determinadas condutas mesmo quando estas não são juridicamente sancionadas.

Com isso, como nesses exemplos clássicos, os avanços da sociedade criam dilemas éticos complexos, como o da manipulação genética, que se tornou um assunto recorrente na internet e em aulas sobre o tema. De fato, é um assunto que automaticamente toma a atenção de todos, tendo em vista que o desenvolvimento tecnológico nas mãos dos seres humanos se tornou exponencial e tal possibilidade não parece tão distante. Assim, a possibilidade de utilizar a edição genética para evitar doenças tende a gerar certo consenso, ainda que coloque em tensão a liberdade de escolha do futuro indivíduo. Por outro lado, quando o debate é sobre manipulação genética para fins estéticos, o panorama muda. Nesse caso, ainda mais polêmico seria a controvérsia na manipulação genética para definição da cor da pele de futuros bebês.

A problemática aqui não seria, inicialmente, sobre a possibilidade do crime de racismo. Em contrapartida, o problema central a ser debatido é sobre a ética nessa atitude.

Apesar de se tratar, atualmente, de uma discussão teoricamente utópica, ao utilizar uma situação extrema, torna-se mais fácil ter acesso ao entendimento dos limites da ética e da moral. Assim, sendo a manipulação genética em humanos um tema polêmico de ser abordado, torna-se ainda mais controverso quando motivado por razões estéticas.

Ademais, importa mencionar que não se trata de uma razão estética qualquer. A cor da pele, além de carregar significados culturais profundos, é historicamente marcada por processos de discriminação e exclusão. Nesse contexto, em uma sociedade que ainda convive com os resquícios do racismo estrutural, a possibilidade de escolher geneticamente essa característica pode ser interpretada como uma forma

de eugenia moderna, na medida em que promove, mesmo que indiretamente, a ideia de que certos traços físicos são mais desejáveis ou superiores a outros. Tal prática retoma, em novos moldes, a lógica de seleção e padronização de corpos humanos, reforçando desigualdades históricas sob o pretexto de autonomia parental. Ainda que se argumente em favor da prevenção de doenças relacionadas à pele, como o melanoma, é necessário avaliar até que ponto tal justificativa médica não disfarça um viés estético ou social excludente.

De qualquer forma, independentemente das respostas, é inegável que esse debate expõe a complexidade do assunto, evidenciando-se ser um tema difícil para o estudo do Direito e, principalmente, da Ética. Desse modo, este capítulo propõe a reflexão sobre os limites éticos da manipulação genética de características estéticas, com foco na cor da pele, à luz dos princípios da bioética, da dignidade da pessoa humana e, subsidiariamente, das perspectivas religiosas, que acabam por influenciar na sociedade e na ética. A questão central é: em que medida a escolha genética de traços fenotípicos pode ser considerada moralmente legítima ou representa uma forma contemporânea de eugenia estética?

2 ÉTICA

Para refletir criticamente sobre tais dilemas, é necessário compreender os fundamentos éticos e bioéticos que norteiam as escolhas reprodutivas e os limites da intervenção genética. A ética, naturalmente, por ter uma base de estudos milenar, possui diversas definições. Para este capítulo, utiliza-se a ideia de que a ética representa a consagração dos valores universais que tornam possível a convivência humana, estando acima das normas jurídicas ou dos costumes morais, pois expressa princípios que orientam a dignidade, a justiça e a solidariedade entre os indivíduos (Comparato, 2006). Entretanto, a ética não se limita apenas ao cumprimento de regras ou à observância de padrões culturais, ela é um campo dinâmico e reflexivo que busca responder às questões mais profundas sobre o comportamento humano e suas implicações sociais.

2.1 ORIGEM DA ÉTICA

A ética possui raízes profundas em diversas tradições filosóficas e religiosas, que ao longo da história moldaram a compreensão humana sobre o certo e o errado. Na Grécia Antiga, pensadores como Sócrates, Platão e Aristóteles foram pioneiros na sistematização da moralidade como campo do saber. Para Aristóteles (2009), a ética está intrinsecamente relacionada à busca da eudaimonia — termo grego comumente traduzido como felicidade ou plenitude — a qual somente pode ser alcançada por meio da prática contínua das virtudes, como a coragem, a temperança e a justiça.

Por outro lado, na tradição judaico-cristã — especialmente significativa em países como o Brasil, onde o catolicismo exerce influência predominante — a ética é compreendida como um conjunto de princípios de origem divina, que orientam o indivíduo a agir de maneira justa, moral e voltada ao bem comum, com o objetivo último de se aproximar de Deus. A base dessa ética encontra-se nos Dez Mandamentos, preceitos entregues por Deus a Moisés, que servem como guia moral para os fiéis. Segundo o Padre Paulo Ricardo, os Dez Mandamentos não são leis arbitrárias e antiquadas que podem ser modificadas nos "novos tempos". Eles foram escritos por Deus não só nas tábuas da Lei, mas também no próprio ser das coisas, constituindo uma ética universal que busca preservar a dignidade humana e estabelecer um vínculo sagrado entre Deus e o homem.

2.2 ÉTICA E CIÊNCIA

Com o avanço acelerado da ciência e da tecnologia, a ética adquiriu novas dimensões e passou a enfrentar desafios inéditos. Entre eles, destaca-se a manipulação genética, que tensiona princípios éticos fundamentais, como o respeito à autonomia, à dignidade e à integridade da pessoa humana. Para Habermas (2006), intervenções científicas que incidem sobre a constituição identitária do indivíduo exigem uma deliberação ética criteriosa, pois têm o potencial de comprometer sua liberdade moral e sua singularidade existencial, ao introduzirem elementos de heterodeterminação em processos tradicionalmente compreendidos como naturais e autônomos.

Paralelamente, a ética no campo científico não se restringe ao domínio da autonomia individual, mas se amplia para a esfera da responsabilidade social e intergeracional. Como argumenta Hans Jonas (2006), a era tecnológica impõe a necessidade de uma "ética da responsabilidade", orientada pela consideração das consequências futuras das ações humanas, especialmente no que tange às inovações científicas com potencial transformador. No caso da engenharia genética, isso implica não apenas avaliar os benefícios e riscos imediatos, mas também ponderar os possíveis efeitos colaterais sobre as estruturas sociais, as desigualdades, os mecanismos de discriminação e os ecossistemas naturais.

2.3 BIOÉTICA

Com isso, especificamente no contexto da engenharia genética aplicada à reprodução humana, torna-se imprescindível considerar os princípios da bioética como parâmetros normativos que orientam decisões potencialmente irreversíveis. Nesse caso, os quatro princípios fundamentais da bioética propostos por Beauchamp e Childress (2010) são diretamente desafiados.

Inicialmente, o princípio da autonomia é especialmente delicado nesse contexto. Embora os pais possam exercer seu direito de decisão durante o processo da fertilização e manipulação genética, o indivíduo gerado não possui qualquer possibilidade de consentimento quanto às alterações realizadas em seu genoma. Isso levanta uma evidente divergência à ética, tendo em vista a afronta à liberdade e identidade do ser futuro.

O segundo princípio, da beneficência – que visa promover o bem – também entra em tensão, pois a modificação genética, quando é utilizada não para tratar doenças, mas para melhorar ou padronizar características físicas, coloca em risco a diversidade humana e pode reforçar ideais estéticos discriminatórios, como padrões de beleza baseados em cor de pele. Assim, o que poderia ser considerado benéfico pode, na verdade, ser socialmente enviesado, tendo em vista que é difícil acreditar que a edição genética para alterar a aparência não teria um viés preconceituoso e até mesmo, em algumas situações extremas, racista.

Por outro lado, o terceiro princípio, da não maleficência, exige cautela diante de riscos que ainda são incertos da edição genética, principalmente quando se trata de células germinativas (que se transmitem às gerações seguintes). Erros, efeitos colaterais ou consequências imprevisíveis podem comprometer a saúde do indivíduo e seus descendentes, podendo trazer um mal imensurável à humanidade.

Por fim, o princípio da justiça é severamente preocupante nesse caso, já que a possibilidade de acesso à tecnologia genética estaria totalmente restrita a grupos economicamente privilegiados. Por consequência, isso poderia aprofundar as desigualdades sociais e biológicas, gerando uma divisão entre quem pode “aperfeiçoar” seus filhos e aqueles que não têm acesso a tais recursos. Além disso, como dito anteriormente, há o risco da naturalização de uma nova forma de eugenia, baseada no mercado e em padrões mais sutis, deixando de ser uma política pública estatal (como já ocorreu na História), mas igualmente excludentes.

Tais princípios bioéticos encontram especial relevância no contexto da engenharia genética aplicada à reprodução humana, como se verá a seguir com a análise dos chamados “*designer babies*”.

3 MANIPULAÇÃO GENÉTICA: DEFINIÇÃO, APLICAÇÕES E DESDOBRAMENTOS ÉTICOS

Após destrinchada a ética, cumpre destacar que a manipulação genética consiste na modificação da composição genética de um organismo por meio de técnicas que permitem a remoção ou introdução de material hereditário, utilizando métodos como o DNA recombinante para formar novas combinações genéticas (Videira, 2011). Desse modo, a engenharia genética pode ser utilizada para corrigir doenças hereditárias, melhorar características ou influenciar aspectos físicos. Tais intervenções têm gerado

intensos debates éticos, sobretudo no que diz respeito aos “designer babies”, termo utilizado para designar os embriões humanos geneticamente modificados.

3.1 “DESIGNER BABIES”

Em resumo, o procedimento para a criação dos *designer babies* se inicia com a fertilização in vitro em laboratório. Após a fecundação, realiza-se uma análise que permite identificar genes desejados ou indesejados. Com o uso de uma técnica genética, denominada CRISPR (*Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats*), os genes são editados quando ainda estão no estado embrionário, e apenas os embriões com a edição desejada são implantados no útero da mãe.

Segundo Rouvroy (2008), esse tipo de intervenção representa uma transição da medicina curativa para uma medicina “projetiva”, voltada não apenas à prevenção, mas à personalização genética. Essa perspectiva amplia o poder humano sobre o processo de reprodução, mas também levanta questões éticas profundas sobre eugenia, igualdade, consentimento do futuro indivíduo e o risco de mercantilização da vida.

A cientista Françoise Baylis (2019), por sua vez, alerta que a edição genética hereditária, mesmo quando bem-intencionada, pode inaugurar um caminho perigoso rumo a uma biopolítica da perfeição, em que normas sociais de aparência e desempenho passem a orientar decisões biotecnológicas. Além das possíveis consequências sociais e políticas, faz-se necessária a análise das implicações éticas desse avanço tecnológico, às quais esse estudo se aprofunda.

Desse modo, o que chama a atenção para o campo da ética é justamente a linha tênue entre três assuntos principais: 1. a liberdade de escolha dos pais frente às características de seu filho, 2. a preservação dos direitos individuais da criança relativamente às suas características pré-selecionadas, e 3. o cuidado para que tal prática não venha a desaguar em novas experiências sociais de eugenia.

Nesse caso, é oportuno fazer menção às ideias de um dos primeiros pensadores modernos da noção de dignidade humana, Giovanni Pico della Mirandola, filósofo italiano do século XV. Em sua célebre obra *Discurso sobre a dignidade do homem*, ele defende que a dignidade humana consiste na capacidade de o ser humano escolher e determinar seu próprio destino, sendo livre para se elevar acima de sua natureza inicial (Mirandola, 2015). Ora, se houver amparo nas ideias de Mirandola, o que se nota é uma afronta à dignidade do bebê que está sendo gerado por meio da seleção artificial a que é submetido, afinal, ele nascerá condicionado a fazer escolhas com base em uma estrutura pré-moldada que lhe foi imposta pela vontade de seus genitores.

Perceba-se, ainda, a contribuição existencialista que pode ser observada frente ao presente tema. Nessa situação, destaque-se os escritos advindos do filósofo espanhol José Ortega y Gasset, o qual tem amplamente atrelado a si a frase de que “eu sou eu e minhas circunstâncias” (Ortega y Gasset, 2005), de maneira que, trazendo-se

para o campo da presente discussão, será possível constatar que, uma vez nascendo sob determinadas condições preestabelecidas, a criança fruto de uma prática de designer baby, teria as mesmas condições existenciais de uma criança gerada pelo método comum? Qual seria o impacto da notícia de que fora artificialmente selecionado para integrar o mundo de acordo com as preferências estéticas de seus pais? Ou seja, a medida mais sensata a ser tomada não passa apenas pela vontade dos pais, mas também pela preocupação com a autoconsciência da criança que nascerá. Trata-se de um exercício de empatia.

4 EUGENIA MODERNA: DA IMPOSIÇÃO ESTATAL À ESCOLHA PERSONALIZADA

Para além disso, é necessário lembrar que ao longo da história humana, diversas tentativas cruéis de realizar uma seleção artificial foram postas em prática sob o manto ideológico da eugenia. Um dos exemplos mais extremos foi o do regime nazista, liderado por Adolf Hitler, que em seu livro *Mein Kampf* idealizou o arquétipo do sujeito ariano como símbolo de pureza racial, superioridade intelectual e excelência moral (Hitler, 2017). Essa visão distorcida levou à perseguição sistemática de diversos grupos étnicos, como os judeus e os ciganos, considerados “inimigos do Estado” e tidos como indesejáveis do ponto de vista biológico e social.

No contexto atual, embora sob uma roupagem científica e tecnologicamente avançada, ressurgiu o risco de uma nova onda eugênica. A possibilidade de selecionar geneticamente características específicas em embriões humanos — como cor da pele e dos olhos, tipo de cabelo ou até mesmo capacidades cognitivas — coloca em evidência um processo de escolha deliberada por parte dos genitores, agora não mais pautada em políticas estatais, mas em desejos pessoais. Trata-se de uma forma contemporânea de eugenia, mais sutil e revestida de aparente liberdade individual, mas que carrega consigo implicações éticas profundas, sobretudo pela tendência de transformar o nascimento em um projeto de performance idealizada, com base em padrões de perfeição biológica socialmente construídos.

É provável que a discriminação, agora no contexto dos *designer babies*, seja mais “humanizada”, de maneira que não se estimule mais o extermínio daqueles que nasceram por meios integralmente naturais, mas sim um esforço midiático e propagandístico crescente que seja capaz de fazer as pessoas naturalmente rejeitarem ou olharem “torto” para aquele que não nasça de maneira pré-programada. Como advertiu Karl Marx, em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte* (2001, p. 103), a história tende a se repetir, “primeiro como tragédia, depois como farsa”, o que leva à reflexão de que: estaria a sociedade apenas testemunhando uma versão sofisticada — e disfarçada — da mesma lógica excludente que marcou os episódios mais sombrios do século XX?

5 ASPECTOS RELIGIOSOS

Diante dessas implicações éticas e históricas, impõe-se o exame da visão religiosa sobre o papel do ser humano na criação da vida, especialmente quando se trata da possibilidade de moldá-la segundo preferências pessoais. A manipulação genética, ao permitir que o nascimento seja condicionado a critérios subjetivos de perfeição, colide com os fundamentos de diversas tradições religiosas, que enxergam na vida um dom inviolável e não um projeto a ser customizado.

As tradições religiosas constituem matrizes fundamentais de orientação moral nas sociedades humanas, oferecendo princípios éticos que guiam decisões individuais e coletivas diante de dilemas existenciais e tecnológicos. No contexto da manipulação genética, especialmente aquela voltada para fins não terapêuticos, como a escolha da cor da pele, diferentes religiões expressam posicionamentos que refletem suas concepções sobre a natureza humana, a liberdade, a justiça e a responsabilidade diante da vida.

5.1 ÉTICA CRISTÃ

A ética cristã parte do princípio de que, conforme afirmado em Gênesis 1:27: "Deus criou o homem à sua imagem, à imagem de Deus" (Bíblia Sagrada, 2009), o que implica uma dignidade ontológica inalienável. Tal concepção estabelece limites morais claros à intervenção humana sobre a vida, especialmente no que diz respeito à manipulação de sua constituição essencial. Do ponto de vista da teologia moral católica, conforme exposto na *Dignitas Personae* (Congregação para a Doutrina da Fé, 2008), a modificação genética só é eticamente admissível quando voltada à promoção da saúde, desde que respeite a integridade do embrião e a ordem natural da criação. A instrumentalização da vida humana, como ocorre em práticas eugenistas ou estéticas, viola o princípio da inviolabilidade da pessoa e a ideia de que a vida não é um produto, mas um dom.

5.2 ÉTICA ISLÂMICA

Na ética islâmica, fundamentada na sharia – lei islâmica –, a vida humana deve ser protegida, respeitada e conduzida segundo os desígnios de Allah, nome utilizado no Islã para referir-se a Deus. A preservação da vida é um dos princípios centrais da sharia, o que legitima a aceitação de tecnologias médicas para prevenir doenças graves. No entanto, a modificação genética para fins não terapêuticos é considerada eticamente problemática, pois infringe os princípios de modéstia e humildade diante da criação divina, podendo ser vista como uma forma de alteração da criação de Deus. De acordo com o especialista em ética islâmica Mohammad Hashim Kamali (2016), a sharia enfatiza que qualquer intervenção científica ou tecnológica deve estar alinhada com os

fins naturais da vida e da humanidade. Kamali destaca que, embora a sharia permita o uso de tecnologias para preservar a saúde e prevenir doenças, ela proíbe práticas que envolvam a manipulação da essência da criação humana de maneira que não seja justificável por uma necessidade moral legítima. Assim, a ética islâmica exige que qualquer avanço científico seja cuidadosamente avaliado à luz dos valores fundamentais de preservação da natureza humana e da integridade moral.

5.3 ÉTICA JUDAICA

Por fim, a ética judaica é caracterizada por um equilíbrio entre reverência pela criação e valorização da ação humana como coautora com Deus na melhoria do mundo. Essa tradição confere alto valor à preservação da vida, permitindo intervenções médicas, inclusive genéticas, quando visam prevenir ou tratar doenças. No entanto, o uso da ciência para fins estéticos ou discriminatórios é eticamente reprovável, por afrontar a humildade diante da criação e promover vaidade, injustiça ou desigualdade — valores contrários à lei judaica. Segundo Dorff (1998), a manipulação genética que não busca o bem-estar coletivo ou a justiça social representa um desvio da responsabilidade ética do ser humano como parceiro de Deus na história.

Ao final, embora possa haver correntes religiosas menos influentes que eventualmente tolerem a modificação genética com fins estéticos, essa prática é amplamente considerada antiética pelas principais religiões do mundo. Essa convergência ética entre as tradições mais influentes sugere que, em escala global, prevalece uma visão crítica quanto ao uso da engenharia genética para alterar características físicas humanas por motivos não terapêuticos.

6 REGULAÇÃO E DIREITO NA MANIPULAÇÃO GENÉTICA

Diante dessa constatação e das transformações provocadas pelos avanços da engenharia genética, especialmente no que se refere à edição genômica em embriões humanos, o Direito se vê perante o desafio de acompanhar o ritmo acelerado da ciência, sem perder de vista a proteção da dignidade humana e dos direitos fundamentais. Nesse cenário, a bioética ocupa um papel fundamental ao oferecer critérios para avaliar os limites morais da intervenção genética, funcionando como elo entre os avanços científicos e as normativas jurídicas. A criação de bebês geneticamente modificados, os “bebês sob medida”, exige a construção de marcos regulatórios éticos, jurídicos e científicos que imponham limites claros à atuação de médicos, cientistas e clínicas de reprodução assistida.

6.1 REGULAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a legislação ainda não trata de forma específica sobre a edição genética de embriões, embora o Conselho Federal de Medicina (CFM) e a Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005) estabeleçam diretrizes para a pesquisa com células-tronco e embriões humanos, vedando a manipulação com fins reprodutivos. A Lei de Biossegurança, em especial, regula o uso de organismos geneticamente modificados (OGMs) e autoriza, por exemplo, o uso de embriões excedentes de fertilização in vitro para fins de pesquisa com células-tronco. No entanto, essa norma não contempla, de forma expressa, os procedimentos de edição genética germinativa com finalidades reprodutivas ou estéticas.

Diante da velocidade dos avanços científicos, é urgente que o Brasil desenvolva uma legislação específica sobre engenharia genética germinativa, capaz de conciliar inovação com os imperativos éticos, bioéticos e sociais que preservam a pluralidade e a justiça no acesso à vida.

6.2 REGULAÇÃO INTERNACIONAL

No cenário internacional, países como Reino Unido e Alemanha já possuem legislações mais robustas, que proíbem ou controlam rigorosamente a modificação genética de embriões, principalmente quando se trata de intervenções não terapêuticas (Avelino; Diniz, 2009).

Porém, a ausência de uma regulação mundial clara e uniforme abre espaço para experimentações não supervisionadas, como o polêmico caso do cientista chinês He Jiankui, que alegou ter criado os primeiros bebês geneticamente modificados do mundo. O episódio acendeu um alerta na comunidade internacional e reforçou a necessidade urgente de tratados multilaterais, capazes de garantir a proteção dos direitos humanos frente ao poder da biotecnologia. Além disso, a ausência de normas globais pode favorecer contextos de turismo genético, em que países com menor regulação atraem práticas arriscadas ou elitistas. Isso amplia o risco de que apenas as camadas mais privilegiadas da população tenham acesso a tecnologias de aprimoramento genético, aprofundando desigualdades históricas, estéticas e sociais.

É papel do Direito, portanto, não apenas responder aos avanços científicos, mas também preveni-los quando colocam em risco valores fundamentais como a dignidade e a justiça. A manipulação genética não deve ser permitida como ferramenta de exclusão, discriminação ou mercantilização da vida — sobretudo quando envolve critérios estéticos, como a cor da pele, que podem reforçar padrões racistas e ideais de beleza excludentes. Diante desse cenário, legislações e tratados internacionais devem pautar-se não apenas pela inovação, mas também pela responsabilidade social, equidade e respeito à diversidade humana, pontos cruciais da ética.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A manipulação genética com fins estéticos, especialmente quando voltada para a seleção de características como a cor da pele, impõe à sociedade contemporânea dilemas éticos, jurídicos e religiosos de grande complexidade. A promessa de um futuro em que os indivíduos possam escolher traços físicos de seus descendentes esbarra em valores fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, o respeito à diversidade e a não discriminação.

Ao longo deste capítulo, procurou-se demonstrar que, embora os avanços da engenharia genética representem um marco científico inegável, seu uso irrestrito, pautado por interesses estéticos e sociais, pode acentuar desigualdades históricas e perpetuar padrões de beleza excludentes. A prática da escolha de características físicas remete a uma lógica de consumo do corpo humano e à ideia de que determinados traços são mais desejáveis ou superiores — uma percepção que colide frontalmente com os princípios da bioética e da ética religiosa, que valorizam a singularidade e a intangibilidade da vida.

A perspectiva religiosa, ao enfatizar a criação divina e os limites da intervenção humana sobre a natureza, também contribui para o debate, lembrando que nem tudo o que é tecnicamente possível é moralmente aceitável. Já a bioética propõe uma reflexão laica, mas igualmente crítica, ao ponderar sobre os impactos sociais, psicológicos e culturais dessa manipulação.

Assim, a discussão sobre a escolha genética da cor da pele não deve se restringir ao campo técnico ou científico, mas exige uma abordagem multidisciplinar, capaz de integrar valores éticos, direitos humanos e o reconhecimento da diversidade. Em um mundo marcado por profundas desigualdades raciais e históricas, essa escolha, ainda que revestida de liberdade individual, pode carregar consigo uma carga simbólica de exclusão e preconceito.

Diante disso, é fundamental que o progresso científico seja acompanhado por marcos éticos sólidos e pelo constante diálogo com a sociedade. A liberdade de escolha genética deve ser equilibrada com a responsabilidade coletiva de não reforçar estigmas ou hierarquias sociais disfarçadas de preferências pessoais. O desafio, portanto, não é apenas técnico, mas profundamente humano.

Desse modo, conclui-se que, apesar dos avanços científicos, a criação de “bebês sob medida” demanda um cuidado ético redobrado, pois traz implicações profundas para a identidade, a liberdade e a igualdade dos indivíduos. O progresso técnico deve caminhar junto ao respeito à dignidade humana, aprendendo com o passado e dialogando com os valores que sustentam uma convivência justa e verdadeiramente humana.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Antonio de Castro Caeiro. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

AVELINO, Daniel; DINIZ, Débora. Cenário internacional da pesquisa em células-tronco embrionárias. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 541-547, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/V66cYLq3wS6QBf3cqymJXZB/>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BAYLIS, Françoise. **Altered Inheritance: CRISPR and the Ethics of Human Genome Editing**. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James F. **Princípios de ética biomédica**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2010.

BÍBLIA SAGRADA. Tradução oficial da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). São Paulo: Edições CNBB, 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, p. 23941, 31 dez. 1940.

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 – OGMs e derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 mar. 2005.

Cientista chinês alega ter criado primeiros bebês geneticamente editados. G1, Ciência e Saúde, 26 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2018/11/26/cientista-chines-alega-ter-criado-primeiros-bebes-geneticamente-editados.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONGREGAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ. **Dignitas Personae: sobre a dignidade da pessoa humana e as questões morais relativas à bioética**. 1. ed. Brasília: CNBB, 2008.

DORFF, Elliot N. **Matters of Life and Death: A Jewish Approach to Modern Medical Ethics**. 2. ed. Philadelphia: Jewish Publication Society, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal?** Tradução de João Carlos Loureiro. Coimbra: Edições Almedina, 2006.

HITLER, Adolf. **Mein Kampf / A Minha Luta**. Introdução de António Costa Pinto. Santa Cruz: E-Primatur, 2017.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução de Marijane Lisboa. 3. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Editora Contraponto, 2006.

KAMALI, Mohammad Hashim. **Shariah Law: An Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de Márcia D. Leite. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

MIRANDOLA, Giovanni Pico della. **Discurso sobre a dignidade do homem**. Tradução de Antonio A. Minghetti. Porto Alegre: Editora Fi, 2015.

ORTEGA Y GASSET, José. **Meditações do Quixote**. Tradução de Luiz Fernando de Figueiredo. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RICARDO, Paulo. *Curso: Os Dez Mandamentos*. Disponível em: <https://padrepauloricardo.org/cursos/os-dez-mandamentos>. Acesso em: 23 abr. 2025.

ROUVROY, Antoinette. **Le gouvernement de la vie par les gènes**. Paris: Les Empêcheurs de penser en rond, 2008.

VIDEIRA, Arnaldo. **Engenharia Genética: Princípios e Aplicações**. 2. ed. Lisboa: LIDEL, 2011.

7

DOI: 10.5281/zenodo.17108483

Como citar este artigo

(ABNT NBR 6023/2018):

FRANÇA, Isadora Carneiro Tapeti. Os efeitos da lei complementar nº 160/2017 e do convênio nº 190/2017 sobre os incentivos indiretos do ICMS no ceará. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 108-119, maio/ago. 2025.

Recebido em: 03/07/2025

Aprovado em: 18/07/2025

Os efeitos da lei complementar nº 160/2017 e do convênio nº 190/2017 sobre os incentivos indiretos do ICMS no ceará

The effects of complementary law nº 160/2017 and agreement nº 190/2017 on indirect icms incentives in ceará

Isadora Carneiro Tapeti França¹

Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-NORMATIVOS DA GUERRA FISCAL E DA CONVALIDAÇÃO DE 2017. 3 OS INCENTIVOS INDIRETOS NO CEARÁ: O FDI COMO INSTRUMENTO FINANCEIRO-FISCAL. 4 ANÁLISE EMPÍRICA PÓS-2017: PERSISTÊNCIAS E AJUSTES NO FDI. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduanda em Direito e Processo Tributário pela UNIFOR.

RESUMO:

O artigo analisa os efeitos da Lei Complementar nº 160/2017 e do Convênio ICMS nº 190/2017 sobre os incentivos indiretos do ICMS no Ceará, tomando o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) como foco empírico. Delimitado ao período pós-2017 e ao contexto cearense, o estudo investiga se a convalidação alterou o desenho e a execução desses incentivos ou apenas lhes conferiu segurança jurídica. Metodologicamente, adota abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, com procedimentos bibliográficos e documentais, além de um estudo de caso empresarial. Os resultados mostram que a regularização documental trouxe previsibilidade e transparência formal, mas preservou a lógica competitiva: percentuais elevados, retorno financeiro reduzido e ampla discricionariedade permanecem. Identifica-se, ainda, assimetria entre a publicidade normativa e a opacidade de dados financeiros detalhados, o que dificulta mensurar a renúncia fiscal efetiva. Conclui-se que houve pacificação formal, mas não ruptura estrutural, sugerindo a necessidade de métricas de custo-benefício e de comparações interestaduais para avaliar a efetividade dessas políticas.

Palavras-chave:

Guerra fiscal; ICMS; incentivos fiscais indiretos; Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI).

ABSTRACT:

This article examines the effects of Complementary Law 160/2017 and ICMS Agreement 190/2017 on indirect ICMS incentives in the state of Ceará, focusing on the Industrial Development Fund (FDI) as the empirical core. Delimited to the post-2017 period and to Ceará's context, the study asks whether the "convalidation" changed the design and implementation of these incentives or merely granted legal certainty to pre-existing practices. A qualitative, descriptive-analytical approach was adopted, combining bibliographic and documentary procedures with a company case study. Findings indicate that formal regularization increased predictability and transparency on paper, but the competitive logic endures: high incentive percentages, low effective reimbursement and broad discretion remain in place. There is also a gap between normative publicity and limited financial disclosure, which hampers precise measurement of the actual tax waiver. The conclusion is that the process produced formal pacification rather than structural change, pointing to the need for cost-benefit metrics and interstate comparisons to assess policy effectiveness.

Keywords:

Tax war; ICMS; indirect tax incentives; Ceará's Industrial Development Fund (FDI).

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema os efeitos da Lei Complementar nº 160/2017 e do Convênio ICMS nº 190/2017 sobre os incentivos indiretos vinculados ao ICMS no Estado do Ceará, com foco no Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). Trata-se, portanto, de investigar como a “convalidação” dos benefícios fiscais, formalmente exigida em 2017, repercute sobre um arranjo normativo-financeiro que já operava, há décadas, como mecanismo de atração de investimentos.

Delimita-se o recorte temporal ao período posterior à edição da LC nº 160/2017 e do Convênio 190/2017, quando os estados foram compelidos a publicar e reinstituir benefícios sob novos parâmetros, e o espacial ao Estado do Ceará, dada a centralidade do FDI na política industrial local. O problema de pesquisa formula-se nos seguintes termos: a convalidação de 2017 alterou materialmente o desenho e a execução dos incentivos indiretos do ICMS no Ceará ou apenas conferiu segurança jurídica a práticas já consolidadas? Como hipótese de trabalho, sustenta-se que a regularização documental estabilizou juridicamente o FDI, mas não suprimiu sua lógica competitiva, resultando na permanência de renúncia fiscal indireta sob novo enquadramento formal.

A justificativa repousa em três planos. No plano científico, há relevância em iluminar um tipo específico de benefício, o indireto, travestido de “financiamento”, menos explorado na literatura dominante sobre guerra fiscal, que costuma concentrar-se em isenções diretas. No plano jurídico e político, compreender se a LC nº 160/2017 pacificou conflitos ou legitimou arranjos preexistentes importa para o debate federativo e para a transparência das finanças públicas. No plano socioeconômico, a análise de instrumentos como o FDI permite avaliar seus impactos sobre emprego, arrecadação e dependência regional, especialmente em estados que utilizam incentivos como estratégia de desenvolvimento diante de assimetrias estruturais.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar como a LC nº 160/2017 e o Convênio ICMS nº 190/2017 impactaram os incentivos indiretos do ICMS no Ceará, tomando o FDI como estudo de caso; especificamente, busca a) explicar as bases jurídicas e políticas da guerra fiscal e da convalidação de 2017; b) descrever e enquadrar juridicamente o FDI como incentivo financeiro-fiscal indireto, mostrando seu funcionamento, e c) verificar, após 2017, se houve mudanças concretas nos percentuais, prazos e exigências de retorno do FDI, e se isso significou pacificação ou apenas legitimação das práticas já existentes.

Metodologicamente, a pesquisa possui natureza aplicada, tipo teórica, abordagem qualitativa, método de abordagem dedutivo, objetivo descritivo, bem como utiliza-se de procedimentos técnicos bibliográfico e documental. O estudo concentra-se em atos normativos como a Lei Complementar n. 24/1975 e Lei Complementar n. 160/2017; Convênio 190/2017; Decretos estaduais nº 32.438/2017 e 32.563/2018; Lei nº 10.367/1979, doutrina especializada sobre ICMS, não cumulatividade e guerra fiscal,

além de estudos contábeis e jurídicos sobre o FDI. Complementa-se com a análise de um caso empresarial emblemático para ilustrar, em escala micro, a dinâmica dos incentivos e seus efeitos.

A estrutura do trabalho organiza-se em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção examina os fundamentos teórico-normativos da guerra fiscal e da convalidação de 2017, destacando a tensão entre autonomia estadual e coordenação cooperativa, a rigidez da LC nº 24/1975 e a reação jurisprudencial do STF. A terceira seção apresenta o FDI como instrumento financeiro-fiscal indireto, evidenciando seus mecanismos e a forma de enquadramento posterior à convalidação. A quarta seção desenvolve a análise empírica pós-2017, identificando persistências e ajustes no desenho do fundo e explorando um estudo de caso. A quinta seção reúne as considerações finais, sintetizando os achados e sugerindo agendas futuras.

Como resultados esperados, antecipa-se demonstrar que a convalidação de 2017 conferiu previsibilidade e publicidade aos incentivos, mas preservou elementos centrais da competição fiscal. Espera-se, igualmente, evidenciar que o FDI opera como renúncia fiscal diferida, apesar da narrativa de “financiamento”, e que a transparência alcançada limita-se à formalização normativa, não alcançando integralmente a dimensão financeira. Por fim, projeta-se contribuir para o debate sobre limites e possibilidades de coordenação federativa em matéria tributária, especialmente diante de reformas estruturais em curso, além de oferecer subsídios para avaliações de custo-benefício de políticas de desenvolvimento regional.

2 OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-NORMATIVOS DA GUERRA FISCAL E DA CONVALIDAÇÃO DE 2017

Inicialmente, a guerra fiscal do ICMS pode ser entendida como resultado da tensão entre a autonomia tributária estadual e a necessidade de coordenação cooperativa. Em vez de renúncias episódicas, formam-se estratégias contínuas que exploram brechas procedimentais e geram respostas defensivas entre os entes (Varsano, 1997). A própria estrutura do conflito é descrita como multifatorial, envolvendo dimensões jurídicas, econômicas e políticas, o que explica sua persistência ao longo do tempo. Essa complexidade já aparece quando se observam os capítulos dedicados à origem do problema e aos tipos de conflitos dele decorrentes.

O ICMS é imposto de competência estadual (art. 155, II, CF/88), regido por princípios como a seletividade e, sobretudo, a não cumulatividade, concebida para evitar incidência em cascata por meio de créditos compensáveis (Alexandre, 2017; Machado, 2016; Baleeiro, 2015). Nesse caso, cria-se uma interdependência entre operações realizadas em diferentes jurisdições, pois o crédito apropriado em uma etapa depende do reconhecimento na etapa seguinte. Sem compreender essa engrenagem, não se apreende por que a guerra fiscal se instala exatamente na circulação interestadual.

Dessa engrenagem decorre o núcleo do atrito: benefícios concedidos unilateralmente podem levar o estado de destino a glosar créditos destacados, rompendo a cadeia compensatória pretendida pela não cumulatividade (Carvalho, 2006; Coelho, 2001). O texto destaca situações em que o contribuinte comprador adiciona ao seu “banco de créditos” valores que não correspondem ao imposto efetivamente recolhido, gerando débitos após a glosa e contenciosos subsequentes. O efeito retroativo das decisões de inconstitucionalidade também cria tensões entre estados e contribuintes, exigindo soluções como remissão ou modulação para evitar colapsos financeiros empresariais.

Para coibir tais iniciativas, a Lei Complementar 24/1975 condicionou benefícios de ICMS à aprovação unânime no Confaz. A rigidez desse quórum, porém, estimulou “saídas criativas” fora do convênio — financiamentos, diferimentos e subvenções — que mantiveram o conflito ativo (Domene; Bifano, 2019; Varsano, 1997). A obra registra o descumprimento recorrente da LC 24/1975 e identifica três níveis de conflitos deflagrados por essa inobservância, o que demonstra que a regra de controle, na prática, tornou-se difícil de cumprir e acabou, paradoxalmente, alimentando a disputa.

A reação judicial materializou-se, sobretudo, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade que declararam a invalidade de leis estaduais concessivas de benefícios, muitas vezes acompanhadas de modulação de efeitos para resguardar a segurança jurídica (ADI 3796/PR; ADI 4635/SP). Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal relutava em modular decisões nesse tema, por entender que flexibilizar a nulidade poderia incentivar novas violações.

Com o passar dos anos, entretanto, a Corte passou a admitir efeitos “ex nunc” quando a norma havia vigorado longamente, gerando expectativas legítimas e impactos econômicos relevantes (STF, 2014). A adoção de critérios como “boa-fé”, “interesse social” e “risco de colapso financeiro” mostra uma inflexão pragmática. Paralelamente, o Tribunal reconheceu repercussão geral sobre o creditamento (Tema 490), sinalizando a centralidade do debate: o cerne estava em saber se o adquirente poderia manter créditos de ICMS originados em operações amparadas por benefício unilateral. Ao colocar o tema em pauta nacional, o STF explicitou que a disputa não era episódica, mas estrutural dentro do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse ambiente, a “virada” normativa de 2017 buscou encerrar litígios pretéritos e estabelecer novas bases de cooperação. A LC nº 160/2017 flexibilizou o requisito de unanimidade do Confaz, admitindo quóruns regionais e autorizando a convalidação condicionada à publicidade; o Convênio ICMS nº 190/2017 traduziu essas diretrizes em procedimentos, exigindo listas públicas de incentivos, com identificação dos atos concessivos e parâmetros de reinstituição (Confaz, 2017).

O Ceará, cumprindo a exigência, publicou tais atos por meio do Decreto nº 32.563/2018. Persistem, todavia, dúvidas relevantes: a transparência formal e a remissão de créditos encerraram, de fato, a disputa, ou apenas legitimaram um status

quo já consolidado? A questão torna-se mais sensível diante dos incentivos indiretos — como os do FDI/CE — que não reduzem nominalmente a alíquota, mas comprimem a carga tributária por vias financeiras. Como se verá na seção seguinte, esse tipo de mecanismo sobreviveu ao novo marco, o que alimenta a suspeita de que a convalidação pacificou processos, mas manteve intocados os incentivos estruturais (Domene; Bifano, 2019).

3 OS INCENTIVOS INDIRETOS NO CEARÁ: O FDI COMO INSTRUMENTO FINANCEIRO-FISCAL

Instituído pela Lei estadual nº 10.367/1979, o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) foi concebido para apoiar empreendimentos por meio de operações que envolvem incentivos fiscais relativos ao ICMS, como dilação de prazo, diferimento do pagamento, dedução percentual do imposto, crédito presumido e redução de base de cálculo (Ceará, 1979; Ceará, 2018). Embora a legislação utilize a terminologia “financiamento”, o desenho normativo revela a presença de benefícios fiscais típicos, enquadrando o FDI como instrumento financeiro-fiscal de natureza indireta.

O Decreto nº 32.438/2017 regulamentou o fundo e detalhou programas específicos. Para empresas enquadradas no Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (PROADE), os incentivos podem ultrapassar o limite geral previsto na lei, alcançando percentuais quase integrais do ICMS devido; já o Programa de Incentivos ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN) calcula o benefício sobre o acréscimo do imposto em relação à média de recolhimentos anteriores (Ceará, 2017). Essa engenharia demonstra que, além de postergações, há efetiva redução do encargo tributário, o que reforça o caráter de incentivo indireto (Luca; Lima, 2007).

A qualificação jurídica do FDI como “financiamento” não impede que ele seja tratado, na prática, como renúncia fiscal: parte significativa do valor “emprestado” não retorna aos cofres públicos, fenômeno reconhecido pela doutrina contábil que analisou o programa (Luca; Lima, 2007). O próprio Estado incluiu o FDI na lista de benefícios a convalidar após a LC 160/2017, admitindo sua natureza de incentivo fiscal (Brasil, 2017; Confaz, 2017). Assim, consolida-se a compreensão de que se trata de benefício financeiro-fiscal e não de mero crédito reembolsável.

Cumprindo a exigência de transparência do Convênio ICMS 190/2017, o Ceará publicou o Decreto nº 32.563/2018, relacionando todos os atos normativos irregulares, entre eles a própria lei do FDI. A medida permitiu a remissão de créditos e a reinstituição dos incentivos, agora sob parâmetros legais, mas não alterou a lógica competitiva que motivou sua criação (LC 160/2017; Ceará, 2018). A convalidação conferiu segurança jurídica ao instrumento, ao mesmo tempo em que manteve disponível a sua utilização como ferramenta de atração de investimentos.

A adoção do FDI insere-se no contexto de estados que, diante de assimetrias regionais e limitações estruturais, recorrem a incentivos como única alternativa para dinamizar suas economias (STJ, 2013; Fernandes; Wanderlei, 2000). Essa estratégia, embora criticada sob a ótica da uniformidade federativa, é vista como necessária para evitar a perda de empreendimentos estratégicos (Sabbag, 2017; Coelho, 2001). Assim, o FDI opera como resposta pragmática à disputa por investimentos, articulando mecanismos financeiros e tributários que escapam à forma clássica de isenção.

Por fim, o arranjo cearense evidencia que incentivos indiretos podem perdurar mesmo após esforços de harmonização normativa: a legislação passou a permitir adesões e convalidações, mas não eliminou a possibilidade de políticas agressivas de atração de empresas. Essa constatação prepara o exame empírico da seção seguinte, na qual se avaliam as persistências e ajustes pós-2017, bem como o estudo de caso de uma beneficiária emblemática.

4 ANÁLISE EMPÍRICA PÓS-2017: PERSISTÊNCIAS E AJUSTES NO FDI

A convalidação inaugurada pela Lei Complementar nº 160/2017 e pelo Convênio ICMS nº 190/2017 obrigou os estados a publicarem, em listas detalhadas, todos os atos concessivos de incentivos para que pudessem ser extintos ou reinstituídos. No Ceará, o Decreto nº 32.563/2018 cumpriu esse rito e incluiu a própria Lei nº 10.367/1979 entre os atos a sanarem. O gesto confirmou que o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) continha conteúdo fiscal que precisava ser regularizado, mas não implicou, por si só, alteração na racionalidade competitiva que motivou sua criação. Em linhas gerais, o que mudou foi o enquadramento jurídico-formal; o desenho estrutural do instrumento — orientado a atrair e manter empreendimentos industriais — permaneceu. Assim, a análise empírica pós-2017 buscou verificar se essa regularização documental produziu efeitos substantivos na operação do FDI ou se apenas revestiu antigas práticas de um novo traje normativo.

Operacionalmente, o FDI sempre previu mecanismos explícitos relacionados ao ICMS: dilação de prazo, diferimento, dedução percentual, crédito presumido e redução de base de cálculo. A lei instituidora também admite operações rotuladas como “financiamentos” subsidiados, o que, na prática, configura incentivo fiscal indireto, pois parte do valor liberado não retorna integralmente ao erário. O regulamento editado em 2017 detalhou essa engenharia por meio de programas específicos. No Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (PROADE), por exemplo, os percentuais de benefício podem superar o teto originalmente previsto, aproximando-se de patamares quase integrais do imposto devido. Já no Programa de Incentivos ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), o cálculo incide sobre o acréscimo do ICMS em relação à média histórica, premiando a expansão produtiva e reforçando o caráter econômico do arranjo.

O art. 55 do Decreto nº 32.438/2017 explicita que, encerrado o período de carência, o retorno mínimo pode chegar a apenas 1% do total “financiado”, o que, inversamente, representa incentivo efetivo de 98,01%. No PROADE, há casos em que o benefício autorizado alcança até 99% do ICMS devido; no PROVIN, a superação do teto legal inicial de 75% ocorre quando o incremento de arrecadação é robusto, calculado sobre a média dos 24 meses anteriores. Esses números afastam a tese de mera postergação de fluxo de caixa. Ao invés disso, evidenciam compressão substancial da carga tributária, confirmando que o “financiamento” é, em essência, renúncia fiscal diferida. A própria inclusão do FDI na lista de convalidação demonstra que o Estado reconheceu esse conteúdo, ao menos para efeitos de publicidade, remissão e reinstituição.

No campo procedimental, percebe-se tentativa de padronização e de maior publicidade: anexos com quadros de percentuais, justificativas de enquadramento e menção expressa aos programas passaram a acompanhar os atos. Contudo, a transparência financeira não avançou no mesmo ritmo. Informações pormenorizadas sobre valores efetivamente devolvidos ao final dos ciclos, renegociações contratuais ou remissões parciais continuam pouco acessíveis. Esse hiato entre transparência normativa e opacidade financeira impõe limites metodológicos: medir a renúncia real depende de cruzamento de fontes e, muitas vezes, de inferências a partir dos percentuais autorizados e das cláusulas de retorno mínimo. Em síntese, houve ganho formal de visibilidade, mas não plena abertura dos dados que permitiriam mensurar com precisão o custo fiscal do instrumento.

Para observar os efeitos em escala micro, toma-se como referência uma beneficiária emblemática do setor calçadista instalada em Sobral. A empresa transferiu parte expressiva de sua produção para o Ceará na década de 1990, atraída pelo pacote de incentivos e pelo menor custo da mão de obra local. Em 2017, mantinha cerca de 17 mil empregados, o que equivalia a aproximadamente 33,6% dos postos formais do município, revelando o grau de dependência econômica criado. Documentos societários indicam que o cancelamento dos benefícios ou a exigência de devolução dos valores “financiados” constitui risco relevante para a companhia, o que confirma a centralidade do FDI em sua estratégia de permanência. O caso ilustra como a flexibilidade contratual — aditivos, redefinição de metas, prazos estendidos — pode neutralizar efeitos disciplinadores presumidos pela convalidação.

Desses elementos decorre um diagnóstico: a convalidação de 2017 estabilizou juridicamente o FDI, mas não desarticulou seus incentivos estruturais. Persistem benefícios indiretos que operam como renúncia fiscal diferida, agora abrigados sob um marco legal que exige publicidade, mas não impede a manutenção de práticas competitivas refinadas. Ajustes procedimentais foram incorporados para atender às novas regras, porém a racionalidade que sustenta o fundo — atrair e reter investimentos em um contexto federativo marcado por assimetrias — permanece inalterada. Esse

resultado sugere que a cooperação formal pretendida pelo novo arranjo normativo convive com a continuidade de políticas agressivas, recolocando o debate sobre os limites da coordenação interestadual e o futuro desses instrumentos em cenário de reformas tributárias mais amplas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho examina os efeitos da Lei Complementar nº 160/2017 e do Convênio ICMS nº 190/2017 sobre incentivos indiretos do ICMS no Ceará, tomando o FDI como eixo de análise, e reafirma a importância desse tema para compreender estratégias estaduais de desenvolvimento em um federalismo marcado por assimetrias e competição por investimentos.

O recorte permanece delimitado ao período pós-2017 e ao Estado do Ceará. Essa escolha permite observar em profundidade um instrumento específico, dentro de um contexto normativo preciso, evitando generalizações e garantindo foco analítico sobre o desenho jurídico-operacional do FDI.

A problemática parte da seguinte pergunta: A convalidação de 2017 mudou, de fato, a estrutura e a execução dos incentivos indiretos do ICMS no Ceará ou apenas deu segurança jurídica a práticas que já existiam? Ao longo do estudo, a questão é enfrentada por meio da análise normativa e empírica do FDI, chegando-se à resposta de que há estabilização formal, mas a lógica competitiva original se mantém.

A pesquisa se organiza em cinco seções articuladas. Primeiramente, apresenta-se a introdução. A segunda seção discute os fundamentos teórico-normativos da guerra fiscal e a inflexão de 2017. A terceira descreve o FDI como instrumento financeiro-fiscal indireto, detalhando seus mecanismos. A quarta verifica, empiricamente, persistências e ajustes após a convalidação e ilustra com um estudo de caso. A quinta seção sintetiza os achados e propõe desdobramentos.

Os principais argumentos e resultados podem ser resumidos da seguinte forma: a guerra fiscal decorre da tensão entre autonomia estadual e coordenação cooperativa; o FDI opera, na prática, como renúncia fiscal diferida sob a roupagem de “financiamento”; a convalidação de 2017 formaliza procedimentos e exige publicidade, mas não elimina incentivos agressivos; a transparência financeira permanece limitada; o caso analisado evidencia dependência econômica local e flexibilidade contratual que suaviza efeitos disciplinadores.

Com isso, a pesquisa responde à problemática inicial: há pacificação documental, porém sem ruptura da lógica competitiva. O objetivo geral e os três objetivos específicos são alcançados, pois se explicam as bases jurídico-políticas da guerra fiscal, se descreve e enquadra o FDI e se verificam, após 2017, as mudanças (ou sua ausência) nos percentuais, prazos e retornos. Persistem lacunas mensuráveis,

sobretudo na quantificação precisa da renúncia fiscal efetiva e na comparação sistemática com outros fundos estaduais.

A relevância do estudo se confirma em três planos. No acadêmico, ilumina incentivos indiretos ainda pouco explorados. No jurídico-político, oferece elementos para o debate sobre transparência, controle e cooperação federativa. No socioeconômico, fornece subsídios para avaliar impactos sobre arrecadação, emprego e dependência regional. Recomenda-se, como continuidade, ampliar a análise para outras unidades federadas, acompanhar os efeitos das reformas tributárias em curso e desenvolver métricas padronizadas de custo-benefício que auxiliem o controle social e a tomada de decisão governamental.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Convênio nº 190, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe, nos termos autorizados na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre as correspondentes reinstituições. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Fazendária, [2019]. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017**. Altera a Lei Complementar nº 24/1975 e dispõe sobre a remissão de créditos tributários e a reinstituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1975]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3796/PR – Paraná**. Lei n. 15.054/2006 do Estado do Paraná que restabelece benefícios fiscais no âmbito dos programas Bom Emprego, Paraná Mais Emprego e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR). [...]. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 03 de março de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2412333>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4635/SP – São Paulo**. ICMS – “guerra fiscal” – concessão unilateral de isenções, incentivos e benefícios fiscais – necessária observância da reserva constitucional de convênio

como pressuposto legitimador da outorga, pelo estado-membro ou pelo distrito federal, de tais exonerações tributárias [...]. Requerente: Governador do Estado do Amazonas. Intimados: Governador do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello, 11 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4116061>. Acesso em: 04 out. 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. Guerra fiscal e o princípio da não-cumulatividade no ICMS. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo. v. 95, p. 7-23, 2006. Disponível em: http://www.barroscarvalho.com.br/mestri/bancoarquivos/arquivos/Paulo%20de%20Barros%20Carvalho%20-%20GUERRA%20FISCAL_%20E%20O%20PRINCIPIO%20DA%20NAO-CUMULATIVIDADE%20NO%20ICMS%20RDT%2095.pdf. Acesso em: 05. Set. 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 32.438/2017**. Regulamenta a Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, que dispõe acerca do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), e dá outras providências. Ceará: Governo do Estado, [2017]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=353521>. Acesso em: 08 nov. 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 32.563/2018**. Publica, nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e das cláusulas segunda, inciso I, e terceira, inciso I, do Convênio ICMS nº 190/2017, relação com a identificação de atos normativos vigentes e relativos a benefícios fiscais instituídos pela legislação estadual em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal, conforme especifica. Ceará: Governo do Estado, [2018]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358195>. Acesso em: 08 nov. 2019.

CEARÁ. **Lei nº 10.367, de 07 de dezembro de 1979**. Cria o Fundo de desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI, e dá outras providências. Ceará: Assembleia Legislativa, [2017]. Disponível em: <http://www.adece.ce.gov.br/leis-e-decretos-fdi/LEI%2010.367%20DE%2007-12-79.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

COELHO. Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro: comentários à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DOMENE, Vanessa Pereira Rodrigues; BIFANO, Elidie. Guerra fiscal do ICMS: uma oportunidade de planejamento tributário? **FGV Direito SP Research Paper Series n. TL016 (2019)**, São Paulo, fev. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=33327097. Acesso em: 25 out. 2019.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de informação legislativa**, Brasília, out/dez. 2000.

Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/626/r148-01.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

LUCA, Márcia Martins Mendes de; LIMA, Virgínia Felício Lopes. Efeito dos incentivos fiscais no patrimônio das entidades beneficiárias do programa FDI, do Governo do Estado do Ceará. **Revista Contextus**, Fortaleza, jan/jun. 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/contextus/article/view/32082>. Acesso em: 10 abr. 2019.

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

VARSANO, Ricardo. A Guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde. **IPEA**, Rio de Janeiro, jul. 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/%20PPP/article/viewFile/127/129>. Acesso em: 03 out. 2019.

8

DOI: 10.5281/zenodo.17108500

Como citar este artigo

(ABNT NBR 6023/2018):

FRANÇA, Isadora Carneiro Tapeti. A (in)aplicabilidade da lei 12.234/2010 aos crimes tributários anteriores à sua vigência: uma análise à luz da teoria da atividade. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 120-130, maio/ago. 2025.

Recebido em: 05/08/2025

Aprovado em: 22/08/2025

A (in)aplicabilidade da lei 12.234/2010 aos crimes tributários anteriores à sua vigência: uma análise à luz da teoria da atividade

The (in)applicability of law 12.234/2010 to tax crimes committed before its enactment: an analysis based on the theory of activity

Isadora Carneiro Tapeti França¹

Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 A PRESCRIÇÃO RETROATIVA E A REFORMA INTRODUZIDA PELA LEI Nº 12.234/2010. 3 A TEORIA DA ATIVIDADE COMO CRITÉRIO INTERTEMPORAL NO DIREITO PENAL. 4 CRIMES TRIBUTÁRIOS E A INSEGURANÇA GERADA PELA JURISPRUDÊNCIA ATUAL. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduanda em Direito e Processo Tributário pela UNIFOR.

RESUMO:

O presente artigo analisa a aplicação intertemporal da Lei nº 12.234/2010 aos crimes contra a ordem tributária cometidos antes de sua entrada em vigor. A problemática central consiste em determinar qual deve ser o marco temporal utilizado para fins de aplicação da nova lei: se a data da conduta delitiva ou a constituição definitiva do crédito tributário. O estudo parte da hipótese de que a adoção da constituição definitiva como parâmetro viola o princípio constitucional da irretroatividade da lei penal mais gravosa, representando uma *novatio legis in pejus*. Com base na teoria da atividade, consagrada no art. 4º do Código Penal, defende-se que o momento da ação ou omissão deve prevalecer como critério para aferição da lei penal aplicável. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com método dedutivo e técnica bibliográfica e documental. Conclui-se que a utilização da constituição definitiva como marco temporal compromete a segurança jurídica e rompe com a coerência sistemática do direito penal brasileiro.

Palavras-chave:

Prescrição retroativa; crimes tributários; *novatio legis in pejus*; teoria da atividade; irretroatividade penal.

ABSTRACT:

This article analyzes the intertemporal application of Law No. 12.234/2010 to tax crimes committed before its enactment. The central question lies in determining the appropriate time frame for applying the new law: the date of the criminal conduct or the definitive constitution of the tax credit. The study hypothesizes that considering the latter violates the constitutional principle of non-retroactivity of harsher criminal laws, constituting a *novatio legis in pejus*. Based on the theory of activity, as provided in Article 4 of the Brazilian Penal Code, the article argues that the moment of the action or omission should prevail. The research adopts a qualitative approach, using deductive reasoning and bibliographic-documentary techniques. It concludes that applying the definitive constitution of the tax credit as a temporal reference undermines legal certainty and disrupts the internal coherence of the Brazilian criminal law system.

Keywords:

Retroactive statute of limitations; tax crimes; *novatio legis in pejus*; theory of activity; non-retroactivity.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema central a análise da prescrição retroativa no direito penal brasileiro, com ênfase nos efeitos da Lei nº 12.234/2010, especialmente no tocante à sua (in)aplicabilidade aos crimes tributários praticados anteriormente à sua vigência. A prescrição, como causa extintiva da punibilidade, desempenha papel fundamental na delimitação do poder punitivo estatal. Dentro desse contexto, a prescrição retroativa representava um mecanismo relevante de controle temporal da persecução penal, cuja reformulação legislativa provocou profundas repercussões na prática forense.

A delimitação da pesquisa concentra-se nos efeitos da extinção da prescrição retroativa pré-processual em crimes contra a ordem tributária, mais especificamente na discussão sobre o marco temporal adequado para fins de aplicação da nova legislação: se a data da conduta delitiva ou a data da constituição definitiva do crédito tributário. Trata-se de um recorte que permite avaliar as peculiaridades da legislação penal tributária à luz dos princípios constitucionais aplicáveis.

A problemática central que orienta este estudo é: a Lei nº 12.234/2010 pode ser aplicada aos crimes tributários cometidos antes de sua vigência, considerando-se como marco temporal a constituição definitiva do crédito tributário? Tal posicionamento tem sido adotado pela jurisprudência de forma recorrente, apesar de gerar conflitos com a teoria da atividade, tradicionalmente adotada pelo ordenamento penal brasileiro para fins de direito intertemporal.

Justifica-se a presente investigação pela relevância prática e teórica da matéria, diante do impacto direto da definição do marco temporal na validade da persecução penal e na proteção dos direitos fundamentais do acusado. A confusão entre tempo do crime e momento da consumação, especialmente em delitos que envolvem complexidade técnico-administrativa, como os tributários, pode comprometer princípios estruturantes como a legalidade, a irretroatividade da lei penal mais gravosa e a segurança jurídica.

O objetivo geral deste artigo é analisar se a teoria da atividade deve prevalecer como critério para aplicação da Lei nº 12.234/2010 no âmbito dos crimes tributários. Como objetivos específicos, busca-se: examinar a evolução legislativa da prescrição retroativa no Brasil; analisar os fundamentos constitucionais da teoria da atividade; estudar a estrutura dos crimes contra a ordem tributária, distinguindo tempo do crime e momento consumativo; e, por fim, avaliar criticamente a jurisprudência recente sobre o tema, propondo uma interpretação mais coerente com os princípios do direito penal.

O procedimento metodológico possui natureza aplicada, tipo teórico, possui abordagem qualitativa, objetivo descritivo e método dedutivo, partindo-se de premissas gerais do direito penal e constitucional para analisar os efeitos específicos da reforma legislativa nos crimes tributários. Utiliza-se, como procedimentos técnicos, a análise

bibliográfica e documental, com fundamento em doutrina especializada, legislação penal e tributária, e decisões dos tribunais superiores.

O artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, o segundo tópico aborda a evolução histórica e os fundamentos da prescrição retroativa no direito penal brasileiro. O terceiro tópico trata da teoria da atividade como fundamento do direito intertemporal, com especial atenção ao seu respaldo constitucional. No quarto tópico, analisa-se o momento consumativo nos crimes tributários e as consequências da jurisprudência atual sobre a aplicação da Lei nº 12.234/2010. Por fim, apresentam-se as considerações finais, que sintetizam os argumentos desenvolvidos e reafirmam a hipótese proposta.

Espera-se, ao final da pesquisa, demonstrar que a aplicação da nova lei penal com base na data da constituição definitiva do crédito tributário, quando os fatos foram praticados anteriormente, representa violação ao princípio da irretroatividade. A prevalência da teoria da atividade revela-se indispensável para assegurar segurança jurídica, previsibilidade normativa e respeito à legalidade penal, especialmente em um contexto de complexidade e incertezas como o que envolve os crimes tributários.

2 A PRESCRIÇÃO RETROATIVA E A REFORMA INTRODUZIDA PELA LEI Nº 12.234/2010

A prescrição penal é uma das principais garantias constitucionais que impõem limites temporais ao exercício do poder punitivo estatal. Sua função consiste em assegurar que o Estado não mantenha indefinidamente a ameaça de sanção penal sobre o indivíduo, garantindo, assim, estabilidade às relações jurídicas e respeito à dignidade da pessoa humana (Bitencourt, 2023). Dentro dessa lógica, a prescrição retroativa, por muitos anos admitida no ordenamento brasileiro, atuava como instrumento de controle do tempo entre o fato delituoso e o exercício da ação penal, especialmente nos casos de morosidade excessiva (Sodré da Mota, 2022).

Historicamente, a prescrição retroativa consolidou-se no Brasil por meio de construção jurisprudencial, sendo posteriormente incorporada ao Código Penal com a reforma de 1984. Essa modalidade permitia o reconhecimento da extinção da punibilidade mesmo antes do recebimento da denúncia, com base na pena concretamente fixada na sentença (Andreucci, 2024). Sua lógica repousava no entendimento de que, se a pena imposta em definitivo autorizaria a prescrição pelo tempo já transcorrido, não haveria razão para prosseguir com a persecução penal. Essa visão foi reafirmada em súmulas e decisões dos tribunais superiores, até ser alterada pela Lei nº 12.234/2010.

Com a entrada em vigor da nova lei, foi vedada a contagem do prazo prescricional com base em data anterior ao oferecimento da denúncia ou queixa. A reforma promoveu alterações no § 1º do artigo 110 do Código Penal e revogou seu § 2º, eliminando, de forma expressa, a possibilidade de reconhecimento da prescrição

retroativa pré-processual. Tal mudança buscou endurecer o sistema penal e respondeu à crítica de que esse instituto funcionava como instrumento de impunidade, sobretudo em crimes complexos como corrupção e delitos contra a administração pública (Biscaia, 2003).

No entanto, essa alteração legislativa também eliminou um importante mecanismo de controle sobre a duração da fase investigativa. Sem a possibilidade de reconhecimento da prescrição com base no tempo decorrido antes da ação penal, investigações passaram a se estender por anos, contrariando o princípio da duração razoável do processo (Arruda, 2006). Essa lacuna normativa gerou um ambiente de insegurança jurídica, favorecendo práticas processuais prolongadas e fragilizando garantias fundamentais dos investigados.

Sob a perspectiva do direito intertemporal, a Lei nº 12.234/2010 configura uma norma penal mais gravosa, uma vez que restringe direito antes reconhecido ao réu, ampliando o tempo de persecução possível. Trata-se, portanto, de uma *novatio legis in pejus*, cuja aplicação a fatos anteriores à sua vigência encontra óbice no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, que consagra o princípio da irretroatividade da lei penal mais severa (Greco, 2022). Assim, qualquer interpretação que desconsidere esse limite temporal afronta diretamente a legalidade penal e a segurança jurídica.

A reforma de 2010 foi ainda acompanhada por movimentações jurisprudenciais que reforçaram esse novo regime restritivo. A edição da Súmula 438 do Superior Tribunal de Justiça, que veda a chamada prescrição virtual, complementou a vedação ao uso da pena hipotética como base para extinção da punibilidade, mesmo em situações onde o tempo transcorrido antes do processo indicava inércia injustificada do Estado (Nucci, 2024). Essa combinação entre legislação e jurisprudência fortaleceu uma tendência de prolongamento do poder punitivo em detrimento da função garantista da prescrição.

Por essas razões, torna-se necessário reavaliar criticamente os efeitos da Lei nº 12.234/2010, sobretudo em contextos nos quais a definição do marco temporal impacta diretamente a validade da persecução penal. Nos crimes tributários, cuja consumação depende da constituição definitiva do crédito, a ausência de um controle temporal anterior à denúncia cria margens para a aplicação indevida da nova norma a fatos anteriores à sua vigência.

3 A TEORIA DA ATIVIDADE COMO CRITÉRIO INTERTEMPORAL NO DIREITO PENAL

A correta aplicação das leis penais no tempo constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito, na medida em que protege o cidadão contra a retroatividade de normas mais gravosas. No direito penal brasileiro, esse controle é exercido, em grande parte, por meio da adoção da teoria da atividade, positivada no artigo 4º do Código Penal, segundo o qual “considera-se praticado o crime no momento da ação ou omissão, ainda que outro seja o momento do resultado” (Brasil, 1940). Esse critério revela uma opção

legislativa consciente, voltada à garantia da segurança jurídica e à previsibilidade normativa, permitindo que o indivíduo saiba, no momento da conduta, qual regime legal incidirá sobre seus atos.

A adoção da teoria da atividade está intimamente ligada ao princípio constitucional da legalidade penal, consagrado no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, que veda a criação de crimes e penas sem lei anterior que os preveja (Brasil, 1988). Associado a esse postulado, o inciso XL do mesmo dispositivo determina que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu. Assim, a delimitação temporal da conduta punível é um imperativo de justiça, pois garante que nenhum cidadão seja surpreendido por normas posteriores mais severas que alterem retroativamente os efeitos jurídicos de seus atos passados (Prates, 2021).

Dessa forma, a teoria da atividade opera como um verdadeiro filtro protetivo no campo do direito intertemporal. Quando se busca determinar qual norma penal deve incidir sobre determinado fato, o critério a ser utilizado não é o da consumação do delito, mas sim o da prática da conduta típica. Essa distinção é fundamental, sobretudo quando se trata de crimes cujo resultado — ou consumação — depende de fatores extrínsecos à conduta do agente. Tais elementos podem se projetar no tempo, como ocorre nos delitos tributários, cuja consumação se dá apenas com a constituição definitiva do crédito (Bitencourt, 2023).

Nesse contexto, é essencial distinguir duas categorias que, embora relacionadas, possuem finalidades jurídicas distintas: o tempo do crime e o momento da consumação. O primeiro é relevante para a definição da norma penal aplicável no tempo, da imputabilidade penal do agente e da competência jurisdicional. Já o segundo é utilizado para a contagem dos prazos prescricionais, para caracterização do crime tentado ou consumado, e para efeitos de tipicidade formal. Essa diferenciação, longe de representar uma incoerência normativa, é expressão da funcionalidade do sistema penal e da adaptação dos institutos aos seus respectivos propósitos (Greco, 2022).

A jurisprudência brasileira, no entanto, tem demonstrado certa imprecisão ao tratar dessa distinção, especialmente em matéria de crimes contra a ordem tributária. Em diversas decisões, os tribunais superiores têm adotado a data da constituição definitiva do crédito tributário como marco para aplicação da Lei nº 12.234/2010, afastando, na prática, o critério da teoria da atividade. Tal posicionamento desconsidera que, embora a consumação do crime dependa da constituição do crédito, conforme estabelecido pela Súmula Vinculante nº 24 do STF, o momento da conduta permanece como parâmetro essencial para definir qual lei penal rege os fatos (Prates, 2021).

Essa confusão conceitual compromete seriamente a coerência dogmática do direito penal. Ao utilizar a data da consumação para aplicar retroativamente uma norma mais gravosa, a jurisprudência incorre em flagrante violação ao princípio da irretroatividade. Mais do que isso, rompe-se a isonomia entre os jurisdicionados, pois dois agentes que praticaram condutas idênticas em momentos anteriores à nova lei

podem ser submetidos a regimes distintos, a depender do tempo de tramitação do processo administrativo tributário — circunstância alheia à vontade e à conduta dos envolvidos (Nucci, 2024).

Além disso, a aplicação da teoria do resultado como critério de incidência da norma penal no tempo gera um grave precedente: transfere-se ao Estado, por meio da sua própria morosidade administrativa, o poder de determinar qual norma penal será aplicada. Essa elasticidade interpretativa fragiliza o núcleo de proteção que a Constituição assegura ao cidadão frente ao poder punitivo. O sistema jurídico passa, então, a premiar a lentidão institucional com a ampliação das hipóteses de persecução penal, em nítido descompasso com os valores garantistas que informam o ordenamento (Sodré da Mota, 2022).

Do ponto de vista dogmático, a manutenção da teoria da atividade como critério uniforme de definição do tempo do crime é indispensável para a preservação da integridade do sistema penal. Essa teoria orienta não apenas a aplicação da norma penal no tempo, mas também se coaduna com os princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da individualização da pena. Qualquer exceção a essa regra, se admitida, deve estar expressamente prevista em lei, o que não se verifica no caso dos crimes tributários.

Em suma, a aplicação da Lei nº 12.234/2010 deve observar a teoria da atividade como critério de definição do tempo do crime, sob pena de violação aos postulados mais básicos do direito penal constitucional. Ao ignorar essa diretriz, a jurisprudência contribui para a criação de um regime penal excepcional, especialmente no âmbito dos crimes econômicos e fiscais, em que se permite a retroatividade de normas mais severas sob pretexto de eficiência repressiva. Essa prática enfraquece as garantias individuais, compromete a previsibilidade normativa e ameaça a legitimidade do próprio sistema de justiça penal.

4 CRIMES TRIBUTÁRIOS E A INSEGURANÇA GERADA PELA JURISPRUDÊNCIA ATUAL

Os crimes tributários, especialmente os de natureza material, têm como característica distintiva a exigência de um procedimento administrativo prévio para constituição definitiva do crédito tributário. Essa particularidade, reconhecida pela jurisprudência pátria e consolidada na Súmula Vinculante nº 24 do STF, estabelece que “não se tipifica crime material contra a ordem tributária antes do lançamento definitivo do tributo”. No entanto, o que deveria servir como salvaguarda da tipicidade penal tem sido, paradoxalmente, manipulado como marco para aplicação retroativa de norma penal mais gravosa, em flagrante contradição ao princípio da legalidade (Prates, 2021).

A leitura equivocada que parte dos tribunais faz dessa súmula tem criado um grave problema: o deslocamento do marco temporal da conduta delitiva para o momento da constituição do crédito. Com isso, mesmo que a infração tenha sido praticada antes

da entrada em vigor da Lei nº 12.234/2010, a supressão da prescrição retroativa é aplicada com base no entendimento de que o crime apenas se “consumou” após a constituição definitiva. Essa inversão de lógica despreza por completo o art. 4º do Código Penal, segundo o qual o tempo do crime deve ser aferido pela ação ou omissão do agente, e não pelo resultado ou pelas consequências jurídicas posteriores (Greco, 2022).

Ao sustentar esse raciocínio, a jurisprudência incorre em verdadeiro voluntarismo interpretativo, transformando um elemento externo — o encerramento do processo administrativo fiscal — em critério definidor da lei penal aplicável. Esse expediente, embora travestido de tecnicidade, esconde uma tendência preocupante: a relativização de garantias penais em nome da eficácia repressiva. Trata-se de um retrocesso dogmático, que relativiza a previsibilidade normativa e fragiliza a confiança dos cidadãos na estabilidade das regras jurídicas (Bitencourt, 2023).

É necessário, pois, questionar se essa jurisprudência não representa, em verdade, uma forma velada de flexibilização do princípio da irretroatividade, adotando um modelo de direito penal do inimigo, em que determinadas categorias de delitos — como os crimes econômicos — são tratadas com menor exigência de garantias. A lógica subjacente parece ser a de que a gravidade do dano fiscal justifica exceções interpretativas, o que compromete a coerência do sistema penal e rompe com a isonomia de tratamento. O Estado, ao adotar esse critério, amplia seu poder punitivo à custa de um critério arbitrário: sua própria morosidade administrativa.

Ademais, esse entendimento ignora que o contribuinte não tem ingerência sobre a duração do processo de fiscalização e de constituição do crédito tributário. Ao vincular a aplicação da norma penal ao encerramento desse trâmite, transfere-se ao Estado o poder de definir retroativamente o regime legal aplicável ao agente, o que configura clara violação ao princípio da legalidade estrita. A doutrina é unânime em repudiar essa lógica. Para Nucci (2024), admitir que uma lei mais gravosa incida sobre fatos pretéritos, com base em atos administrativos futuros, é ferir a espinha dorsal do garantismo penal.

Outro aspecto que merece crítica é o impacto dessa jurisprudência sobre a própria função da prescrição. Tradicionalmente concebida como limite ao poder de punir do Estado, a prescrição serve não apenas como mecanismo de segurança jurídica, mas também como expressão do desinteresse estatal na punição após determinado lapso temporal. A supressão da prescrição retroativa, quando aplicada a fatos anteriores à Lei nº 12.234/2010, amplia artificialmente o prazo de persecução, enfraquecendo esse instituto e transformando-o em exceção, quando deveria ser regra (Sodré da Mota, 2022).

É fundamental, portanto, resgatar a centralidade da teoria da atividade como única diretriz legítima para definição do tempo do crime e, consequentemente, da norma penal aplicável. Ainda que a constituição do crédito tributário seja necessária para a configuração do tipo penal, ela não pode se sobrepor ao momento da conduta como critério intertemporal. O direito penal deve ser previsível, estável e proporcional. Ao

permitir que variáveis administrativas, imprevisíveis e incontroláveis, determinem os contornos da punibilidade, o sistema jurídico abandona seus compromissos constitucionais em prol de uma racionalidade fiscalista.

Por fim, a adoção dessa jurisprudência cria um perigoso precedente: abre caminho para que outros campos do direito penal sofram interferência de atos administrativos para definição de seus próprios marcos temporais. Essa abertura compromete a integridade do sistema jurídico como um todo, permitindo uma espécie de "colonização administrativa" sobre o tempo penal. Em tempos de expansão do direito penal econômico, esse risco não pode ser subestimado.

Dessa forma, a aplicação da Lei nº 12.234/2010 a fatos anteriores à sua vigência, com base na constituição posterior do crédito tributário, é materialmente inconstitucional. A teoria da atividade deve prevalecer como salvaguarda da legalidade, da irretroatividade penal e da segurança jurídica, pilares que não podem ser flexibilizados, mesmo diante da nobre intenção de combater a sonegação fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisa a possibilidade de aplicação da Lei nº 12.234/2010 aos crimes contra a ordem tributária cometidos antes de sua vigência, a partir da teoria da atividade como critério constitucional para a definição do tempo do crime. A investigação se justifica diante da crescente insegurança jurídica gerada por interpretações jurisprudenciais que desconsideram o momento da conduta e priorizam a constituição definitiva do crédito tributário como marco temporal para fins de aplicação da norma penal.

Ao delimitar a pesquisa no campo da prescrição penal e sua incidência sobre delitos tributários materiais, o estudo opta por um recorte preciso e necessário. A análise foca nos efeitos da extinção da prescrição retroativa pré-processual, com ênfase na tensão entre o tempo da conduta e o momento da consumação, especialmente quando esta se vincula ao término do processo administrativo fiscal. O recorte permite compreender, com maior profundidade, os impactos da *novatio legis in pejus* sobre a racionalidade penal garantista.

A problemática central: se a Lei nº 12.234/2010 pode alcançar fatos anteriores à sua entrada em vigor com base na constituição definitiva do crédito tributário, é enfrentada à luz de fundamentos normativos e dogmáticos sólidos. O artigo demonstra que a aplicação retroativa da supressão da prescrição retroativa viola o art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, ao permitir que uma norma penal mais gravosa retroaja com fundamento em um marco artificialmente postergado pelo Estado. Tal interpretação conflita com o princípio da legalidade estrita e compromete a previsibilidade das consequências jurídicas da conduta do agente.

O trabalho é estruturado em três seções de desenvolvimento interligadas. A primeira apresenta a evolução da prescrição retroativa no ordenamento jurídico brasileiro, destacando os efeitos práticos da Lei nº 12.234/2010 e sua finalidade declarada de impedir que a morosidade judicial beneficie o réu. A segunda seção aprofunda a análise da teoria da atividade, mostrando sua aderência ao texto constitucional e sua função como limite à expansão do *jus puniendi*. A terceira seção problematiza a jurisprudência atual, que admite a retroação da nova lei com base na consumação diferida dos crimes tributários, criticando a substituição do critério da ação pelo critério da formalização do crédito como parâmetro de incidência da lei penal.

Com base nessas análises, a resposta à problemática se consolida: a constituição definitiva do crédito tributário não pode ser utilizada como marco temporal para a aplicação da Lei nº 12.234/2010, sob pena de ofensa direta à cláusula da irretroatividade. A teoria da atividade, prevista expressamente no art. 4º do Código Penal, mantém-se como critério seguro e constitucionalmente adequado para a fixação do tempo do crime — mesmo em delitos cuja consumação ocorra após a prática da conduta.

Os objetivos do artigo, tanto o geral quanto os específicos, são alcançados à medida que a pesquisa examina a evolução histórica da prescrição, esclarece os fundamentos da teoria da atividade e problematiza criticamente os desdobramentos jurisprudenciais que resultam na ampliação indevida da persecução penal. A reflexão proposta contribui para o fortalecimento de um direito penal comprometido com os limites do Estado de Direito e com a proteção dos direitos fundamentais.

Por fim, destaca-se a relevância teórica e prática do estudo. Em termos acadêmicos, o trabalho estimula o debate sobre os critérios de aplicação da lei penal no tempo, sobretudo quando envolvem crimes de estrutura complexa, como os tributários. Em termos práticos, alerta operadores do direito para os riscos de decisões que, embora voltadas ao combate à sonegação fiscal, relativizam garantias constitucionais em nome da eficiência repressiva. Como recomendação para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento do tema em interface com a jurisprudência recente do STJ e do STF, bem como estudos empíricos sobre o impacto da supressão da prescrição retroativa na seletividade penal.

REFERÊNCIAS

ANDREUCCI, Ricardo. **Manual de direito penal**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553620142. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788553620142/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2006.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Brasília, DF: Presidente da República, 1940.

BRASIL. **Lei nº 12.234, de 5 de maio de 2010**. Altera os arts. 109 e 110 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 maio 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 438**. Brasília, DF: STJ, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 24, de 4 de dezembro de 2009**. Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 dez. 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 ago. 2025.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte geral. 24. ed. Niterói: Impetus, 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PRATES, Frederico Magalhães. Lei penal no tempo e crimes tributários materiais: considerações sobre parcelamento e prescrição. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 80-98, 2021. DOI: 10.46274/1909-192XRICP2021v6n1p80-98.

SODRÉ DA MOTA, Danilo Barbosa. A inconsistência lógica da prescrição retroativa. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 21, n. 59, p. 162-187, jul./dez. 2022.

9

DOI: 10.5281/zenodo.17108537

Como citar este artigo
(ABNT NBR 6023/2018):

BISPO, Bruno Henrique Lacerda. Análise das cláusulas exorbitantes nas contratações administrativas, com base nos princípios do equilíbrio contratual e da boa-fé objetiva. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 131-147, maio/ago. 2025.

Recebido em: 16/08/2025
Aprovado em: 27/08/2025

Análise das cláusulas exorbitantes nas contratações administrativas, com base nos princípios do equilíbrio contratual e da boa-fé objetiva

Analysis of exorbitant clauses in administrative contracts, based on the principles of contractual balance and objective good faith

Bruno Henrique Lacerda Bispo¹
Faculdade Legale.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 AS CLÁUSULAS EXORBITANTES NAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. 3 A DESRAZOABILIDADE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES À LUZ DO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS. 4 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

¹ Bacharel em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Legale. E-mail: bruno.lacerda.106@ufrn.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2968219496609065>.

RESUMO:

O presente trabalho analisa criticamente o regime das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, compreendidas como prerrogativas atribuídas à Administração Pública em nome da supremacia do interesse público, e reflete sobre os impactos desse instituto no equilíbrio contratual e na proteção dos direitos fundamentais dos contratados. São discutidos aspectos conceituais e normativos da supremacia do interesse público, dos contratos administrativos e das cláusulas exorbitantes, com especial atenção às dificuldades que decorrem de seu uso indiscriminado. A metodologia empregada é qualitativa, com abordagem dedutiva e revisão teórico-documental, com base em doutrina especializada, jurisprudência dos tribunais superiores e diplomas legais vigentes. Conclui-se que, embora previstas na legislação, as cláusulas exorbitantes devem ser interpretadas e aplicadas à luz de princípios constitucionais contemporâneos, em especial a boa-fé objetiva e a função instrumental da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. Isto é, adota-se, como proposta normativa, a incorporação da boa-fé objetiva como parâmetro hermenêutico e operativo da atuação administrativa, de modo a resguardar o equilíbrio das contratações públicas.

Palavras-chave:

Cláusulas exorbitantes; supremacia do interesse público; boa-fé objetiva; equilíbrio contratual.

ABSTRACT:

This paper critically analyzes the regime of exorbitant clauses in administrative contracts, considering them as prerogatives granted to the Public Administration in the name of the supremacy of the public interest, and reflects on the impacts of this institution on contractual balance and the protection of the fundamental rights of contractors. We consider conceptual and normative aspects of the supremacy of the public interest, administrative contracts, and exorbitant clauses, with special attention to the difficulties arising from their use. The methodology employed is qualitative, with a deductive approach and theoretical-documentary review, based on specialized doctrine, the jurisdiction of higher courts, and current legal instruments. We conclude that, although provided for by law, exorbitant clauses should be interpreted and applied in light of contemporary constitutional principles, especially objective good faith and the instrumental function of the Public Administration in a Democratic State governed by the rule of law. That is, the normative proposal adopts the incorporation of objective good faith as a hermeneutic and operational parameter of administrative action, in order to safeguard the balance of public procurement.

Keywords:

Exorbitant clauses; supremacy of public interest; objective good faith; contractual balance.

1 INTRODUÇÃO

Nas contratações administrativas, as chamadas cláusulas exorbitantes representam uma das manifestações mais evidentes do regime jurídico de Direito Público aplicado aos contratos celebrados pela Administração. Tais cláusulas constituem prerrogativas conferidas exclusivamente à Administração Pública, colocando-a em posição de supremacia jurídica em relação ao particular contratado, em nome da tutela do interesse público (Di Pietro, 2020).

Diferentemente do que ocorre nos contratos regidos pelo Direito Privado, em que se pressupõe um equilíbrio entre as partes contratantes, nos contratos administrativos há uma assimetria normativa autorizada por lei, a qual reflete a missão institucional da Administração de zelar pelo interesse coletivo.

Cláusulas Exorbitantes são, pois, as que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. A cláusula exorbitante não seria lícita num contrato privado, porque desigualaria as partes na execução do avençado, mas é absolutamente válida no contrato administrativo, desde que decorrente da lei ou princípios que regem a atividade administrativa, porque visa estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe sempre aos interesses particulares (Meirelles, 1999, p. 206).

Essa peculiaridade é expressão direta do regime jurídico administrativo, que confere à Administração prerrogativas excepcionais justamente por sua função pública. Conforme observa Niebuhr (2011, p. 656), a atividade administrativa é marcada pela unilateralidade e por privilégios concedidos à Administração, os quais resultam em relações jurídicas essencialmente desequilibradas:

[...] a atividade da Administração Pública é marcada pela unilateralidade, por privilégios que lhe são concedidos em favor da imposição do público ao individual, o que revela relações jurídicas desequilibradas, bem diferentes das que são típicas dos ramos do Direito Privado. Em apertada síntese, cabe dizer que a Administração Pública é armada de poder, isto é, da capacidade de fazer valer os seus desígnios em face dos interesses de cunho individual, independentemente do consentimento de seus titulares (Niebuhr, 2011, p. 656).

As cláusulas exorbitantes, portanto, são traços marcantes do regime jurídico de Direito Público aplicado aos contratos administrativos. Elas conferem à Administração a possibilidade de exercer poderes unilaterais que, em regra, seriam vedados às partes em uma relação contratual privada. Esses poderes visam viabilizar, com maior eficácia, a consecução do interesse público envolvido na contratação (Bandeira, 2010).

De acordo com a clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles (2007), tais cláusulas são legítimas e plenamente justificáveis, uma vez que se originam de normas legais e princípios que estruturam a atividade administrativa. Para o autor, sua razão de ser está no fato de que a Administração atua não em nome de interesses individuais, mas em nome da coletividade, sendo-lhe conferido um conjunto de prerrogativas excepcionais justamente para que possa alcançar seus objetivos institucionais.

A legitimidade dessas cláusulas se fundamenta, portanto, na própria lógica do Estado Democrático de Direito, que, ao conferir poderes especiais à Administração, simultaneamente impõe a esta o dever de utilizá-los de forma proporcional, motivada e vinculada ao interesse público. A partir desse raciocínio, admite-se que a Administração possa, por exemplo, rescindir unilateralmente o contrato, modificá-lo de forma unilateral, aplicar penalidades administrativas diretamente, ocupar bens vinculados ao serviço público e fiscalizar a execução contratual com amplitude superior àquela admitida em relações privadas.

Tais prerrogativas já encontravam previsão expressa no artigo 58 da revogada Lei nº 8.666/1993, que disciplinava os contratos administrativos e estabelecia, entre outras disposições, os poderes da Administração contratante de modificar unilateralmente o contrato por razões de interesse público, bem como a possibilidade de rescisão unilateral e aplicação de sanções (Brasil, 1993). Com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, as cláusulas exorbitantes foram reconfiguradas e sistematizadas nos incisos do artigo 104.

O artigo 104 da Lei nº 14.133/2021 dispõe expressamente que os contratos administrativos devem conter cláusulas que estabeleçam, entre outras, a prerrogativa da Administração de modificar unilateralmente o contrato, nos casos permitidos por lei, e de fiscalizar sua execução. O §1º do mesmo dispositivo confirma a possibilidade de exercício unilateral dessas prerrogativas, desde que respeitados os direitos do contratado, especialmente quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Brasil, 2021). Já o §2º impõe um limite importante: quaisquer alterações unilaterais de cláusulas econômico-financeiras ou monetárias dependerão da prévia anuência do contratado, estabelecendo, assim, uma proteção mínima à estabilidade da equação contratual (Brasil, 2021).

É importante observar que tais prerrogativas não são ilimitadas nem incondicionadas. O exercício das cláusulas exorbitantes está subordinado aos princípios constitucionais da legalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade. A lei confere tais poderes à Administração com vistas à proteção do interesse público, mas não para que sejam empregados de modo arbitrário ou discricionário sem fundamento objetivo. A cláusula exorbitante não legitima, por si só, o abuso de poder, tampouco permite o afastamento dos direitos fundamentais do particular contratado.

Com efeito, embora sua previsão legal e doutrinária, a aplicação concreta das cláusulas exorbitantes nem sempre respeita os limites normativos e constitucionais que

deveriam conter o poder público. Por essa razão, torna-se necessário desenvolver uma análise crítica sobre os riscos de desvio de finalidade, excesso de poder e violação ao equilíbrio contratual.

2 AS CLÁUSULAS EXORBITANTES NAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Conforme anteriormente delineado, as cláusulas exorbitantes são disposições contratuais que atribuem à Administração Pública prerrogativas especiais e unilaterais em relação ao particular contratado, constituindo, portanto, cláusulas que não teriam cabimento em contratos celebrados entre particulares, sob pena de nulidade, por romperem com o princípio da paridade de condições entre os contratantes. Ao conferir privilégios exclusivamente à Administração, tais cláusulas rompem com a lógica contratual tradicional baseada na igualdade jurídica das partes, refletindo uma concepção que privilegia o interesse público na conformação dos vínculos obrigacionais administrativos (Di Pietro, 2020).

A origem e a legitimação dessas prerrogativas estão historicamente atreladas à doutrina do interesse público, inspirada, entre outras fontes, na concepção de “vontade geral” formulada por Jean-Jacques Rousseau. Tal doutrina atribui ao Estado a missão de atuar como representante e executor dos interesses coletivos, conferindo-lhe poderes especiais para impor sua vontade sobre os interesses individuais. No entanto, a incorporação acrítica desse paradigma ao Direito Administrativo brasileiro contribuiu para a consolidação de uma estrutura contratual marcada por forte assimetria e desequilíbrio material, em que a Administração Pública, legitimada pelo discurso da supremacia do interesse público, atua como parte hegemônica da relação jurídica.

A doutrina e a jurisprudência majoritárias, por longo tempo, sustentaram que o Estado deveria gozar de prerrogativas diferenciadas justamente por representar a coletividade, o que levou à aceitação generalizada do afastamento da isonomia nas contratações públicas. Tal compreensão, cristalizada como dogma jurídico, implicou em diversas consequências negativas ao relacionamento contratual entre Administração e particulares.

Com efeito, a prática administrativa revela que o exercício das cláusulas exorbitantes, muitas vezes, não corresponde a uma atuação legítima em prol da coletividade, mas sim a um uso arbitrário das prerrogativas estatais para finalidades desviadas, alheias ao interesse público *stricto sensu*.

É recorrente, nesse cenário, a constatação de situações concretas em que as cláusulas exorbitantes são utilizadas para direcionar certames licitatórios, manipular o cumprimento de contratos ou favorecer determinados contratantes em detrimento de outros, revelando um desvio sistemático da finalidade que justifica tais prerrogativas. Nessa linha, De Almeida (2010) aponta que a aplicação distorcida dessas cláusulas conduz à violação do princípio da isonomia e ao comprometimento da integridade do

procedimento licitatório, cuja finalidade primeira é justamente assegurar igualdade de condições entre os participantes e vantajosidade para a Administração.

Não se pretende aqui negar que a Administração Pública deva, em determinadas situações, operar sob regime jurídico distinto daquele aplicável aos particulares. Tal diferenciação encontra fundamento na própria função estatal e na necessidade de garantir a continuidade e eficiência dos serviços públicos, bem como a proteção dos recursos públicos. Todavia, o que se verifica, na prática, é que os instrumentos que deveriam proteger o interesse público são, por vezes, desvirtuados para finalidades questionáveis, resultando na produção de abusos, violações contratuais e prejuízos ao contratado.

Um exemplo emblemático é a exigência de garantias por parte da Administração como condição para celebração contratual, prerrogativa prevista tanto no artigo 56 da revogada Lei nº 8.666/1993 quanto no artigo 96 da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de uma exigência atípica em comparação ao Direito Privado, em que, usualmente, é o contratante quem oferece garantias ao fornecedor. Nas contratações públicas, contudo, a Administração se vale dessa prerrogativa para se proteger de riscos contratuais, exigindo do contratado caução, seguro-garantia ou fiança bancária, que servirão para o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes de inadimplemento contratual.

Tal previsão, ainda que legal, assume contornos problemáticos quando se observa que, nos termos do regime de autoexecutoriedade dos atos administrativos, a própria Administração tem o poder de rescindir unilateralmente o contrato, aplicar penalidades e executar a garantia sem a necessidade de provocação do Poder Judiciário (art. 80, III, Lei nº 8.666/1993; art. 139, III, Lei nº 14.133/2021).

A gravidade dessa situação se acentua quando se considera que a Administração, por sua posição jurídica privilegiada, pode alegar, com base em fundamentos genéricos e pouco transparentes, o descumprimento do contrato por parte do particular, aplicar-lhe multa, quantificar unilateralmente suas próprias perdas e, por fim, executar a garantia prestada. A ausência de mecanismos eficazes de contraditório e de controle imediato favorece a ocorrência de enriquecimento indevido por parte do Estado, ferindo, assim, o princípio da boa-fé objetiva que deve reger toda relação contratual.

Outra prerrogativa potencialmente geradora de arbitrariedades é a possibilidade de a Administração rescindir unilateralmente o contrato administrativo, prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e reiterada no artigo 104, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021). Embora a doutrina reconheça que os atos administrativos devem ser motivados, como condição de sua validade, a realidade das administrações públicas municipais e estaduais frequentemente revela um quadro de decisões unilaterais desprovidas de fundamentação substancial, praticadas com base em alegações genéricas de conveniência administrativa ou de atendimento ao interesse público, tal como autorizado pelo artigo 78, inciso XII, da antiga lei de licitações.

A problemática se agrava ainda mais nos casos em que a Administração altera unilateralmente as condições contratuais de forma substancial, dificultando o cumprimento das obrigações pelo particular contratado. Nessas hipóteses, a Administração, ao mesmo tempo em que modifica as condições do contrato, persiste em exigir o adimplemento nas novas bases impostas, ignorando, por vezes, as consequências econômicas e operacionais que recaem sobre o contratado.

Nesses casos em que o contratado não consegue cumprir as novas disposições, é frequentemente penalizado, inclusive com a execução de garantias, mesmo nos casos em que a inadimplência decorre diretamente da conduta estatal (Paes, 2018). Situações dessa natureza revelam um desvirtuamento estrutural da lógica contratual e colocam em xeque a efetividade do princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, verifica-se que o regime das cláusulas exorbitantes, embora juridicamente consolidado, necessita de uma releitura crítica à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da moralidade administrativa. A prevalência do interesse público não pode servir de manto legitimador para práticas autoritárias, nem tampouco autorizar a supressão dos direitos fundamentais do particular que se vincula contratualmente à Administração, conforme os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

Algumas vozes se têm levantado atualmente contra a existência do princípio em foco, argumentando-se no sentido da primazia de interesses privados com suporte em direitos fundamentais quando ocorrem determinadas situações específicas. Não lhes assiste razão, no entanto, nessa visão pretensamente modernista. Se é evidente que o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o interesse particular. A existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio. Este é, na verdade, o corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias (Carvalho Filho, 2015, p. 34).

Essas duas prerrogativas administrativas, a possibilidade de exigir garantias contratuais e a faculdade de rescindir unilateralmente o ajuste, assumem caráter especialmente gravoso quando analisadas sob a ótica das micro e pequenas empresas. De fato, os encargos e riscos associados a tais cláusulas exorbitantes tornam praticamente inviável que esses empreendimentos, que geralmente operam no limite de sua capacidade operacional e financeira, assumam compromissos com a Administração Pública.

Ou seja, dificilmente conseguirão suportar os prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento estatal ou de alterações unilaterais das condições contratuais, ainda

que haja, do ponto de vista legal, limitações impostas à Administração quanto à alteração do contrato, conforme elucida Paes (2018).

Essa dificuldade torna-se ainda mais evidente quando se examinam os dispositivos legais relacionados à inadimplência por parte do Estado. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 137, §2º, inciso IV, estabelece que o contratado poderá rescindir o contrato somente após o decurso do prazo de dois meses a contar da emissão da nota fiscal, do vencimento da obrigação pecuniária inadimplida ou do vencimento da primeira parcela do pagamento devido pela Administração, salvo nas hipóteses excepcionais de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra declarada (Brasil, 2021).

Na vigência da antiga Lei nº 8.666/1993, o prazo era ainda mais extenso: 90 dias a contar da data prevista para o pagamento (art. 78, inciso XV). Como, usualmente, os pagamentos só se iniciavam 30 dias após a execução do serviço, o prazo prático de tolerância ao inadimplemento estatal chegava, na verdade, a 120 dias.

Embora a nova lei tenha corrigido parcialmente essa distorção, estabelecendo critérios mais razoáveis para a contagem do prazo, o problema substancial permanece. Ainda que se reconheça a importância de garantir à Administração um tempo mínimo para regularizar sua situação financeira, o fato é que a imposição de um período de dois meses sem recebimento representa um ônus desproporcional para empresas de pequeno porte, que, na maioria das vezes, não dispõem de capital de giro suficiente para manter a execução contratual sem a correspondente contrapartida financeira.

Aliás, a jurisprudência pátria não tem reconhecido as limitações econômicas do contratado como causa legítima para a atenuação das penalidades previstas contratualmente. A título de exemplo, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região asseverou na Apelação Cível nº 5023727-95.2017.4.04.7100 (Relatora: Marga Inge Barth Tessler, julgado em 21/05/2019), que o fato da concessionária ter informado o ente público acerca de sua dificuldade financeira não converte em desproporcionais as penalidades contratuais aplicadas, as quais eram de seu conhecimento (Brasil, 2019a).

Importa mencionar que essa prática está em dissonância com o disposto no artigo 179 da Constituição Federal, que estabelece o dever dos entes federativos de dispensar tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, de forma a incentivá-las e protegê-las no mercado econômico (Brasil, 1988).

Verifica-se, pois, que o desequilíbrio entre as partes não se limita à fase de execução do contrato. Mesmo quando o particular busca o Poder Judiciário a fim de reparar os danos decorrentes de atos lesivos praticados pela Administração, a efetivação de seu direito é condicionada ao regime de pagamento por meio de precatórios. Isto é, caso a indenização do particular ultrapasse o valor fixado pelo ente federado como limite para requisições de pequeno valor (RPV), o pagamento será postergado por anos, o que reduz significativamente a eficácia da tutela jurisdicional.

Na prática, esse fator contribui para que Estados e Municípios, confiantes na morosidade do sistema, descumpram suas obrigações contratuais com dolo, certos de que os custos da inadimplência serão suportados, majoritariamente, pelo contratado.

A partir desse panorama, evidencia-se que a conformação atual do contrato administrativo, dotado de excessivas prerrogativas unilaterais em favor da Administração, compromete a participação equitativa dos particulares na relação contratual. A rigidez e a assimetria do modelo reduzem o número de empresas dispostas a contratar com o Estado, restringindo a concorrência e favorecendo apenas grandes corporações ou grupos empresariais economicamente robustos e, muitas vezes, politicamente influentes.

Desse modo, pequenos empreendedores e operadores econômicos mais frágeis, por não suportarem os riscos jurídicos e econômicos envolvidos, tendem a direcionar suas atividades exclusivamente ao setor privado, em que a paridade negocial é mais respeitada. Nas palavras de Carvalho (2021), “no assombro da desproporcionalidade contratual, os bons negociantes tendem a preferir a iniciativa privada, espaço em que a paridade é a regra”.

Ao contrário do que ocorre nas relações contratuais privadas, marcadas pela liberdade de pactuação e pela possibilidade de discussão prévia dos termos, os contratos administrativos, geralmente, apresentam-se como fórmulas rígidas e previamente estruturadas pela Administração, que é simultaneamente parte e regulamentadora do ajuste. Nesse sentido, os particulares se veem compelidos a aderir a um modelo contratual cujos riscos são inteiramente assimétricos. Como observa Carvalho (2021), a Administração disponibiliza ao mercado um arquétipo contratual previamente definido, com o qual apenas aqueles que calculam e internalizam os prejuízos potenciais e que, por conseguinte, elevam o valor final da proposta.

Esse aumento do risco contratual repercute, inevitavelmente, nos custos estimados pelas empresas licitantes. O raciocínio econômico é direto: quanto maior o risco suportado, maior será a expectativa de lucro exigida para compensá-lo. Como consequência, o valor das propostas tende a ser inflacionado, gerando um aumento global do custo das contratações públicas.

Esse fenômeno acarreta, paradoxalmente, o comprometimento do próprio interesse público, pois o Estado termina por pagar mais caro pelas mesmas utilidades que, em um ambiente contratual mais equilibrado, poderiam ser adquiridas por valores significativamente inferiores. A elevação injustificada dos preços contratuais compromete a eficiência administrativa e, em muitos casos, dá ensejo à responsabilização dos gestores públicos por suposto superfaturamento, mesmo quando estes atuam de boa-fé.

Verifica-se, assim, a configuração de um verdadeiro paradoxo jurídico: na tentativa de garantir instrumentos de defesa do interesse público, o ordenamento jurídico acaba por instituir mecanismos que, em sua aplicação concreta, o prejudicam.

Ao institucionalizar prerrogativas unilaterais em excesso, o Estado transforma o contrato administrativo em um ambiente hostil à racionalidade econômica e à cooperação contratual. Como resultado, os cofres públicos suportam os custos da desproporcionalidade estrutural das cláusulas exorbitantes.

Na concepção de Justen Filho (2019), essa distorção compromete o próprio princípio republicano, pois impõe encargos desnecessários ao erário como contrapartida de competências administrativas que não se justificam. Segundo o autor, “os cofres públicos arcam com encargos superiores aos necessários como contrapartida da assunção de competências desnecessárias e inúteis”. De modo semelhante, Niebuhr (2016) afirma que, se o resultado das cláusulas exorbitantes é o prejuízo à Administração e aos recursos públicos, então o interesse tutelado por essas cláusulas não é, de fato, público.

Dessa forma, impõe-se a necessidade de reavaliação crítica da legitimidade, do alcance e da aplicação concreta das cláusulas exorbitantes no sistema brasileiro. Quando sua incidência acarreta efeitos contrários à proteção do interesse público, tais como exclusão de agentes econômicos, elevação artificial de preços, aumento da litigiosidade e favorecimento político de grandes contratantes, o instituto deixa de cumprir sua finalidade originária e passa a operar como fator de ineficiência, desigualdade e desperdício de recursos públicos.

3 A DESRAZOABILIDADE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES À LUZ DO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS

A jurisprudência, em diferentes ocasiões, tem reconhecido a validade e aplicabilidade das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, entendidas como expressões do regime jurídico-administrativo e da supremacia do interesse público. No entanto, as Cortes Superiores vêm demarcando parâmetros para sua incidência, especialmente quando se identificam efeitos excessivamente onerosos ou desproporcionais aos particulares contratados, em tensão com os princípios constitucionais da razoabilidade, da segurança jurídica e da preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, em sede da ADI 2733/ES (Rel. Min. Eros Grau, julgado em 26/10/2005), declarou a inconstitucionalidade de legislação estadual que conferia isenções tarifárias em contrato de concessão de rodovias, sob o fundamento de que a medida legislativa comprometeria o equilíbrio contratual, violando a competência do Executivo na gestão dos contratos administrativos. O julgado ressalta que a modificação do conteúdo econômico do ajuste, sem mecanismo de compensação, contraria o princípio da harmonia entre os Poderes, além de ferir as garantias jurídicas essenciais ao modelo de concessão (Brasil, 2016).

Em decisão semelhante, o Superior Tribunal de Justiça no REsp 621.163/RJ (Rel. Min. Denise Arruda, julgado em 12/02/2006) manifestou-se contrariamente à alteração unilateral de tarifas no serviço de transporte coletivo intermunicipal, quando realizada sem oitiva dos contratados. A Corte considerou que tal prática fere o devido processo legal e compromete a estabilidade contratual, não podendo a Administração modificar unilateralmente cláusulas financeiras essenciais do ajuste sem observância de critérios legais e contratuais específicos (Brasil, 2006).

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux, ao relatar o Recurso Especial n. 976.836/RS (Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 25/08/2010), observou que, embora a Administração detenha a prerrogativa de modificar unilateralmente determinadas cláusulas contratuais, tal faculdade está condicionada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro como garantia legal do contratado. O precedente afirma que a supremacia do interesse público não autoriza a imposição de encargos desproporcionais ao particular (Brasil, 2010).

Essas decisões evidenciam uma compreensão jurisprudencial que, sem desautorizar o regime jurídico próprio dos contratos administrativos, vem operando uma leitura mais restritiva das prerrogativas estatais, à luz de princípios como a boa-fé objetiva, a função social do contrato e a vedação ao enriquecimento sem causa. A análise dos julgados revela que o exercício das cláusulas exorbitantes está sujeito à ponderação com os deveres de equidade e com as garantias mínimas atribuídas aos contratados, o que impõe à Administração Pública o ônus de justificar, em cada caso, a necessidade, adequação e proporcionalidade de sua conduta.

O papel que a jurisprudência assume, portanto, não é o de negar a existência de tais cláusulas, mas o de delimitar seus contornos aplicativos de forma a evitar que prerrogativas originalmente pensadas como instrumentos de tutela do interesse público passem a operar como meios de onerar injustificadamente o particular. Essa evolução interpretativa se articula com a necessidade de reformulação da estrutura relacional entre Administração Pública e particulares, em direção a uma lógica de contratualidade pautada pela colaboração e pela justiça contratual, sem prejuízo da legalidade e das finalidades públicas inerentes à atividade administrativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação das assimetrias nos contratos administrativos passa, necessariamente, pela adoção da boa-fé objetiva como princípio de controle e orientação da conduta da Administração Pública. Essa diretriz permite reequilibrar a relação jurídico-contratual ao vincular o exercício das prerrogativas administrativas a padrões de lealdade, confiança, coerência e colaboração mútua, compatíveis com a busca por justiça contratual.

A aplicação da boa-fé objetiva no âmbito administrativo tem sido progressivamente reconhecida pela jurisprudência, sobretudo por meio da incorporação de figuras típicas do direito privado, como o *venire contra factum proprium*, a cláusula *rebus sic stantibus* e a teoria do adimplemento substancial. Essas figuras jurídicas têm operado como instrumentos de limitação ao exercício arbitrário de prerrogativas e de contenção de comportamentos contraditórios da Administração.

No julgamento da Apelação Cível n.º 1067213-03.2013.8.13.0394 (Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 26/09/2019), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reafirmou que os contratos administrativos devem observar a boa-fé e a segurança jurídica, repelindo condutas incoerentes da Administração que desconsiderem expectativas legítimas por ela anteriormente geradas. Nessa linha, o TJMG afastou a pretensão estatal de invalidar a prestação de serviço contratada por meio regular, sob o argumento de que tal postura violava a confiança legítima do contratado, vedada pelo ordenamento jurídico (BRASIL, 2019b).

Outro precedente relevante é o da Apelação Cível n.º 0000180-81.2019.8.08.0024 (Relator: Telemaco Antunes de Abreu Filho, Data de Julgamento: 01/02/2022), julgada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em que se discutia a revisão de cláusulas contratuais em razão de onerosidade excessiva. A Corte capixaba entendeu ser inadmissível que a Administração, após a celebração de termos aditivos e sem manifestação de discordância da contratada, se recusasse a revisar o contrato, por configurar comportamento contraditório. O princípio da boa-fé objetiva foi determinante para reconhecer a legitimidade da revisão e impedir que o ente público se beneficiasse de sua própria conduta dúbia (BRASIL, 2022a).

No mesmo sentido, a Apelação Cível n.º 1000021-10.0662.1.2001 (Relator: Oliveira Firmo, Data de Julgamento: 25/10/2022), também do TJMG, tratou da aplicação do adimplemento substancial como parâmetro de proporcionalidade na aplicação de penalidades. O tribunal reconheceu que, mesmo havendo descumprimento parcial do contrato, este foi cumprido em sua essência, não sendo razoável a imposição da penalidade máxima. A boa-fé objetiva foi empregada como critério interpretativo apto a salvaguardar a funcionalidade do ajuste e a proporcionalidade da sanção aplicada (BRASIL, 2022b).

Essa tendência encontra respaldo ainda na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. No julgamento da Apelação Cível n.º 0003440-04.2012.4.01.3400 (Relator: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, Data de Julgamento: 24/02/2021), a Corte afastou multa imposta à contratada por substituir, de forma previamente aceita pela Administração, equipamentos originalmente previstos em contrato. Reconheceu-se, nesse caso, que a alteração fora realizada com base em critérios técnicos que asseguravam a vantajosidade e a eficiência na prestação do serviço, e que a posterior penalização afrontava a boa-fé, ao promover o enriquecimento ilícito da Administração Pública (BRASIL, 2021).

A jurisprudência nacional, ao incorporar tais parâmetros interpretativos, reafirma a viabilidade e a legitimidade da aplicação dos princípios de origem privada na seara pública, sobretudo quando voltados à proteção da confiança legítima e à prevenção de condutas oportunistas. A partir dessa perspectiva, a boa-fé objetiva emerge como categoria normativa adequada à racionalização do exercício das cláusulas exorbitantes, contribuindo para a construção de um modelo contratual administrativo mais equitativo, funcional e constitucionalmente adequado.

A aplicação da boa-fé objetiva aos contratos administrativos encontra desdobramento necessário na vedação ao enriquecimento ilícito da Administração Pública. Esse princípio opera como limite à atuação estatal, impedindo que o exercício das prerrogativas administrativas seja utilizado como meio de obtenção de vantagens indevidas, em detrimento do contratado e da função pública do contrato.

O reconhecimento dessa vedação tem ocorrido com base na constatação de comportamentos estatais contraditórios, nos quais a Administração, embora tenha se beneficiado da execução contratual, recusa-se a realizar os pagamentos devidos ou pretende impor sanções desproporcionais, sob o pretexto de irregularidades formais ou prerrogativas previstas em lei.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no Agravo de Instrumento n.º 1000017-05.0944.2.001, enfrentou situação emblemática em que o Município de Ubá/MG reteve o pagamento de valores pactuados com empresa contratada, alegando descumprimento de obrigações fiscais. Apesar de haver cláusula contratual autorizando tal retenção, o Tribunal reconheceu que a execução efetiva dos serviços prestados não poderia ser ignorada, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração, especialmente diante da ausência de prejuízo concreto à coletividade.

Embora a previsão contratual tivesse sido aceita pela contratada, a Corte de justiça mineira pontuou que o comportamento estatal deve permanecer em consonância com os deveres de boa-fé, lealdade e proporcionalidade, mesmo nos casos de inadimplemento parcial ou formal (BRASIL, 2018). Essa decisão aponta que, mesmo diante de cláusulas contratuais aparentemente válidas, a Administração não está autorizada a agir de forma unilateral e lesiva ao contratado, notadamente quando já auferiu benefícios da prestação contratual. A ordem jurídica, ao vedar o enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil), impõe à Administração o dever de honrar as obrigações resultantes de sua atuação, não podendo utilizar-se de sua posição institucional para frustrar a justa contraprestação.

O argumento da supremacia do interesse público, frequentemente invocado como fundamento das cláusulas exorbitantes, não pode ser interpretado como sinônimo de superioridade do Estado sobre o particular. Como adverte Justen Filho (2014), essa supremacia não autoriza condutas arbitrárias ou autoritárias por parte do poder público, tampouco legitima o descumprimento contratual sob pretextos meramente formais.

Assim, o interesse público, longe de ser um conceito abstrato, deve ser compreendido como a realização concreta dos direitos fundamentais, cuja proteção constitui a finalidade última da atuação estatal. Desse modo, todas as prerrogativas atribuídas à Administração nos contratos que celebra devem ser compreendidas como instrumentos funcionais à consecução do interesse público primário, e não como privilégios de autoridade.

O respeito à boa-fé objetiva e à vedação ao enriquecimento ilícito assegura a integridade ética das relações contratuais e reforça a legitimidade da atuação estatal. Ao final, a observância dessas balizas não representa qualquer renúncia à autoridade da Administração Pública, mas sim, um avanço na direção de uma racionalidade contratual pública mais justa e simétrica.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-A, p. 1, 01 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI: 2733 ES**, Relator: Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005. Publicado em 03/02/2016, pp. 00011 ement vol-02219-02 pp-00280. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp: 621.163 RJ 2003/0231972-4**, Relatora: Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 12/02/2006. Publicado em 13/03/2006, p. 195. 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200302319724. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp: 976836 RS 2007/0187370-6**, Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 25/08/2010. Publicado em DJe 05/10/2010. 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=11739293&tipo=0&nreg=&SeqC>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ-ES). **AC: 0000180-81.2019.8.08.0024**, Relator: Telemaco Antunes de Abreu Filho, Terceira Câmara Cível, julgado em 01/02/2022. Publicado em 18/02/2022. 2022a. Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&id=1531460>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). **AC: 1000021-10.6621.2.001 MG**, Relator: Oliveira Firmo, 7ª Câmara Cível, julgado em 25/10/2022.

Publicado em 27/10/2022. 2022b. Disponível em:

https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=282125F103CA668DB94CBF6A7C283751.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.106621-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). **AC: 1067213-**

03.4639.4.001 MG, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, julgado em 26/09/2019.

Publicado em 03/10/2019. 2019b. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0672.13.034639-4/001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). **AI: 1000017-**

05.0944.2.001 MG, Relator: Raimundo Messias Júnior, 2ª Câmara Cível, julgado em 13/03/2018. Publicado em 16/03/2018. 2018. Disponível em:

https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=282125F103CA668DB94CBF6A7C283751.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.17.050944-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1). **AC: 0003440-**

04.2012.4.01.3400, Relatora: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa,

Quinta Turma, julgado em 24/02/2021. Publicado em PJe 05/03/2021. 2021. Disponível em:

<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=34400420124013400&secao=JFDF>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4). **AC: 5023727-**

95.2017.4.04.7100, Relatora: Marga Inge Barth Tessler, Terceira Turma, julgado em 21/05/2019. 2019a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/3722277251>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Guilherme; GUIMARÃES, Raphael. Cláusulas Exorbitantes: um mal desnecessário. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo. 10 dez. 2021. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-10/licitacoes-contratos-clausulas-exorbitantes-mal-desnecessario>. Acesso em: 06 jul. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

ALMEIDA, Ricardo Gesteira Ramos de. Da incompatibilidade entre as cláusulas exorbitantes do contrato administrativo e os paradigmas do Estado Democrático de

Direito: O princípio do Estado Democrático de Direito e o princípio da tutela da confiança. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 2441. 08 mar. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14466>. Acesso em: 6 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2010, v. , p. 89.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, Beatriz Milhomem Mondego. **As Cláusulas Exorbitantes e a Função Social no contrato Administrativo Bem Como no Processo Licitatório**. 2018. 47 f. Monografia (graduação em direito) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/2687>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e Contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 105, julho /set. 1971, p. 14-34.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. 10 Medidas de Combate à Insegurança Jurídica e ao Inadimplemento da Administração Pública em Contratos Administrativos. **Seção Colunistas**, Salvador, n. 270. 03 out. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/10-medidas-de-combate-a-inseguranca-juridica-e-ao-inadimplemento-da-administracao-publica-em-contratos-administrativos>. Acesso em: 11 jul. 2025.

PAES, Fabio Ramalho de Castro. **O princípio da supremacia do interesse público e a insegurança jurídica nos contratos administrativos**. 2018. 61 f. Trabalho de

conclusão de curso (Graduação em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

VIEIRA, Aline Pinho Romeiro. **Análise das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos**

Administrativos como Prerrogativa Administrativa. 2006. 53 f. Monografia (graduação em direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em:

https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33414/1/2006_tcc_aprvieira.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

10

DOI: 10.5281/zenodo.17108566

Como citar este artigo

(ABNT NBR 6023/2018):

SANTANA, Ayla Emanuelle Oliveira de; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral. Inteligência artificial no Brasil: desafios regulatórios e proteção dos direitos humanos. **Revista Insigne de Humanidades**, Natal, v. 2, n. 2, p. 148-161, maio/ago. 2025.

Recebido em: 20/08/2025

Aprovado em: 29/08/2025

Inteligência artificial no brasil: desafios regulatórios e proteção dos direitos humanos

Artificial intelligence in brazil: regulatory challenges and human rights protection

Ayla Emanuelle Oliveira de Santana¹

Universidade Tiradentes.

Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza²

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SEU IMPACTO NA SOCIEDADE ATUAL. 3 DESAFIOS ÉTICOS E REGULATÓRIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL. 4 IA NO JUDICIÁRIO: TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS. 5 REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL: PROPOSTAS LEGISLATIVAS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

¹ Graduanda em direito pela Universidade Tiradentes, atualmente Assistente jurídica na empresa Scorb, pesquisadora no Grupo de pesquisa em Direito Público, Educação Jurídica e Direitos Humanos DPEJDH - vinculada ao CNPQ, sou assessora do acadêmico na Associação Atlética Acadêmica de Direito Unitouros - AAADU, onde atuei na comissão organizadora da 7ª Roda de conversa Unitouros: Todos Juntos Pelo Fim da Violência Contra Mulher e do I Congresso de Direito Civil Digital, e faço parte da Liga de estudos e prática jurídica - LAPEJ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2948335843201396>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7496-2566>. E-mail: ailaemanuelle1@gmail.com.

² Pós-Doutora em Novas Tecnologias e Direito pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research dell Università Mediterranea di Reggio Calabria (Itália). Pós-Doutora em Direito e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia-UFBA. Doutora em Educação e Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Sergipe UFS. Especialista em Combate à corrupção: prevenção e repressão aos desvios de recursos públicos pela Faculdade Estácio CERS. Especialista em Direito do Estado pela UNIDERP. Especialista em Direito Municipal pela UNIDERP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Tiradentes - UNIT. Especialista em Psicologia Jurídica (Faculdade Única de Ipatinga, FUNIP-MG). Especialista em Terapia Cognitivo comportamental (Faculdade Única de Ipatinga, FUNIP-MG). Especialista em Psicopedagogia Clínico e Institucional (Faculdade Única de Ipatinga, FUNIP-MG). Especialista em ABA - Análise do Comportamento Aplicada (Faculdade Única de Ipatinga, FUNIP-MG). Especialista em Auditoria Contábil pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Professora Titular de Graduação e do Programa de Pós-graduação da Universidade Tiradentes. Líder do Grupo de Pesquisa Direito Público, Educação Jurídica e Direitos Humanos - DPEJDH/UNIT/CNPq. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7502386530836336>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3725-6339>. E-mail: patricia.veronica@souunit.com.br.

RESUMO:

O artigo analisa os desafios regulatórios do uso da inteligência artificial (IA) no Brasil, destacando os impactos sociais e os riscos à proteção dos direitos humanos. Com base em revisão bibliográfica e análise documental, a pesquisa enfatiza a crescente integração da IA em atividades cotidianas e em setores sensíveis, como o Judiciário, ressaltando casos de discriminação algorítmica e falhas em sistemas de reconhecimento facial. O estudo evidencia a urgência de diretrizes regulatórias capazes de equilibrar inovação tecnológica e salvaguarda de direitos fundamentais. Examina-se o Projeto de Lei nº 2.338/2023, além de experiências internacionais, como o Regulamento Europeu de IA, que institui critérios rigorosos para sistemas de alto risco. Conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro deve adotar modelo regulatório robusto, contemplando transparência, prestação de contas e supervisão humana. Assim, assegura-se que a IA seja utilizada como ferramenta de inovação e inclusão, e não como fator de exclusão e violação de garantias constitucionais.

Palavras-chave:

Inteligência artificial; direitos humanos; regulamentação; proteção de dados; ética digital.

ABSTRACT:

This article analyzes the regulatory challenges of artificial intelligence (AI) use in Brazil, emphasizing its social impacts and risks to human rights protection. Based on bibliographic review and documentary analysis, the study highlights AI's growing integration into daily life and sensitive sectors, such as the Judiciary, drawing attention to cases of algorithmic discrimination and failures in facial recognition systems. The research underscores the urgent need for regulatory frameworks that balance technological innovation with the safeguard of fundamental rights. It examines Bill No. 2.338/2023, alongside international experiences such as the European Union AI Act, which sets strict requirements for high-risk systems. The conclusion is that the Brazilian legal framework must adopt a robust regulatory model, incorporating transparency, accountability, and human oversight. In doing so, AI can serve as a tool for innovation and inclusion, rather than a driver of exclusion and rights violations, thereby strengthening democratic and constitutional guarantees.

Keywords:

Artificial intelligence; human rights; regulation; data protection; digital ethics.

1 INTRODUÇÃO

Com o avanço constante da tecnologia, mudanças significativas vêm transformando a forma como vivemos e nos relacionamos, e a inteligência artificial já faz parte do nosso dia a dia e começa a ocupar espaço até mesmo em áreas sensíveis, como meios sociais e sistemas judiciários. Contudo, o uso acelerado dessa tecnologia traz desafios éticos e legais que exigem uma regulamentação adequada. Para que o avanço tecnológico não ultrapasse os limites éticos e sociais, além de preservar a proteção dos direitos humanos.

O presente artigo busca realizar uma análise quanto a urgente necessidade de uma regulamentação da IA apresentando os riscos que a falta de regulamentação pode ocasionar, de forma a garantir o desenvolvimento tecnológico sem comprometer os direitos humanos. Para isso, propõe-se como objetivo analisar as implicações éticas e legais do uso da IA, identificar os principais desafios regulatórios e sugerir possíveis diretrizes para um uso responsável da tecnologia e buscar por um equilíbrio entre o desenvolvimento acelerado e a garantia de proteção aos direitos humanos. Analisando desde o ponto de partida em que esse problema se inicia, desde o desenvolvimento da IA até a forma em que é utilizada na sociedade.

A relevância deste estudo reside nos impactos aplicados na sociedade decorrentes do crescimento exponencial da IA no Brasil e nos riscos que sua utilização pode representar para os direitos humanos, especialmente sem uma regulamentação adequada. Esta análise é essencial para compreender como o país pode se alinhar a melhores práticas e proteger os direitos dos indivíduos em um cenário de rápida evolução tecnológica, além de entender de forma mais clara quais riscos que pode apresentar.

Quanto à metodologia utilizada, é realizada a revisão bibliográfica de literatura e artigos científicos sobre o tema, com ênfase em estudos que abordam o desenvolvimento responsável e ético da IA, além de documentos legislativos pertinentes, incluindo o Projeto de Lei nº 2.338/2023, que dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial.

O estudo busca abordar quatro tópicos, no primeiro, são discutidos o conceito da IA, suas características, formas de uso e impacto na sociedade, destacando a necessidade de uma regulamentação. No segundo, são analisados os principais desafios técnicos, éticos e regulatórios que cercam a IA, discutindo a responsabilidade e a ética no desenvolvimento e uso da IA. No terceiro, explora-se o uso da IA no sistema judiciário brasileiro, destacando os riscos que a automação de decisões judiciais pode trazer, especialmente em termos de violação de direitos humanos e fundamentais, trazendo exemplos de discriminações por algoritmo, entre outros. Por fim, são discutidas as principais propostas legislativas e regulatórias em tramitação no Brasil, com destaque

para o Projeto de Lei nº 2.338/2023, e como elas buscam equilibrar a inovação tecnológica com a necessidade de proteção dos direitos humanos.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SEU IMPACTO NA SOCIEDADE ATUAL

A Inteligência artificial é uma área da computação voltada a desenvolver algoritmos e sistemas capazes de realizar tarefas que demandam habilidades associadas à inteligência humana (Garcia. 2020, p. 15). O termo IA não descreve uma única tecnologia, pois compreende e descreve uma variedade de tecnologias e métodos para elaborar algoritmos, modelos e sistemas inteligentes, capazes de aprender com base nos dados que possuem. A IA é treinada por algoritmos, que são códigos computacionais escritos para resolver problemas específicos.

A recomendação personalizada de filmes e séries em plataformas de streaming, como Netflix ou Amazon Prime Vídeo, baseada no histórico de visualização e preferências do usuário e os sistemas de recomendação em plataformas de e-commerce, como Amazon ou Mercado Livre, que sugerem produtos com base no histórico de navegação e compras, são exemplos cotidianos em que os algoritmos atuam na tentativa de influenciar as escolhas individuais.

Os dados pessoais são coletados, extraídos, analisados, processados e tratados por máquinas. Algoritmos simples ou inteligentes analisam, comparam e tratam informações dos mais variados formatos a todo momento, os algoritmos inteligentes, sejam eles chamados de inteligência artificial ou *machine learning*, são programados para solucionar problemas. O próprio programa assimila a resolução, mas, como “eles não aprendem ou raciocinam como os humanos, isso pode fazer com que seus resultados sejam difíceis de prever e explicar” (Tutt, 2016, pág. 87). Seus efeitos podem ser simples, como um programa que fecha sem salvar o trabalho feito, mas também podem ser complexos, quando suas consequências incidem diretamente na sociedade (Meireles, 2021).

O desenvolvimento de projetos com o uso da IA começou no final da Segunda Guerra Mundial devido à publicação do artigo com o título de “*Computing Machinery and Intelligence*”, de autoria de Alan Turing (1950). Nesse artigo foi a primeira vez que se discutiram várias objeções à ideia de que as máquinas podem pensar, expondo seus contra-argumentos. Tal artigo foi considerado um dos mais influentes na história da inteligência artificial e da filosofia da mente.

Após esse marco, inúmeros autores começaram a desenvolver acerca da inferência “a máquina pode pensar?”. Tendo essa premissa desenvolvida em obras da literatura subsequente a Turin, podemos identificar algumas formas de inteligência que já eram imaginadas naquela época, por exemplo personagens fictícios definidos por seus autores como espécies de máquinas que adquiriam inteligência própria, interagindo assim com o mundo real (Moura, et al. 2023).

Com avanço dos computadores, no contexto da segunda guerra mundial, Alan Turing, considerado o “pai” da computação, após dar início a pesquisa nesse campo trazendo resultados relevantes até os dias de hoje.

A expressão “inteligência artificial” foi cunhada há décadas e tem habitado o imaginário humano desde então. Vivemos hoje uma mudança na percepção da sociedade sobre essa tecnologia: notou-se que vários artefatos computacionais podem atingir bom desempenho em tarefas normalmente associadas à inteligência, algo que pareceu por décadas pertencer apenas às obras de ficção científica. (Kaufman. 2022, p. 6)

Para Turing, a inteligência computacional do futuro deveria ser uma máquina capaz de aprender com a experiência.

A Inteligência Artificial está integrada ao dia a dia das pessoas, pois está sendo utilizada em diversas tecnologias de forma quase imperceptível. Nessa perspectiva, apresentam-se duas situações: 1) sistemas de reconhecimento facial, usados para desbloquear smartphones ou empresas e instituições utilizam esses sistemas para liberar entrada em áreas restritas sem necessidade de cartões ou senhas; 2) processos de recrutamento automatizados, que utilizam IA para analisar currículos e identificar candidatos com base nas competências estabelecidas.

Como a tecnologia é muitas vezes criada por determinados grupos de pessoas ou empresas com interesses específicos, sistemas baseados em inteligência artificial podem reproduzir comportamentos discriminatórios presentes na sociedade (Gorzoni, 2020, p. 5).

Por estar cada vez mais presente no dia a dia e se envolvendo em diversas áreas da vida, o uso de IA pode trazer alguns potenciais riscos, como por exemplo, no ano de 2024, um personal trainer foi detido durante um jogo de futebol em um estádio, devido a um erro no sistema de reconhecimento facial para entrar no estádio, alegando que ele tinha um mandado de prisão em aberto. O personal era um homem negro. A discriminação algorítmica decorre do fato de que nessas operações por algoritmos alguém pode pertencer a determinado grupo e ser julgado a partir das características generalizada desse grupo, onde as características individuais de uma pessoa são desconsideradas, sendo vista apenas como membro de um dado conjunto de pessoas (Barbosa, 202, p. 1). Em 2018, a Amazon descontinuou uma ferramenta de recrutamento e seleção baseada em IA que favorecia candidatos do sexo masculino. Isso ocorreu porque o sistema foi treinado com currículos predominantemente masculinos, treinados para avaliar candidatos observando padrões em currículos enviados à empresa ao longo de um período de 10 anos. A maioria veio de homens.

Levando em consideração os dados apresentados, é notável a necessidade de uma regulamentação mais robusta para que os direitos dos indivíduos não sejam violados. Dessa forma, a inteligência artificial, embora seja uma ferramenta poderosa e

útil cada vez mais presente no cotidiano, não está isenta de riscos decorrentes do seu uso. Seu desenvolvimento e aplicação exigem uma reflexão crítica sobre seus impactos sociais, especialmente no que diz respeito à reprodução de vieses e desigualdades. O histórico de avanços na área demonstra seu potencial transformador, mas também evidencia a necessidade de regulamentação e transparência nos algoritmos, garantindo que a tecnologia seja utilizada de maneira ética e responsável. À medida que a IA evolui, torna-se essencial equilibrar inovação e controle, de modo a maximizar seus benefícios sem comprometer direitos fundamentais e a equidade social.

3 DESAFIOS ÉTICOS E REGULATÓRIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Abordar a IA a partir de uma perspectiva de direitos humanos requer uma breve descrição do conceito. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), esses são direitos universais que se aplicam a todos os seres humanos, sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra condição.

Os sistemas de inteligência artificial apresentam riscos à proteção de direitos humanos, como a discriminação, julgamento imparcial e devido processo legal, privacidade e proteção de dados.

Um dos riscos mais levantados corresponde a violações do direito à privacidade e proteção de dados, um direito que está elencado no artigo 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Tecnologias de inteligência artificial têm sido utilizadas, por exemplo, para a criação de sistemas de decisões automatizadas. Tais mecanismos são capazes de tomar decisões automaticamente, fazer previsões ou sugerir recomendações de ações, sem intervenção humana. Para a criação desses sistemas é necessário um grande volume de dados pessoais para que um algoritmo possa ser alimentado e seja capaz de tomar uma decisão com certa precisão. O algoritmo aprende por meio do enorme volume de dados disponível e com isso é capaz de tomar decisões por si mesmo. Tais decisões podem afetar indivíduos, grupos sociais ou a sociedade como um todo. Desta forma, o enorme volume de dados e a forma como estes dados são utilizados por estes sistemas devem ser jurídica e eticamente regulados (Gorzoni, 2020, p. 4). O direito à privacidade também está elencado na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 12, e no Brasil, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, e também na lei 12.965/2014, também conhecida como Marco Civil da Internet.

Dignum (2019, p. 19), em sua obra "Inteligência Artificial Responsável – Como Desenvolver e Usar IA de Forma Responsável", discute a necessidade de uma postura ética em todas as fases do desenvolvimento de sistemas de Inteligência Artificial (IA). A autora propõe um modelo ético tripartido, denominado "ART of AI", que abrange três instâncias principais: Prestação de Contas (*Accountability*), Responsabilidade (*Responsibility*) e Transparência (*Transparency*).

Quanto à prestação de Contas, a IA deve ser capaz de explicar e justificar suas decisões para todas as partes interessadas, incluindo o desenvolvedor, a fiscalização e o usuário final, garantindo que estes compreendam como os resultados foram alcançados. Essa etapa é essencial para assegurar que o processo de decisão seja acessível e compreensível para todos.

A etapa de responsabilidade envolve a clara atribuição pelas decisões tomadas pelos sistemas de IA, citando de onde saíram aquelas informações e permitindo que erros ou resultados inesperados sejam identificados e corrigidos. Esta instância exige que as decisões automatizadas estejam vinculadas ao uso justo e apropriado dos dados, respeitando os direitos dos usuários e assegurando que as partes envolvidas sejam responsabilizadas quando necessário.

Por derradeiro, a Transparência refere-se à capacidade de entender o funcionamento dos sistemas de IA, o que inclui a inspeção e auditabilidade dos algoritmos e suas decisões. Considerando que muitos algoritmos são tratados como "caixas-pretas", é imperativo que desenvolvedores e reguladores tenham meios para explicar e revisar os processos de decisão e a gestão de dados de forma clara e acessível.

Este modelo proposto por Dignum destaca a importância de uma abordagem ética robusta e sistemática no desenvolvimento de IA, garantindo a confiança e a justiça na utilização dessas tecnologias.

A autora defende que, para o desenvolvimento de IA responsável, é necessário incorporar valores humanos e princípios éticos desde o início, garantindo que a tecnologia seja segura, justa e transparente. A abordagem seria uma estrutura que ajudaria a tornar o funcionamento dos sistemas de IA mais transparente, confiável e ético, promovendo um uso da tecnologia que respeite os direitos e o bem-estar social. (Schmidt; Huttenloher; Kissinger, 2023, p. 23), também contribuem com uma discussão sobre como a IA pode transformar nossos conceitos de realidade, a IA vai além de ser uma ferramenta prática, ela afeta a própria maneira como percebemos e nos engajamos com o mundo. Esse raciocínio levanta questões sobre como manter o controle sobre nossas escolhas e preservar nossa autonomia como seres humanos, à medida que a IA desempenha um papel maior na formação de nossas ideias e ações.

4 IA NO JUDICIÁRIO: TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS

A inteligência artificial no judiciário abrange diversas áreas, desde a análise da reincidência criminal até sentenças deferidas por esta. Ter a IA presente neste âmbito da sociedade sem a devida regulamentação é um constante risco a violação dos direitos humanos e fundamentais assim como o Estado Democrático de Direito. Tal posição, inclusive, está proposta no Projeto de Lei nº 2.338, atualmente em tramitação no Senado Federal, que visa disciplinar o uso de IA no país. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, prevê o direito do devido processo legal. Com a IA presente em diversas áreas

do judiciário, não há como ter um controle do seu uso, ou em muitos aspectos, quem será responsabilizado em caso de violação de alguma lei.

Atualmente é utilizada a Resolução Nº 332 de 21/08/2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. A resolução entende por:

I – Algoritmo: sequência finita de instruções executadas por um programa de computador, com o objetivo de processar informações para um fim específico;

II – Modelo de Inteligência Artificial: conjunto de dados e algoritmos computacionais, concebidos a partir de modelos matemáticos, cujo objetivo é oferecer resultados inteligentes, associados ou comparáveis a determinados aspectos do pensamento, do saber ou da atividade humana (Conselho Nacional de Justiça, Resolução Nº 332 de 21/08/2020).

A Resolução prevê que as tarefas atribuídas a IA no processo judicial devem se submeter à revisão humana. Em virtude dos possíveis impactos em valores relacionados aos direitos fundamentais e ao regime democrático, as respostas dadas pelas máquinas a várias das tarefas atribuídas no processo judicial deveriam se submeter à revisão humana.

Entretanto, a pesquisa desenvolvida pela FGV exposta na 2ª edição de seu relatório, aferiu que apenas em “pouco mais da metade das iniciativas (54%)” já implantadas, as respostas da máquina são submetidas a “algum tipo de validação humana”, sem maiores detalhes de como são os procedimentos (Toledo, 2023, p. 8). Quanto à revisão humana de decisões, no PL nº 2.338/2023, determina-se que é direito da pessoa que tiver seus interesses impactados de maneira significativa por decisão tomada por IA (art. 10), devendo o Poder Público que contratar, desenvolver ou utilizar sistemas de IA adotar medidas que garantam tal direito (art. 21, inc. IV). A Resolução prevê que o desenvolvimento da IA deverá seguir determinadas diretrizes, assim como deve ser divulgado o algoritmo utilizado e seu uso deve possuir validação humana, porém, Toledo traz em seu trabalho dados que demonstram que essas exigências não vêm sendo cumpridas, o que exige uma regulamentação mais robusta. A dificuldade de acesso a informações a respeito fica notória, por exemplo, já pelo fato de apenas 22% dos tribunais disponibilizarem publicamente os algoritmos dos programas, o que possibilita a auditabilidade de apenas menos de um quarto da IA atualmente em uso pelo Judiciário pátrio. A situação é ainda mais grave quando tais programas são desenvolvidos por empresas privadas, que detêm a propriedade intelectual e o sigilo comercial em virtude do direito de patente - realidade de quase um terço dos programas adotados pelos Tribunais investigados pelo CNJ (Toledo, 2023, p. 9).

Além dos riscos trazidos pelo uso da IA em sistemas próprios do Estado, há o risco do uso indiscriminado pelo judiciário, como por exemplo, no ano de 2023 um juiz

federal da 1ª Região, assinou uma sentença feita por inteligência artificial, a partir do uso do ChatGPT. O caso poderia ter passado despercebido não fosse o fato de a inteligência artificial ter inventado, para basear a decisão, uma jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que não existe. Por causa disso, o advogado derrotado percebeu a fraude e acionou a Corregedoria Regional de Justiça Federal da 1ª Região (Consultor Jurídico, 2023)

O PL N° 2338, 2023 tem como um de seus fundamentos o respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos, assim como é trazido na constituição. A sentença deferida pelo juiz trazida no exemplo citado, foi uma violação aos direitos humanos e fundamentais, assim como ao devido processo legal. Trazendo também uma pesquisa realizada por Blackman, ele apresenta um exemplo em que dois indivíduos são avaliados por uma IA utilizada para prever o risco de reincidência criminal. A Pessoa 1, uma jovem negra com histórico de pequenos atos infracionais, e a Pessoa 2, um homem branco de meia-idade com condenações por crimes violentos, são submetidos ao julgamento do software. De forma alarmante, a IA classifica a Pessoa 1 como um risco significativamente maior (8/10) em comparação à Pessoa 2 (3/10), apesar de a primeira possuir um histórico criminal consideravelmente mais leve. Esta ilustração evidencia como os algoritmos podem reproduzir e amplificar vieses raciais, destacando os desafios éticos e sociais da adoção de tecnologias automatizadas em decisões judiciais (Blackman, 2024, p. 41).

Diante dos desafios apresentados, percebe-se que a regulamentação da IA no Judiciário é essencial para garantir a transparência e a proteção de dados dos indivíduos, assegurando que as decisões automatizadas respeitem os direitos fundamentais e não perpetuem desigualdades estruturais. Embora existam normativas como a Resolução n° 332/2020 do CNJ e o PL n° 2.338/2023, sua implementação ainda enfrenta barreiras significativas, seja pela falta de fiscalização, seja pela resistência dos tribunais em divulgar informações sobre os algoritmos utilizados. Apesar de possuir resolução vigente no país, ela não é aplicada da forma em que foi estabelecida, resultante de falta de fiscalização adequada, assim como meios para que haja uma maior eficiência e aplicabilidade em suas normas.

O Regulamento 2024/1689 do parlamento europeu e do conselho, que traz regras sobre inteligência artificial traz um ponto bastante relevante sobre como a IA pode ser utilizada de maneiras positivas e sua importância para a sociedade atual, porém para o seu uso positivo, é necessário que existam regulamentações capacitadas de conter e evitar possíveis danos que venham a ser causados:

A IA é uma família de tecnologias em rápida evolução que contribui para uma ampla gama de benefícios econômicos, ambientais e sociais em todo o espectro de indústrias e atividades sociais. Ao melhorar a previsão, otimizar operações e alocação de recursos e personalizar soluções digitais disponíveis para indivíduos e

organizações, o uso da IA pode fornecer vantagens competitivas importantes para empreendimentos e apoiar resultados social e ambientalmente benéficos, por exemplo, em saúde, agricultura, segurança alimentar, educação e treinamento, mídia, esportes, cultura, gestão de infraestrutura, energia, transporte e logística, serviços públicos, segurança, justiça, eficiência de recursos e energia, monitoramento ambiental, conservação e restauração da biodiversidade e ecossistemas e mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Regulamento (UE) 2024/1689 do parlamento europeu e do conselho de 13 de junho de 2024)

O regulamento europeu, mostra a importância de diretrizes claras para mitigar riscos e garantir transparência nos sistemas de IA. O regulamento estabelece que sistemas de alto risco, incluindo aqueles utilizados no setor jurídico, devem cumprir requisitos específicos de transparência, supervisão humana e auditabilidade. Prevendo que os sistemas de IA de alto risco sejam avaliados antes da implementação, exijam documentação técnica detalhada e passem por monitoramento contínuo para evitar impactos adversos aos direitos dos usuários.

Ademais, o regulamento exige que os sistemas de IA forneçam explicações claras sobre seu funcionamento, garantindo que suas decisões possam ser revisadas e compreendidas pelos usuários. Fortalecendo a transparência e permitindo que os cidadãos tenham meios de contestar decisões automatizadas e até mesmo corrigir informações. Essas medidas são fundamentais para assegurar que a tecnologia esteja alinhada com os princípios e direitos dos usuários, prevenindo vieses algorítmicos e assegurando a responsabilidade dos sistemas automatizados utilizados no Judiciário.

Se a inteligência artificial no Judiciário não for utilizada com responsabilidade e controle adequado, corre-se o risco de comprometer a segurança jurídica e a própria confiança na Justiça. Portanto, a regulamentação precisa ser acompanhada de mecanismos eficazes de supervisão e de um compromisso real com a proteção dos direitos humanos, garantindo que a IA sirva como uma ferramenta de aperfeiçoamento da Justiça, e não como um fator de risco para sua integridade.

5 REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL: PROPOSTAS LEGISLATIVAS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O avanço acelerado da inteligência artificial tem impulsionado debates sobre a necessidade de regulamentação para equilibrar inovação tecnológica e proteção dos direitos humanos. No Brasil, propostas legislativas buscam estabelecer diretrizes que assegurem o desenvolvimento e uso ético dessa tecnologia, com destaque para o Projeto de Lei nº 2.338/2023.

A proposta de legislação citada define princípios e diretrizes para o desenvolvimento da IA no Brasil, onde inclui a necessidade de mitigação de riscos e de

transparência na tomada de decisão da IA. A proposta prevê a classificação dos sistemas de IA conforme o potencial de risco, a exigência de avaliações de impacto e a adoção de mecanismos de responsabilização. O projeto também propõe a criação de um órgão regulador capaz de fiscalizar a implementação e o cumprimento das normas estabelecidas, garantindo a aplicação eficaz das políticas públicas relacionadas à IA.

A preocupação com a proteção dos direitos fundamentais no contexto da IA vem sendo um assunto debatido a nível global, como por exemplo o AI Act da União Europeia, que já estabelece critérios rigorosos para sistemas de alto risco, impondo transparência e mecanismos de supervisão, além de que demonstra como a regulamentação pode ser mais eficaz quando acompanhada de medidas práticas, indo além de definir princípios para o uso responsável da IA, para garantir que essas regras sejam cumpridas, o regulamento instituiu órgãos responsáveis pela fiscalização em cada país da União Europeia, além de prever sanções para quem descumprir as normas. Esta atitude mostra que, assim como em outras legislações bem-sucedidas, uma regulamentação funciona de forma muito mais eficaz quando vem acompanhada de estruturas institucionais que permitam sua aplicação e fiscalização efetiva e constante.

No Brasil, o projeto de lei em aprovação busca também por um modelo regulatório eficiente que envolve não apenas a criação de normativas, mas também a definição de mecanismos concretos de aplicação.

Para garantir a concreta efetividade da regulação, é notável que se faz necessário a criação de um órgão regulador especializado, a definição de penalidades proporcionais ao descumprimento das normas e uma fiscalização eficaz desde o desenvolvimento da IA até que chegue ao usuário final.

Schmidt, Huttenloher e Kissinger (2023, p. 30) argumentam que a IA está transformando a maneira como interagimos com o mundo, levantando questionamentos sobre autonomia e controle das decisões individuais. Para garantir que essas transformações ocorram dentro de parâmetros éticos e legais, é essencial que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça salvaguardas adequadas. (Dignum, 2019, p.18), destaca a importância da transparência e prestação de contas no uso da IA, enfatizando que apenas por meio de um modelo regulatório sólido é possível garantir o respeito aos direitos fundamentais.

Dessa forma, a regulamentação da IA no Brasil deve buscar um modelo que não apenas define diretrizes, mas que também estabeleça mecanismos concretos de fiscalização e aplicação das normas, trazendo a criação de normativas e investindo na estruturação necessária para garantir sua efetividade, tendo em vista os riscos apontados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São nítidos os benefícios trazidos pela IA na sociedade como um todo, assim como seus riscos sem a devida fiscalização. Este estudo busca trazer uma análise destas implicações abordando a urgência de uma regulamentação que possa equilibrar o rápido desenvolvimento tecnológico com a proteção dos direitos humanos e fundamentais.

A preocupação com a proteção dos direitos fundamentais no contexto da IA é também uma necessidade global, como já estabelecido na União Europeia, que possui regulamentação vigente estabelecendo critérios rigorosos para regularização do uso e desenvolvimento da IA, e é referência no desenvolvimento de regulações para outros países.

A tramitação do Projeto de Lei nº 2.338/2023 no Senado Federal representa um avanço importante, e um grande marco na sociedade, propondo diretrizes como a centralidade da pessoa humana, o respeito aos direitos fundamentais, tendo em vista os valores previstos na constituição e sua inviolabilidade, sendo esses valores essenciais para que seja mantido um equilíbrio no desenvolvimento tecnológico acelerado.

As implicações das análises realizadas nos mostram que com o constante avanço tecnológico é de extrema importância avaliar o impacto da IA em diferentes contextos sociais e o papel de diversas culturas e contextos jurídicos na regulação da tecnologia, tendo em vista que a necessidade de uma regulamentação vai além do jurídico de uma legislação pertinente, uma vez que há consequências sociais na vida dos indivíduos que venham a ser afetados.

É importante ressaltar o exemplo citado da aplicação do regulamento europeu e sua relevância como um exemplo de legislação eficaz que alia diretrizes normativas com medidas eficazes de implementação. A aplicação efetiva do regulamento europeu demonstra que uma regulação se torna muito mais eficaz quando acompanhada de estruturação institucional e mecanismos de fiscalização. Dessa forma, existem formas de garantias que essa regulamentação será aplicada. No Brasil, possuímos a ANPD como órgão regulador da privacidade e proteção de dados, onde este órgão realiza a fiscalização, a contenção de danos em eventuais vazamentos de dados e onde também é aplicada as eventuais multas pela falta de alinhamento com a lei geral de proteção de dados. Tendo esses aspectos alinhados a uma regulamentação robusta, é notável que haverá uma maior fiscalização e aplicação mais efetiva da legislação.

No projeto de lei apresentado, medidas semelhantes tendem a ser adotadas para garantir a efetividade da regulação, incluindo a criação de um órgão regulador especializado.

Por fim, este estudo busca destacar a urgência de regulamentar a IA de forma a proteger os direitos humanos, tendo em vista que qualquer avanço tecnológico deve ser acompanhado por princípios éticos para que haja proteção dos direitos dos indivíduos.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Tales Schmidke. **Inteligência artificial e discriminação algorítmica**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/innova-e-acao/inteligencia-artificial-e-discriminacao-algoritmica>. Acesso em: 19 set. 2024.

BLACKMAN, Reid. **Máquinas Éticas**: seu guia conciso para uma IA totalmente imparcial, transparente e respeitosa. Rio de Janeiro: Editora Alta Livros, 2024, p. 1-194.

BRASIL. **Lei nº 2338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1701182930272&disposition=inline>. Acesso em: 10 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 7 abr. 2025.

CONSULTOR JURÍDICO. **CNJ vai investigar juiz que usou tese inventada pelo ChatGPT para escrever decisão**. 12 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-12/cnj-vai-investigar-juiz-que-usou-tese-inventada-pelo-chatgpt-para-escrever-decisao/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

DASTIN, Jeffrey. **Amazon ditched AI recruiting tool that favored men for technical jobs**. The Guardian, 10 out. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2018/oct/10/amazon-hiring-ai-gender-bias-recruiting-engine>. Acesso em: 7 abr. 2025.

DIGNUM, Virginia. **Inteligência Artificial Responsável** (Inteligência Artificial: Fundamentos, Teoria e Algoritmos). Título original: Responsible Artificial Intelligence – How to Develop and Use AI in a Responsible Way. Artificial Intelligence: Foundations, Theory, and Algorithms. Springer; 1. ed. 2019, p. 1-127. Acesso em: 25 mar. 2025

G1. **'Medo, frustrado e constrangido', diz homem detido por engano em estádio após erro do sistema de reconhecimento facial**. Fantástico, 21 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/04/21/medo-frustrado-e-constrangido-diz-homem-detido-por-engano-em-estadio-apos-erro-do-sistema-de-reconhecimento-facial.ghtml>. Acesso em: 7 abr. 2025.

GARCIA, A. C. B. **Ética e inteligência artificial**. Computação Brasil, Computação Brasil, p. 14-22, nov. 2020. Disponível em: <https://journals-sol.sbc.org.br/index.php/comp-br/article/view/1791/1625>. Acesso em: 7 abr. 2025.

GORZONI, Paula. **Inteligência Artificial: Riscos para direitos humanos e possíveis ações**, p. 1-22, 2019. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2019/03/Paula-Gorzoni.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

MOURA, Adelina; CARVALHO, Ana Amélia A.; CAMILO, Ana Luiza Pedrosa; *et al.* **Inteligência Artificial e Educação: Refletindo sobre os desafios contemporâneos**, Salvador Edufba / UEFS Editora: 2023, p.1/232.

KAUFMAN, Dora. **Desmistificando a inteligência artificial**. São Paulo: Autêntica Editora, 2022. p. 1-336. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559281596/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

MEIRELES, Adriana Veloso; Algoritmos e autonomia: relações de poder e resistência no capitalismo de vigilância, **SciELO**, Brasília, 2021, p. 1-23. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/vryT7RHCQ8q8RvYXF3zKvZS/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SCHMIDT, Eric; HUTTENLOCHER, Daniel; KISSINGER, Henry A. **A Era da IA: e nosso futuro como humanos**. Rio de Janeiro: Editora Alta Livros, 2023, p. 1-256. Acesso em: 25 mar. 2025

TOLEDO, Cláudia; PESSOA, Daniel. O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 1, 2023, p. 1–31. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/qRC4TmVXVDJ8Wkv7Ns49jxH/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

TUTT, Andrew. An FDA for algorithms. **Administrative Law Review**, v. 69, n. 1, p. 83-123, 2017. Disponível em: <https://www.administrativelawreview.org/wp-content/uploads/2019/09/69-1-Andrew-Tutt.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 13 de junho de 2024. Relativo à inteligência artificial e que altera determinados atos legislativos da União. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>. Acesso em: 7 abr. 2025.