

ISSN 1983-7283 (n. 1 ao n. 23)  
ISSN Eletrônico 2764-9679 (n. 24 - atual)



Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia  
Ano 2026 - Ed. 36, n.2 - 2026

# REVISTA DA Emeron

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ed. 36, n.2 - 2026

**Editora: Escola da Magistratura do Estado de Rondônia**  
**Av. Rogério Weber, 1872, Centro**  
**CEP: 76.801-906**  
**Porto Velho - Rondônia-Brasil**  
**Tel.: (69) 3309-6440**  
**emeron.cepep@tjro.jus.br - emeron.tjro.jus.br**

**Editor Responsável**

Eduardo Abílio Kerber Diniz

**Produção / Diagramação**

Centro de Pesquisa, Inovação e Publicação Acadêmica - CEPEP

Núcleo de Pesquisa e Publicação - NUPEP

Iasmim Farias Campos Lima

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei n. 9.610, de 19/2/1998. Nenhuma parte desta obra, sem autorização prévia da Escola da Magistratura ou dos autores, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, fotográficos, de gravação ou outros.

---

Revista da Emeron / Escola da Magistratura do Estado de Rondônia. – V.36, nº2 (jan./jul. 1996-) – Porto Velho: TJRO, 2026

Anual

ISSN 1983-7283 (n. 1 ao n. 23)

ISSN Eletrônico - 2764-9679 (n. 24 - atual)

1. Direito – Periódicos I. Rondônia (Estado) Tribunal de Justiça.  
Escola da Magistratura do Estado de Rondônia

CDD: 340.5  
CDU-340 (05)

---

**CÚPULA DIRETIVA - BIÊNIO 2026-2027**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia**

Des. Alexandre Miguel

**Presidente**

Des. Francisco Borges Ferreira Neto

**Vice-Presidente**

Des. Glodner Luiz Pauletto

**Corregedor-Geral**

**Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - Emeron**

Des. Gilberto Barbosa Batista dos Santos

**Diretor da Emeron**

Juiz Cristiano Gomes Mazzini

**Vice-Diretor / Coordenador do CEPEP**

Juiz Áureo Virgílio Queiroz

**Coordenador do LABIN**

Juiz Eduardo Abílio Kerber Diniz

**Coordenador do NUPEP**

Juiz Ivens dos Reis Fernandes

**Coordenador da Subseção de Cacaoal**

Gisele Fernandes Rodrigues

**Secretária-Geral**

Juiz Eduardo Abílio Kerber Diniz

**Coordenação de Conteúdo**

## SUMÁRIO

|                     |          |
|---------------------|----------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b> | <b>6</b> |
|---------------------|----------|

|                                                                                          |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>ADPF973 – ENTRE A NORMA E A EXCLUSÃO: LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA</b> | <b>9</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

Rodolfo Garcia Teixeira  
rods2210@outlook.com

|                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AFINAL, O QUE É TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SERVIÇO PÚBLICO? HIPÓTESES PARA ALÉM DA DIGITALIZAÇÃO</b> | <b>29</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Maicon Cesar Batista Cucchi  
concesar@tjro.jus.br

|                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>O PANORAMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELOS TRIBUNAIS: USOS, SIMILARIDADES E ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b> | <b>41</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Melyssa da Silva Bezerra  
melyssasbsilva@gmail.com  
Dalmo Antônio de Castro Bezerra  
dalmo.bezerra@sou.fcr.edu.br

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A APLICABILIDADE DA LGPD NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA: ADEQUAÇÃO DA LEI, DESAFIOS E PERSPECTIVAS</b> | <b>66</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Quele Cristina Cavalcante  
quele.cristina@gmail.com

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ACESSO À JUSTIÇA NA AMAZÔNIA: A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUMS DIGITAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA</b> | <b>86</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Oscar Francisco Alves Júnior  
oscar@tjro.jus.br  
Vinícius de Almeida Ferreira  
vinicius.ferreira@tjro.jus.br  
Eliel Batista Sales  
elielbsales@gmail.com  
Norivaldo José Ferreira  
norivaldojf.adv@gmail.com

|                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>O REVISOR DE TEXTOS JURÍDICOS NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: COMPETÊNCIAS, LIMITES E O IMPERATIVO DA LINGUAGEM SIMPLES</b> | <b>107</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Renato Luiz Gomez da Silva  
renatoluiz@tjro.jus.br  
Estefano José da Cruz  
estefanocruz@tjro.jus.br

---

**O PERFILAMENTO CRIMINAL ASSISTIDO POR  
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA NOVA PERSPECTIVA  
DA CRIMINOLOGIA POSITIVA \_\_\_\_\_123**

Melyssa da Silva Bezerr  
melyssasbsilva@gmail.com  
Gustavo Santana do Nascimento  
gustavo.nascimento@fcr.edu.br

**A NOVA FRONTEIRA DO PODER CRIMINAL: FACÇÕES,  
CRIMES AMBIENTAIS E RECONFIGURAÇÃO DA  
SOBERANIA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA \_\_\_\_\_141**

Arlen Jose Silva de Souza  
arlen0402@hotmail.com  
Sérgio William Domingues Teixeira  
swdteixeira@gmail.com

**DIRETRIZES DA OCDE E A SOBERANIA FISCAL DO  
BRASIL \_\_\_\_\_167**

Rafael Duck  
rafaelduck.adv@gmail.com

**GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL, SEGURANÇA  
JURÍDICA E ATUAÇÃO JURISDICIONAL NA PROTEÇÃO  
À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA:  
ANÁLISE DA LEI Nº 2.910/2025 DE GUAJARÁ-MIRIM  
(RO) \_\_\_\_\_180**

Roberto Bouez da Silva  
sobouez@hotmail.com  
Delson Fernando Barcellos Xavier  
delson@unir.b

---

## APRESENTAÇÃO

*Há momentos em que uma edição de revista jurídica funciona como instantâneo de uma época. Esta 36ª edição, volume 2, da Revista da Emeron é um deles. Os artigos aqui reunidos não compõem inventário disperso de temas, mas diagnóstico articulado do tempo presente do Judiciário brasileiro, uma Justiça que precisa, ao mesmo tempo, rever as bases de aplicação de suas normas, incorporar com discernimento as novas tecnologias, proteger direitos fundamentais cada vez mais expostos e responder a desafios territoriais e criminais que se reconfiguram em velocidade até há pouco desconhecida.*

*A edição abre por onde toda reflexão jurídica madura deveria começar: pela distância entre o que a norma diz e o que ela efetivamente realiza. Em “ADPF 973, entre a Norma e a Exclusão: Legalidade e Constitucionalização Simbólica”, o leitor encontra a tese que atravessa, em registros distintos, toda esta edição: formalidade sem substância não realiza Constituição, apenas a encena.*

*Essa mesma desconfiança em relação ao gesto retórico das transformações orienta “Afinal, o que é Transformação Digital no Serviço Público? Hipóteses para Além da Digitalização”, que recoloca, com necessária honestidade, uma questão frequentemente confundida: digitalizar fluxos não equivale a transformar a administração pública. A pergunta encontra desdobramento no panorama mapeado por “O Panorama Global de Implementação da Inteligência Artificial pelos Tribunais: Usos, Similaridades e Estágios de Implementação”, que situa o Judiciário brasileiro em perspectiva comparada e revela a heterogeneidade dos estágios em que se encontram as cortes ao redor do mundo.*

*Nenhuma transformação tecnológica, contudo, sustenta-se sem proteção rigorosa de dados pessoais. É o que demonstra “A Aplicabilidade da LGPD no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: Adequação da Lei, Desafios e Perspectivas”, trabalho que examina, a partir da realidade concreta do TJRO, os obstáculos e os caminhos para a efetiva conformidade legal, oferecendo material de alto valor prático para outros tribunais que enfrentam desafios análogos.*

*Há, porém, uma face luminosa dessa transformação: a sua capacidade de aproximar a Justiça de quem dela mais necessita. “Acesso à Justiça na Amazônia: a Experiência dos Fóruns Digitais do Tribunal de Justiça de Rondônia” registra como a digitalização vem reduzindo distâncias historicamente impostas pela geografia amazônica, convertendo o que era barreira em ponte. Na contramão de qualquer entusiasmo ingênuo, “O Revisor de Textos Jurídicos na Era da Inteligência Artificial: Competências, Limites e o Imperativo da Linguagem Simples” lembra que a tecnologia só cumpre sua função inclusiva quando subordinada ao trabalho humano qualificado e ao imperativo da clareza, da qual a inteligência artificial é*

*instrumento de apoio, jamais substituta.*

*Se a tecnologia aproxima a Justiça do cidadão, ela também redesenha a paisagem do fenômeno criminal. “O Perfilamento Criminal Assistido por Inteligência Artificial: uma Nova Perspectiva da Criminologia Positiva” discute, com rigor metodológico, os usos e os riscos das ferramentas preditivas aplicadas à investigação e à prevenção, recolocando o debate clássico da criminologia em novas coordenadas. Olhar-se amplia em “A Nova Fronteira do Poder Criminal: Facções, Crimes Ambientais e Reconfiguração da Soberania na Amazônia Brasileira”, trabalho que enfrenta o avanço de organizações criminosas sobre o território amazônico e sua disputa, de fato, pelo exercício de funções que deveriam ser exclusivas do Estado, problema cuja gravidade ainda não recebeu, no debate público nacional, a atenção que merece.*

*A soberania, que perpassa o artigo anterior em sua dimensão territorial, reaparece sob nova forma em “Diretrizes da OCDE e a Soberania Fiscal do Brasil”, que examina em que medida os parâmetros internacionais de tributação podem condicionar (ou não) a autonomia fiscal brasileira, discussão indispensável em tempos de cooperação internacional cada vez mais densa.*

*A edição se encerra recolocando o debate no plano mais imediato e talvez mais essencial: o da proteção concreta da pessoa. “Governança Interinstitucional, Segurança Jurídica e Atuação Jurisdicional na Proteção à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista”, a partir da análise da Lei nº 2.910/2025 de Guajará-Mirim (RO), demonstra como a articulação entre instituições pode (e deve) garantir segurança jurídica a uma população historicamente vulnerável, lembrando que toda transformação técnica ou normativa só faz sentido quando alcança quem mais precisa do Direito.*

*Tomada em conjunto, esta edição confirma a vocação da Revista da Emeron: ser espaço plural, em que rigor acadêmico e enfrentamento dos problemas concretos do Judiciário rondoniense e brasileiro convergem para uma mesma pauta. Da crítica ao simbolismo normativo à proteção das pessoas com Transtorno do Espectro Autista, passando pela inteligência artificial, pela proteção de dados, pelo acesso à Justiça na Amazônia, pela ocupação criminosa do território e pela soberania fiscal, os artigos aqui reunidos demonstram que pensar a Justiça é, hoje, pensar simultaneamente o tempo, o território e a pessoa.*

*Que a leitura desperte debates e, sobretudo, inspire práticas à altura dos desafios que se impõem à magistratura neste tempo de transformações profundas.*

*Boa leitura.*

*Juiz Cristiano Gomes Mazzini  
Vice-Diretor / Coordenador do CEPEP*



***ARTIGOS***

## **ADPF 973 – ENTRE A NORMA E A EXCLUSÃO: LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA**

### ***Adpf 973 – between norm and exclusion: legality and symbolic constitutionalization***

Rodolfo Garcia Teixeira  
rods2210@outlook.com

#### **RESUMO**

O presente artigo busca analisar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 973, julgada parcialmente procedente em 18 de dezembro de 2025, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e de graves violações a preceitos fundamentais, afastando, no entanto, a existência de um estado de coisas inconstitucional. O estudo parte da premissa de que, em que pese o Estado brasileiro tenha demonstrado esforços na adoção de medidas capazes de mitigar os efeitos do racismo estrutural, estas ainda apresentam efetividade reduzida diante do contexto experimentado pela população negra no Brasil. Nesse contexto, defende-se a ideia de que a decisão não pode afastar-se de uma leitura do princípio da legalidade, revelando a dissonância entre a norma e sua concretização na materialidade. Argumenta-se que a exclusão da população negra no Brasil não decorre de simples mora legislativa, mas de insuficiência sistêmica na generalização de expectativas normativas. Desse modo, o bloqueio da reflexividade constitucional perpetua o binômio inclusão/exclusão, em que a mera existência de políticas públicas, sem mecanismos de fiscalização e de aferição de resultados, mostra-se insuficiente para afastar o estado de coisas inconstitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** racismo estrutural. constitucionalização simbólica. teoria dos sistemas. Legalidade. estado de coisas inconstitucional.

#### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the legal thesis established by the Brazilian Supreme Court in ADPF 973, partially upheld on December 18, 2025. In its ruling, the Court acknowledged the existence of structural racism in Brazil and serious violations of fundamental constitutional principles, while nevertheless rejecting the characterization of an unconstitutional state of affairs. The study is grounded on the premise that, although the Brazilian State has undertaken efforts to implement measures aimed at mitigating the effects of structural racism, such measures have thus far demonstrated limited effectiveness in light of the lived realities of the Black population in Brazil. Within this framework, it is argued that the decision cannot depart from a broader interpretation of the principle of legality, thereby exposing

the dissonance between legal norms and their actual materialization in practice. The exclusion of the Black population from the practical scope of fundamental rights does not stem from mere legislative inaction, but from a systemic failure to generalize normative expectations across the legal order. Accordingly, the blockage of constitutional reflexivity perpetuates the inclusion/exclusion binary, in which the mere existence of public policies, lacking mechanisms of oversight and outcome assessment, proves insufficient to overcome the unconstitutional state of affairs.

**KEYWORDS:** structural racism. symbolic constitutionalization. social systems theory. rule of law. unconstitutional state of affairs.

## 1 BREVE HISTÓRICO DA ADPF 973

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil, Rede Sustentabilidade, Partido Verde e Partido Democrático Trabalhista, visando o reconhecimento e saneamento de graves lesões a normas constitucionais.

Em sua petição inicial, os autores alegaram a existência de grandes e recorrentes violações a direitos e garantias fundamentais da população negra do Brasil, evidenciando a sua exclusão de tais direitos, em total descompasso com o aduzido pela Constituição Federal, requerendo, portanto, diversas medidas a título de tutela provisória.

Pleitearam que seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional em razão do racismo estrutural e institucional, responsáveis por um conjunto de medidas de caráter necropolítico financiado pelo Poder Público.

Instada a se manifestar pela então relatora do caso, Ministra Rosa Weber, que viria a ser substituída pelo Ministro Luiz Fux, a Advocacia-Geral da União (AGU) defendeu a inadequação do pleito à ADPF, assim como a improcedência total dos pedidos, alegando a efetividade do Estado em políticas públicas de igualdade racial.

Fato seguinte, a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, aduzindo que “Não cabe ao poder judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.”.

Entretanto, em um revés, a AGU alterou seu posicionamento, informando que:

É preciso reconhecer a violação contínua e

sistemática de direitos fundamentais da população negra ao longo de toda a história do Brasil. O enfrentamento a esse complexo quadro social demanda a atuação conjunta, harmônica e com a preservação das respectivas atribuições, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a envolver a União, os Estados e os Municípios em um esforço conjunto, permanente e coordenado. Encarar o racismo, entendendo-o como estrutura social que rege e fundamenta relações, requer, portanto, que as estruturas de poder estejam dedicadas, de forma articulada, a esta finalidade.

Após aberto o Julgamento em Plenário, o Ministro Relator Luiz Fux readequou seu voto para afastar o estado de coisas inconstitucional, entendimento que foi avalizado pelos Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Cristiano Zanin e Dias Toffoli.

Em sentido divergente, ficaram vencidos os ministros Flávio Dino, Edson Fachin e a ministra Cármen Lúcia, que votaram pela procedência parcial da ADPF, declarando o estado de coisas inconstitucional e reconhecendo a necessidade de superação das desigualdades raciais históricas.

Em 18 de dezembro de 2025 foi publicada a decisão exarada pelo Tribunal Pleno, determinando medidas nas áreas da saúde, segurança alimentar, segurança pública, proteção à vida, providências reparatórias em virtude das graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, construção da memória, atendimento humanizado, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural, entre outras, o que evidencia o caráter exemplificativo das diretrizes.

O presente artigo apresenta como objeto uma análise da tese fixada pela ADPF 973 do STF à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, evidenciando a desarmonia entre o reconhecimento formal do racismo estrutural e a efetividade material dos direitos fundamentais da população negra. Apresenta-se como objetivos: (i) conceituar racismo estrutural; (ii) examinar a doutrina do estado de coisas inconstitucional; e (iii) demonstrar, com base no princípio da legalidade, em que extensão a rejeição do estado de coisas inconstitucional se configura como constitucionalização simbólica.

Adota-se, para tanto, a abordagem normativo-dogmática, valendo-se da ADPF 973, das sentenças T-025/2004 e T-153/1998 da Corte Constitucional Colombiana e do caso *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*. No mesmo diapasão, a análise ancora-se em dados e relatórios produzidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento Intersindical de Estatística e

Estudos Socioeconômicos (DIEESE), entre outros.

O arcabouço acima mencionado apresenta estrita relevância para evidenciar a distância entre a norma constitucional e a sua concretização material, abrindo espaço para confronto com a tese fixada.

## 2 DO RACISMO ESTRUTURAL

Define-se racismo, nos ensinamentos de Almeida (2019, p. 26), como “uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam”.

O racismo ganha contornos peculiares em razão do passado escravagista que assolou o Brasil por mais de 300 anos, deixando marcas no tecido social que perduram no tempo e na cultura, refletindo em movimentos por parte do Estado no epistemicídio desta população.

Cita-se, como exemplo, a queima de documentos concernentes ao tráfico e à escravidão, orquestrada por Rui Barbosa, à época, Ministro da Fazenda, e referendada pelo Congresso Nacional.

Com o amadurecimento dos estudos de raça e gênero, o conceito de racismo dilatou-se para abarcar formas anteriormente não exploradas. A questão de instituições estatais trabalhando na violação de direitos fundamentais já era estudada por Gonzalez (2022, p. 6), quando afirmava que “aqui também se tem a presença policial, só que não é para proteger, mas para reprimir, violentar e amedrontar”.

O racismo institucional apresenta-se como o posicionamento de grupos étnicos e raciais em local de desvantagem no acesso aos benefícios estatais, representando violências que podem se configurar no setor público ou privado.

No mesmo sentido, pode-se definir racismo institucional como “a incapacidade coletiva de uma organização de promover um serviço apropriado ou profissional as pessoas devido à sua cor, cultura ou origem racial/étnica” (CARNEIRO, 2011 p. 21), demandando iniciativas do Estado com intuito de barrar sua continuidade.

O Projeto de Combate ao Racismo Institucional apresentou verdadeira construção coletiva, envolvendo o Governo Federal, o Sistema das Nações Unidas e Organizações Antirracistas e Feministas, e apresentou um conjunto de propostas, que variavam entre visibilização do compromisso nacional, ações afirmativas e avaliação de políticas e de serviços.

Percebe-se o aprofundamento dos estudos raciais de forma mais bem organizada, concebendo-o como um processo histórico que se transforma juntamente com a sociedade e suas instituições, sempre com foco na exclusão.

Oliveira (2021, p. 61) pontua em sua obra que o racismo está intimamente ligado à estrutura sócio-histórica, na medida em que:

A concepção de racismo estrutural se encaixa na perspectiva da luta pela hegemonia da concepção materialista de racismo. Não se trata de uma outra dimensão da percepção do racismo – o racismo estrutural distinto do institucional e do individual/comportamento. Mas de entender que o racismo estrutural é conceber o racismo como produto de uma estrutura sócio-histórica de produção e reprodução de riquezas. Portanto, é na base material das sociedades que se devem buscar os fundamentos do racismo estrutural.

É com base no apontamento da existência do racismo estrutural que se revelou a existência de um sistema que se produz e reproduz na sociedade, atravessando as mais diversas áreas e marcadores sociais.

O racismo estrutural, portanto, perpassa diversos sistemas sociais, desde a saúde, a educação e a segurança pública, e seu reconhecimento já reverberava na jurisprudência nacional. Essa iniquidade refletiu em maiores taxas de mortalidade, acesso a postos de trabalho menos qualificados e enfraquecimento da capilaridade de movimentos sociais.

Theodoro (2022, p. 14) elenca quatro elementos circulares essenciais à estabilização das desigualdades, afirmando que:

A primeira é que são sociedades que convivem com a situação de desigualdade extrema e persistente, em detrimento de um grupo racialmente discriminado, sem que esse quadro suscite seu enfrentamento efetivo por parte do Estado. Em segundo lugar, são sociedades que produzem assimetrias em áreas diversas e importantes da dinâmica social, como o mercado de trabalho, a educação, a saúde, a distribuição espacial da população, cada uma delas agindo como potencializadora das desigualdades; essas diferentes assimetrias se autorreforçam e são cumulativas, em desfavor do grupo discriminado. Em terceiro, essas sociedades estabelecem mecanismos jurídico-institucionais e repressivos que funcionam como elementos de estabilização social e de preservação do quadro de desigualdade. E, por fim, enfraquecem as forças contrárias ao

status quo, notadamente os movimentos sociais, que não conseguem acumular recursos políticos, simbólicos ou econômicos, descaracterizando-os em suas demandas políticas, criminalizando qualquer reivindicação ou bandeira que possa alterar o quadro de iniquidade.

É por meio da existência de mecanismos jurídico-institucionais que o binômio inclusão/exclusão se torna mais claro no âmbito de aplicação constitucional, permitindo melhor operacionalização jurídica. Neves (2018, p. 226/227) ensina que este binômio “diz respeito, por um lado, ao acesso a essas prestações, por outro, à dependência da conduta individual para com tais prestações. À medida que a inclusão é realizada, desaparecem os grupos que não participam da vida social, ou dela participam apenas marginalmente”.

O racismo configura-se, portanto, como litígio que demanda atenção especial devido à grande complexidade social, exigindo medidas que se inter-relacionem, revelando verdadeira natureza estrutural em seu combate.

Nesse contexto, evidencia-se a convergência de entendimento entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal em reconhecer expressamente o racismo estrutural e as graves violações aos preceitos fundamentais, determinando estes um rol exemplificativo de medidas que devem ser adotadas.

### **3 DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

O enfrentamento de demandas estruturais ganha destaque no julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos reviu o posicionamento de sua doutrina “separados, mas iguais”, com evidente efeito no sistema escolar.

Cumprе sublinhar que o caso acima mencionado possui dois marcos importantes, muitas vezes aglutinados em um só evento. Em um primeiro momento, a Corte julgou sobre a licitude e a compatibilidade entre a segregação e a isonomia, não adentrando ao mérito referente à materialização da decisão. Somente em um segundo momento, esse sim de maior densidade, declarou a necessidade de solução da questão, determinando a tomada de medidas concretas.

Outro caso de grande destaque ocorreu envolvendo o sistema prisional colombiano e as diversas denúncias de detentos que cumpriam suas penas em penitenciárias nacionais. A Suprema Corte Colombiana, por meio da sentença T-153/1998, enfrentou a questão carcerária, notificando as mais diversas instâncias estatais acerca do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Visando definir parâmetros claros quanto à declaração do estado de coisas inconstitucional, a Corte Constitucional Colombiana, por meio da decisão T-025 de 2004, estabeleceu as seguintes condições fáticas:

Dentre os fatores considerados pela Corte para definir se existe um estado de coisas inconstitucional, cabe destacar os seguintes: (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afeta um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da ação de tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado; (iv) a não edição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) a existência de um problema social cuja solução compromete a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e exige um nível de recursos que demanda um esforço orçamentário adicional importante; (vi) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema recorressem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, produzir-se-ia uma maior congestão judicial. (COLÔMBIA, 2004, tradução nossa).

O excerto acima mencionado revela a preocupação da Corte Constitucional Colombiana em estabelecer limites claros ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, impedindo que haja seu desvirtuamento ou banalização, ante sua natureza excepcional.

O Supremo Tribunal Federal, orientado pelas balizas da decisão colombiana, também se debruçou quanto à questão prisional na ADPF 347, reconhecendo a existência de um quadro massivo de violação de direitos e garantias fundamentais na área, impossibilitando que as medidas de segurança pública e ressocialização dos detentos sejam alcançadas.

Nesse sentido, entenderam os ministros à época pela existência de violações generalizadas de direitos fundamentais, omissão de autoridades competentes no enfrentamento da questão e necessidade de atuação de diversos sistemas sociais com intuito de atingir uma solução eficaz.

O resultado do julgamento fixou prazo para que a União, Estados e Distrito Federal, com participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborassem e executassem medidas para resolver a situação de suas respectivas unidades. As medidas deveriam combater a questão com eixos na insuficiência de vagas, na entrada excessiva e na saída atrasada de presos mediante monitoramento e supervisão.

Contudo, desde a elaboração da Constituição Federal em 1988, o sistema jurídico tem enfrentado a dissonância entre a normatização e a efetivação dos direitos fundamentais. Nas palavras de Neves (2018, p. 81): "quanto mais cresce a complexidade social, mais forte se tornam as divergências entre as expectativas referentes ao texto constitucional e, tanto mais para o seu significado se altere mediante a interpretação e a aplicação."

A decisão do Supremo Tribunal Federal visibilizou a situação carcerária no Brasil, causando irritações no sistema político, que precisou processar as comunicações recebidas por meio de seu código específico. A Corte desempenhou uma função catalisadora de políticas públicas, buscando coordenação entre os demais poderes e evitando que houvesse usurpação de competências.

No mesmo sentido, buscou processar as irritações trazidas pelo ambiente para dentro do sistema jurídico com base em seu código binário específico, sem diluir seus limites perante o código da política. Sua atuação se vinculou à análise estrutural da demanda, reconhecendo os limites dos mais diversos sistemas a fim de que houvesse coordenação nas medidas adotadas.

#### **4 TEORIA DOS SISTEMAS: O PERIGO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

A Constituição de 1988 representou um momento de transição que contou com as mais diversas vozes e campos políticos em sua elaboração, representando um verdadeiro marco à democratização.

Em seus termos, a República Federativa do Brasil apresenta como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e elenca como objetivos erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos dos artigos 1º, III; e 3º, III e IV, da Constituição Federal (CF).

Em abertura ao capítulo dos direitos e garantias fundamentais, o texto constitucional preleciona que 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, conforme artigo 5º, *caput*.

A realidade brasileira tem apresentado altos graus de desrespeito aos direitos fundamentais de determinados grupos específicos, excluindo-os da possibilidade de uma eficiente prestação estatal, enquanto, ao mesmo tempo, insere uma minoria dentro de seu horizonte de possibilidades. Tal

dissonância entre igualdade formal e material ocorre de forma generalizada e estrutural, encontrando na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann um instrumentário efetivo para seu diagnóstico.

Niklas Luhmann, sociólogo alemão, propõe em *A sociedade da sociedade* uma teoria omniabarcadora, responsável por descrever a sociedade e como esta processa suas comunicações. Apresenta como um de seus pontos basilares a existência de sistemas que atuam de forma autopoiética, ou seja, que se produzem a si mesmos.

O direito, para o autor citado, se configuraria em um sistema específico de uma sociedade hipercomplexa, que atua de forma a produzir seus próprios elementos, aberto cognitivamente e fechado operacionalmente, produzindo e reproduzindo seus elementos com base em um código específico (lícito/ilícito).

O ambiente, tudo aquilo que não seria o sistema do direito, não é capaz de interferir em sua autoprodução, mas tão somente causar irritações que serão processadas com base em elementos específicos e pré-determinados.

O fechamento operacional dos sistemas também representa a condição essencial de sua abertura. Se de um lado estes atuam com códigos específicos, tudo aquilo que ultrapassa seus limites atua no ambiente, que sempre será hipercomplexo e com infinitas possibilidades que podem ou não ocorrer.

Luhmann aloca a Constituição Federal em um ponto de acoplamento (contato) entre o sistema do direito e o sistema da política, ambos com elevado potencial de irritação recíproca. Ocorre que a Carta Magna atua, portanto, como um filtro que possibilita que ambos os sistemas permaneçam em harmonia, viabilizando o funcionamento diferenciado de cada um.

Entretanto, essa premissa encontra entraves quando o acoplamento estrutural entre os sistemas não consegue atuar de forma plena, o que se alinha à experiência brasileira de violação massiva de direitos fundamentais focalizada em grupos específicos, ao mesmo tempo em que oferta suas garantias a outros.

Neves (2018, p. 83) demonstra que no Brasil o texto constitucional não se processa dentro do sistema do direito de forma autopoiética, mas sim com características alopoiéticas. Significa dizer que, ao invés de atuar como forma de generalizar o alcance da segurança constitucional, há "hipertrofia, a saber, ao emprego simbólico da legiferação em contradição com a função específica do sistema jurídico de orientar expectativas normativas e controlar comportamentos".

A constatação da alopoiese é responsável por ancorar parâmetro interno de aferição. Se a principal função do sistema jurídico é a generalização das expectativas normativas a fim de que haja inclusão em sua prestação, a constitucionalização simbólica é efeito que atua contra a própria razão do ser do texto constitucional. Não se trata em questionar a decisão partindo de um critério externo ao direito, mas de confrontá-la com a finalidade dos ditames constitucionais.

Aprofundando a ideia de inclusão e exclusão, Santos (2020, p. 225/226) pontua que:

O conceito de inclusão refere-se à inserção de toda a população nas prestações de cada um dos sistemas funcionais da sociedade. Ele diz respeito, de um lado, ao acesso, de outro, à dependência da conduta individual a tais prestações. À medida que a inclusão é realizada, desaparecem os grupos que não participam da vida social, ou participam apenas marginalmente. **A contrario sensu**, pode-se designar como exclusão a manutenção persistente da marginalidade. Na sociedade contemporânea, isso significa que amplos setores da população dependem das prestações dos diversos sistemas funcionais, mas não tem acesso a elas (subintegração). Este fenômeno da marginalização e da precariedade é constatado no Brasil, com mais de doze milhões de pessoas desempregadas, e cerca de um quarto da população sob dependência da renda proveniente dos benefícios da Bolsa Família [...]

Importante mencionar que na Teoria dos sistemas proposta por Luhmann, a ideia de segurança se desprende do conceito de “segurança jurídica” tradicional. Em fato, o autor quer pontuar que se assegurará a utilização de um único código binário específico quando se tratar de comunicação jurídica.

Nessa análise, o sistema do direito perde a diferenciação funcional que o permite atuar com base em um código próprio e começa a processar informações pautadas em um binarismo estranho ao seu.

O Estado de bem-estar social inserido no bloco de constitucionalidade traduz-se em uma inclusão generalizada de todos nos direitos fundamentais aduzidos, inclusive, prevendo expressamente que se trata de um rol exemplificativo de garantias, não excluindo outras que venham a aparecer, conforme artigo 5º, §2º, da CF.

É no momento dessa inclusão seletiva que a exclusão deixa de ser genérica e passa a afrontar diretamente a igualdade material em sua dimensão de caráter antirracista, com destaque aos artigos 3º, IV, e 5º, *caput*,

da CF.

A exclusão persistente de parte da população configura discriminação indireta, em que estruturas consideradas neutras produzem impacto desproporcional sobre um grupo determinado.

Portanto, a neutralidade da norma não se evidencia quando seus efeitos recaem de maneira desproporcional, de modo constante, sobre os mesmos destinatários. É nesse ponto que a igualdade formal se demonstra insuficiente perante o padrão constitucional.

Os dados trazidos funcionam como elemento que comprova a desigualdade, revelando o impacto desproporcional aduzido anteriormente. Ao passo que o tratamento desigual se revela de forma sistemática, a existência de políticas públicas, por si só, não satisfaz o mandamento constitucional e revela insuficiência jurídica.

No mesmo sentido, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da eficiência, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

O princípio da eficiência aparece como norteador da Administração Pública, à qual está vinculada de forma rígida. Sua ideia se encontra intimamente ligada à boa utilização dos recursos públicos no processo de alocação de esforços visando o interesse primário.

Ocorre que sua utilização tem sido hodiernamente aplicada sob um prisma economicista, em que os recursos públicos, pautados pela sua finitude, são organizados em um conjunto de medidas estruturadas organicamente, buscando uma finalidade.

No entanto, a eficiência não pode ser reduzida a um elemento de boa gestão econômica. A eficácia dos programas, ou seja, sua capacidade de produzir efeitos na realidade concreta, não pode ser afastada de seu escopo base.

Em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, Coelho (2011, p. 58) evidencia a aplicação engessada do conceito. Ainda que sua linha argumentativa esteja voltada à boa eficiência dos recursos públicos e não às finalidades do Estado, o apontamento dos alcances propostos apresenta pontos que merecem destaque:

O fato é que o Princípio da Eficiência tem sido utilizado, quase que unicamente, como recurso hermenêutico para a análise de situações fáticas, principalmente nos casos em que se faz necessário temperar a aplicação do Princípio da

Legalidade em prol do atendimento pragmático de alguma necessidade real. Pouco se recorre ao Princípio de Eficiência com a finalidade de utilizá-lo na perspectiva de uma diretriz de atuação intrinsecamente orientada para a finalidade que seu conteúdo expressa: a ação administrativa eficiente do Estado.

Nesse sentido, Barcellos (2018, p. 257) tece crítica quanto à utilização reducionista do conceito da eficiência, uma vez que a mera existência de políticas públicas, por si só, não impacta de forma automática na promoção de direitos fundamentais, nos seguintes termos:

Conceber a política pública com base em informações acerca dos problemas e suas dimensões, para além de uma exigência lógica, é fundamental por ao menos duas razões jurídicas: a garantia da igualdade (art. 5º, caput) e a redução das desigualdades (art. 3º, III). Isso sem mencionar o debate da eficiência (art. 37, caput e art. 74, II), [...]

A eficiência desloca-se de mera gestão econômica e passa a exigir controle na produção de seus resultados. Não basta a mera criação de programas, mas sim a verdadeira aferição de resultados.

Seguindo essa linha de ineficiência, o relatório elaborado pela Oxfam Brasil estipulou que “mantida a tendência dos últimos 20 anos, os negros só terão equiparação salarial com os brancos no Brasil em 2089 – 200 anos depois da abolição da escravidão (OXFAM BRASIL, 2019)”. Contudo, tal estimativa tomou como subsídio dados do IPEA e PNAD anual entre 1995 e 2015, projetando um ritmo constante e sem abalos econômicos ou políticos que possam representar retrocessos sociais.

Nesse cenário, importante mencionar que a pandemia de COVID-19 representou um retrocesso ao acesso a direitos fundamentais, atingindo de forma drástica grupos específicos e apresentando retração nos avanços sociais.

Pesquisa realizada pelo instituto IPEA (COSTA; BARBOSA E HECKSHER, 2021) demonstra a retração no mercado de trabalho causada pela pandemia, enfocando seus dados no aumento das diferenças na participação do mercado de trabalho com um indicador de raça, cor e idade:

Chama atenção que enquanto os anos da crise anterior (2016, 2017 e 2018) apresentam uma elevação da proporção dos empregados sem carteira assinada entre os ocupados, 2020 apresenta-se como atípico por apresentar uma grande redução desse percentual. Infelizmente, essa redução está associada à saída desses trabalhadores do mercado de trabalho. Conforme já discutido na revisão de literatura e de acordo com

resultados a seguir, os trabalhadores sem carteira estão entre os que mais perderam suas ocupações na crise pandêmica. Em suma, ao contrário da crise recente (2015-2017), a crise desencadeada pelo início da pandemia em 2020 se caracterizou mais fortemente pela redução da participação no mercado de trabalho do que pelo aumento do desemprego. A forte queda na taxa de ocupação resultou também em um aumento das diferenças nesse indicador por raça/cor e idade. Apesar do diferencial na taxa de ocupação por gênero não ter se ampliado, sobressai o fato de que menos de 40% das mulheres encontravam-se ocupadas nos primeiros meses da crise pandêmica.

Ademais, pesquisa elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) concluiu que “a hora trabalhada por uma pessoa branca vale, em média, 67,7% mais que a de trabalhadores pretos e pardos. Enquanto negros, um grupo que inclui tanto os pretos quanto os pardos, recebem R\$ 13,70 por hora, os brancos ganham R\$ 23,00.” (CUBO, 2024).

O DIEESE publicou em 2024 um estudo aprofundado com relação ao mercado de trabalho, reiterando que, apesar dos avanços, a desigualdade racial de rendimentos persiste.

O rendimento médio dos negros é 40% inferior ao dos não negros. Os negros com ensino superior ganham 32% a menos que os demais trabalhadores com o mesmo nível de ensino, diferença que pouco se alterou com a Lei de Cotas. Os negros recebem, em média, R\$ 899 mil a menos que os não negros ao longo da vida laboral. Entre os que possuem ensino superior, o valor chega a R\$ 1,1 milhão. Um em cada 48 homens negros ocupados está em um cargo de liderança, enquanto entre os não negros, a proporção é de um para cada 18 trabalhadores. Nas 10 profissões mais bem pagas, os negros representam 27% dos ocupados, mas são 70% dos trabalhadores nas 10 ocupações com os menores rendimentos. Uma em cada seis mulheres negras trabalha como empregada doméstica. O rendimento médio das domésticas sem carteira é R\$ 461 menos que o salário-mínimo. (sic)

Suplementando o dado acima exposto e com enfoque em uma perspectiva de gênero, Carneiro (2011, p. 90) conclui quanto ao local da mulher negra no mercado de trabalho, revelando condição que merece destaque na produção de políticas públicas (art. 7º, XX, CF), nos seguintes termos:

[...] os estudos sobre a mulher no mercado de trabalho revelam que elas precisam de uma vantagem de cinco anos de escolaridade para alcançar a mesma probabilidade dos homens para

obter um emprego no setor formal. Para que as mulheres negras alcancem os mesmos padrões salariais das mulheres brancas com quatro a sete anos de estudo, elas precisam de mais quatro anos de instrução, ou seja, de oito a 11 anos de estudo.

Seguindo os dados de precarização extrema dos direitos fundamentais, entre os anos de 2002 e 2024, o Ministério do Trabalho e Emprego contabilizou 25.336 guias de seguro-desemprego para trabalhadores resgatados em situação análoga à escravidão, em que 66% eram negros ou pardos. Somente no ano de 2023, esse percentual subiu para 81%.

Quanto à maternidade, o Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2023) apresentou dados que apontam que “enquanto o número de mortes maternas está em 46,56 para mulheres brancas, no caso das mulheres pretas, é mais que o dobro: 100,38 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos. No caso das pardas, a incidência é de 50,36.”

O Atlas da violência de 2024 (IPEA, 2024) constata que 76,5% das vítimas de homicídios eram negras e que, nos últimos onze anos, uma pessoa negra era assassinada a cada 12 minutos.

O Estado brasileiro assumiu diversos compromissos nacionais e internacionais que focam especificamente sobre o tema. A título de exemplo podemos mencionar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Declaração e Programa de Ação de Durban, a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 14.532 de 2023 (equiparação de injúria racial ao racismo), entre outras.

No mesmo sentido, o Estado se comprometeu com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que propõe um plano de ação com 17 objetivos a serem alcançados dentro de um espaço de tempo delimitado. Mais especificamente referente à ADPF, podem ser citados objetivos ligados à erradicação da pobreza, fome zero e agricultura sustentável, trabalho decente e crescimento econômico, redução das desigualdades e paz, justiça e instituições eficazes (ODS 1, 2, 8, 10 e 16).

Diante do exposto, não há questionamento quanto aos avanços conquistados pela criação de políticas públicas focalizadas em grupos específicos, superando a ideia universalista que pautava o debate do Estado brasileiro.

A simples produção estatal de políticas focalizadas não afasta, por si

só, conforme acima demonstrado, o solapamento generalizado de direitos fundamentais, necessitando que haja mecanismos de controle efetivos e estudos sobre impactos reais no cotidiano da população, em atenção à eficiência que rege a Administração Pública.

Nesse sentido, o afastamento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal com fulcro na ausência de mora estatal não se coaduna com a legalidade e a eficiência exigidas, eis que, caso as políticas exemplificadas não sejam devidamente fiscalizadas, apresentem estudos regulares sobre sua finalidade e possam ser alteradas para obter resultados práticos, a situação de violação massiva de direitos fundamentais tende a permanecer.

Mesmo com um vasto arcabouço legal, o binômio inclusão/exclusão continua presente na forma como o Estado brasileiro tem aplicado suas decisões, não se tratando de violações que poderão ser sanadas pela mera produção de normas pelo legislativo.

Inúmeros são os casos com recorte racial envolvendo o Brasil e sua ineficiência na generalização de direitos fundamentais, inseridos dentro destas políticas públicas existentes com o intuito de reduzir as disparidades sociais.

O Caso Simone Diniz foi responsável pela condenação do Estado brasileiro na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em razão da existência de racismo institucional, em que uma família publicou o interesse de contratação de uma empregada doméstica, de preferência de cor branca, culminando na exclusão de trabalhadoras negras por não “preencherem os requisitos para o emprego”.

No mesmo sentido, o caso foi submetido pela Comissão Interamericana à Corte, em processo distinto, concluindo que o Brasil foi responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, bem como dos direitos à igualdade perante a lei e ao trabalho. Tratou-se de caso envolvendo Neusa dos Santos e Gisele Ferreira, ambas afrodescendentes, que foram informadas de que não existiam mais vagas nas áreas desejadas, ainda que, horas depois, uma mulher branca buscando o mesmo posto foi contratada.

Percebe-se que a existência de robusto arcabouço normativo não é elemento suficiente para que se interrompa a violação massiva de direitos.

A ADPF 347, que reconheceu o caso de estado de coisas inconstitucional, previu os seguintes elementos para o seu deferimento: (i) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam número significativo de pessoas; (ii) prolongada omissão das autoridades no

cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) adoção de práticas inconstitucionais; (iv) não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.

Por sua vez, a ADPF 973 do STF afastou o estado de coisas inconstitucional somente pela expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias para evitar a violação dos direitos, sem se ater aos impactos que a igualdade formal é capaz de produzir por si só.

Contudo, todos os demais elementos necessários ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional encontram-se presentes, existindo violação massiva de direitos, omissão prolongada de autoridades no cumprimento de obrigações, adoção de práticas inconstitucionais e problema cuja resolução requer atuação conjunta.

Em que pese o entendimento majoritário, que a existência de políticas afasta a inação estatal, busca-se o reposicionamento do argumento com o deslocamento de parâmetro quanto à análise. O que deveria ser exigido é a proteção igualitária, aferida com base em resultados concretos.

A mera existência de políticas não deveria ser parâmetro decisivo, mas sim a concreta eficiência destas. A baixa efetividade declarada pela ADPF 347 reforça a argumentação, posto que não dispensa o controle e a produção de efeitos concretos.

Nessa quadra teórica, não se analisa o formalismo do requisito inerente à omissão legislativa. Ao afastar a chave interpretativa da insuficiência de resultados à luz da igualdade material, o sistema processou a irritação trazida com base em um código diverso, em vez da análise com foco específico (lícito/ilícito). Configura-se, assim, a alopoiese, ou seja, a constitucionalização simbólica que a decisão deveria combater.

A constitucionalização simbólica ocorre, portanto, não somente com a inexistência normativa produzida pelo Estado, mas, também, nas palavras de Neves, quando (2018, p. 87) “a normatividade constitucional não se efetua, o sistema jurídico perde reflexividade (quer dizer, é bloqueado por outros sistemas sociais, sobretudo pelo político) e, com isso, capacidade de desempenhar suas funções e prestações.”

A recepção da ADPF 973 já apresenta argumentação convergente quanto à insuficiência do reconhecimento formal das violações a direitos fundamentais (CARVALHO, 2025).

Quanto ao debate doutrinário ligado ao ativismo judicial da questão, Almeida e Baracho Júnior (2026) explicitam a necessidade de balanço entre a omissão institucional grave e o compromisso com a reconstrução da ordem violada, defendendo o uso equilibrado do instituto. Entretanto, as premissas fáticas delineadas como requisitos pela doutrina ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional amoldam-se ao caso trazido pela ADPF 973, ante a violação massiva, a omissão persistente e a falência das vias políticas.

Em que pese a decisão na ADPF 973 represente avanços na discussão da matéria no reconhecimento do racismo estrutural e determinação na elaboração de um rol exemplificativo de medidas, percebe-se pelos dados apresentados que há mais de quarenta anos a situação da população negra não progrediu em comparação com a branca, permanecendo os mesmos níveis de disparidade.

## 5 CONCLUSÃO

Ao contrário do posicionamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal em sua decisão na ADPF 973, o problema não deve ser analisado sob o prisma da ausência ou mora legislativa. Na verdade, seu foco deve estar vinculado à quebra da estrutura positivada em seu texto constitucional, o que desemboca em uma constitucionalização simbólica dos direitos fundamentais ao passo que atua em evidente exclusão da população negra, que não encontra guarida em seus direitos fundamentais.

Se de um lado a população sobreintegrada dispõe da norma constitucional para sua proteção, a população negra, em alusão à Lélia Gonzalez em sua obra Lugar de negro, é posta em lugares tidos como “apropriados”, sempre longe das garantias fundamentais.

Neves (2018, p. 313) conclui em sua obra que a inclusão é pressuposto de validade do texto constitucional, devendo este estar presente na vida de todos, sem distinção de qualquer natureza, à luz dos princípios da igualdade, legalidade e eficiência:

A legitimação do direito somente seria possível mediante a afirmação do princípio social de inclusão no lugar do princípio da exclusão, ainda hoje dominantes no Brasil, de modo que o direito constitucional ocupasse um espaço importante no agir e no vivenciar cotidianos de toda a população e a orientação das expectativas normativas pelo direito positivo se tornasse a rotina da vida jurídica.

Portanto, não se discute a necessidade da criação de políticas públicas

ou legislação focalizadas em determinadas populações, visando suprir carências específicas. No entanto, a ideia de que a simples produção estatal é suficiente para afastar o estado de coisas inconstitucional passa ao largo da interpretação do princípio da legalidade, que deveria pautar a inclusão da população negra no rol de seus direitos fundamentais.

A declaração ou não do estado de coisas inconstitucional não se confunde com a solução da questão racial no Brasil. Sua principal função em uma sociedade hipercomplexa é estabelecer maior harmonia entre o sistema do direito e da política com base em seu acoplamento estrutural.

A simples instituição formal de políticas públicas perpetua a lógica de inclusão e exclusão dentro dos próprios sistemas, na medida em que a ausência de mecanismos rígidos de fiscalização e de coordenação entre os poderes e a sociedade civil não trará eficácia concreta.

Somente a partir do momento em que o sistema do direito proporcionar estabilização das expectativas normativas, ou seja, aplicar seu código binário de forma a incluir todos em sua produção autopoietica, é que se poderá falar em verdadeira institucionalização dos direitos e garantias fundamentais.

Até que isso ocorra, a Constituição não atingirá seus objetivos em abarcar a sociedade como um todo. Continuará como texto simbólico que inclui ao mesmo tempo que exclui, em nítida ruptura com suas premissas fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Estado de coisas inconstitucional e o ativismo judicial no controle concentrado: a instrumentalização pelo STF na conformação de políticas públicas**. Revista Caderno Pedagógico. Curitiba, v.23, n.1, p. 01-22, 2026.

ALMEIDA, Silvio Luiz. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério"**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5294>. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/5294/3967>. Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 973**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 18 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 9 set. 2015.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, Pâmela. **ADPF 973: reconhecimento do racismo estrutural e a vitória incompleta do movimento negro**. Alma Preta, [s.l.], 24 dez. 2025.

Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/quilombo/adpf-973-reconhecimento-do-racismo-estrutural-e-a-vitoria-incompleta-do-movimento-negro/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

COELHO, Jerri. **Princípio de eficiência: parâmetro para uma nova gestão**. Revista do TCU, Brasília, n. 122, p. 56-63, set./dez. 2011.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-025/2004**. Disponível em: <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias/sentencia-t-025-de-2004-siic/>. Acesso em: 28 mar. 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-153/1998**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 28 mar. 2026.

COSTA, Joana Simões; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; HECKSHER, Marcos. **Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19**. Brasília: IPEA, ago. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/21e67395-58fe-42a6-97b5-32d7dad1e41e>. Acesso em: 2 abr. 2026.

CUBO. **Desigualdade racial no Brasil: diferença de rendimento entre brancos e negros continua a crescer, aponta IBGE**. Cubo, [São Paulo], 4 dez. 2024. Disponível em: <https://cubo.jor.br/2024/12/04/desigualdade-racial-no-brasil-diferenca-de-rendimento-entre-brancos-e-negros-continua-a-crescer-aponta-ibge/>. Acesso em: 29 mar. 2026.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Apesar dos avanços, desigualdade racial de renda persiste no mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, nov. 2024. GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2024**. Brasília: IPEA; FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/c4331098-0692-4966-b0b2-1a090a08747a/content>. Acesso em: 2 abr. 2026.

LACOMBE, Américo Jacobina; SILVA, Eduardo; BARBOSA, Francisco de Assis. **Rui Barbosa e a queima dos arquivos**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1998.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Morte de mães negras é duas vezes maior que de brancas, aponta pesquisa**. Brasília: Ministério da Saúde, nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/morte-de-maes-negras-e-duas-vezes-maior-que-de-brancas-aponta-pesquisa>. Acesso em: 29 mar. 2026.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (Brasil). **Desigualdade racial persiste no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: MTE, nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-contenido/2024/Novembro/desigualdade-racial-persiste-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 29 mar. 2026.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

OLIVEIRA, Denis de. **Racismo estrutural: uma perspectiva histórico-crítica**. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2019. Disponível em [https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio\\_a-distancia-que-nos-une-1.pdf](https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_a-distancia-que-nos-une-1.pdf). Acesso em: 29 mar. 2026.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **As novas redes de acesso ao sistema de justiça à luz da teoria dos sistemas: formas de combate à corrupção sistêmica e à exclusão**. São Paulo, 2020. (Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo).

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Zahar, 2022.

# AFINAL, O QUE É TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SERVIÇO PÚBLICO? HIPÓTESES PARA ALÉM DA DIGITALIZAÇÃO

## *After all, what is digital transformation in the public sector? hypotheses beyond mere digitization*

Maicon Cesar Batista Cúchi  
concesar@tjro.jus.br

### Resumo

Objetivo: discutir o significado de transformação digital no governo e propor hipóteses analíticas que a distingam da mera digitalização de procedimentos. Métodos: o artigo adota abordagem teórico-argumentativa e exploratória, com base em literatura especializada e marcos normativos públicos. Resultados: sustenta-se que a transformação digital no governo não se realiza pela simples multiplicação de sistemas, telas ou automações isoladas, mas pela capacidade de reorganizar os serviços públicos como fluxos integrados, rastreáveis e governáveis. A partir disso, o texto desenvolve quatro hipóteses: a transformação digital depende de integração de ponta a ponta; exige governança da informação e dos dados; deve ser aferida por termômetros concretos ligados à produtividade do fluxo, à qualidade de vida dos operadores e à geração de memória institucional; e tende a ser mais aderente quando apoiada por filas rastreáveis e fluxos mais orquestrados do que por arquiteturas fragmentadas. Conclusões: o critério decisivo da transformação digital no governo não é a mera presença de tecnologia, mas seu efeito concreto sobre simplificação, confiabilidade, continuidade administrativa, decisão e entrega de valor público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transformação digital. Governo digital. Governança da informação. Fluxo de trabalho. Setor público.

### ABSTRACT

Objective: to discuss the meaning of digital transformation in government and to propose analytical hypotheses that distinguish it from the mere digitization of procedures. Methods: the article adopts a theoretical-argumentative and exploratory approach, based on specialized literature and public normative frameworks. Results: it argues that digital transformation in government does not result from the simple multiplication of systems, screens or isolated automation, but from the ability to reorganize public services as integrated, traceable and governable flows. Four hypotheses are therefore developed: digital transformation depends on end-to-end integration; it requires information and data governance; it should be assessed through concrete thermometers related to workflow productivity, operators' quality of life and the generation of institutional

memory; and it tends to be better supported by traceable queues and more orchestrated flows than by fragmented architectures. Conclusions: the decisive criterion of digital transformation in government is not the mere presence of technology, but its concrete effect on simplification, reliability, administrative continuity, decision-making and public value delivery.

**KEYWORDS:** Digital transformation. Digital government. Information governance. Workflow. Public sector.

## 1 INTRODUÇÃO

A expressão transformação digital tornou-se recorrente no debate contemporâneo sobre Estado, gestão pública e Poder Judiciário. Ainda assim, o termo permanece frequentemente reduzido à informatização de rotinas, à substituição do papel por telas ou à implantação pontual de automações. Essa leitura é estreita. No plano normativo brasileiro, a Lei nº 14.129/2021 associa o governo digital ao aumento da eficiência pública; o Decreto nº 12.198/2024 institui a Estratégia Federal de Governo Digital 2024–2027; e a Resolução CNJ nº 370/2021 vincula a transformação digital do Judiciário à governança, à integração de canais digitais, à interoperabilidade de sistemas e à estratégia de monitoramento (Brasil, 2021; Brasil, 2024; CNJ, 2021).

No plano internacional, a Recomendação da OCDE sobre estratégias de governo digital trata o tema como abordagem estratégica voltada a gerar valor público, aproximar governo, cidadãos e empresas e promover abertura, participação e inovação (OECD, 2014). Na literatura, Vial (2019) compreende a transformação digital como processo de mudança organizacional desencadeado por tecnologias digitais, com efeitos sobre estruturas, processos, coordenação e criação de valor. Em outras palavras, não se trata apenas de informatizar suportes, mas de alterar a lógica de funcionamento da organização. Convém registrar, ademais, que a agenda brasileira de governo eletrônico já associava, há mais de uma década, a incorporação de tecnologias à reorganização de serviços públicos e à inclusão digital como dimensão de cidadania (Chahin et al., 2004; Rover, 2012), o que evidencia que o desafio atual não reside na novidade do tema, mas no deslocamento do foco da simples oferta de serviços eletrônicos para a reestruturação dos fluxos que os sustentam.

É nesse contexto que se coloca a questão central deste artigo: como distinguir transformação digital real de mera digitalização de etapas no governo? O objetivo é propor um enquadramento analítico que permita responder a essa pergunta a partir de hipóteses verificáveis. A tese central é que não há transformação digital autêntica quando a tecnologia apenas acelera partes isoladas do trabalho, mas preserva fragmentação, retrabalho,

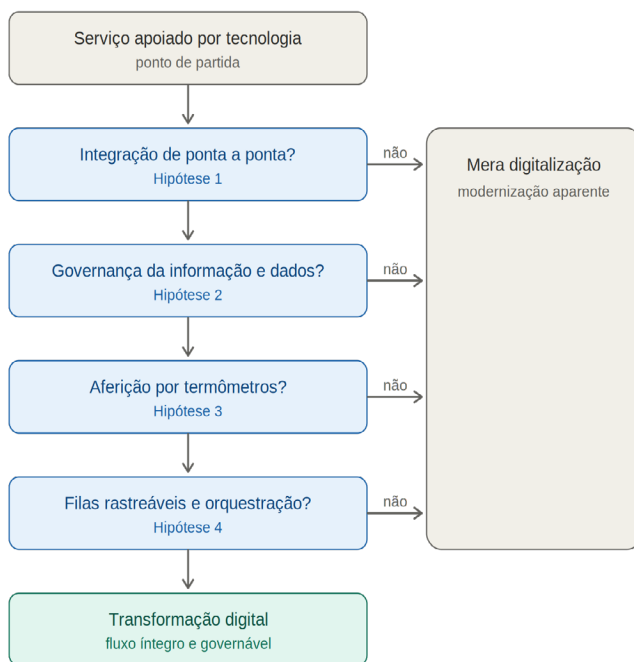
baixa rastreabilidade, dependência de memória dispersa e dificuldade de coordenação entre áreas, sistemas e decisões. Esse debate também se projeta sobre agendas contemporâneas de modernização administrativa, nas quais transformação digital, governança da informação, integração de fluxos e valorização do trabalho aparecem como dimensões interdependentes da melhoria do serviço público.

## **2 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO GOVERNO: CONCEITO E DISTINÇÕES**

A primeira distinção necessária é entre digitalização, automação e transformação digital. Digitalização consiste na conversão de suportes ou procedimentos analógicos para meios digitais. A automação corresponde à execução parcial ou integral de tarefas por sistemas computacionais. Transformação digital, por sua vez, é fenômeno mais abrangente: pressupõe revisão de processos, fluxos informacionais, responsabilidades, critérios de validação e formas de coordenação institucional. Nessa linha, Vial (2019) não trata a transformação digital como um adereço tecnológico, mas como mudança organizacional capaz de alterar a trajetória de criação de valor.

No governo, essa distinção é decisiva. A Lei nº 14.129/2021 e o Decreto nº 12.198/2024 não se limitam a estimular a adoção de tecnologia; ambos vinculam o tema à melhoria de serviços, à simplificação, à eficiência e ao desenho de estratégias públicas mais coerentes. No Judiciário, a Resolução CNJ nº 370/2021 estabelece que os órgãos devem elaborar Plano de Transformação Digital com, no mínimo, ações de transformação digital de serviços, integração de canais digitais, interoperabilidade de sistemas e estratégia de monitoramento (CNJ, 2021). Isso demonstra que, em sentido normativo, a transformação digital já nasce associada à integração, governança e acompanhamento, e não à mera digitalização superficial. A Figura 1 sintetiza essa lógica: a transformação digital decorre do atendimento cumulativo às quatro hipóteses analíticas desenvolvidas nas seções seguintes, ao passo que a não observância de qualquer delas reconduz o serviço à mera digitalização.

Figura 1 – Lógica analítica da transformação digital no serviço público



Fonte: elaboração própria (2026).

### 3 HIPÓTESE 1: NÃO HÁ TRANSFORMAÇÃO DIGITAL SEM INTEGRAÇÃO DE PONTA A PONTA

A primeira hipótese deste artigo é que a transformação digital no serviço público só se realiza quando o serviço passa a operar como fluxo integrado de ponta a ponta. Isso significa que a digitalização não pode ser aferida apenas pela existência de múltiplos sistemas, módulos ou interfaces, mas pela capacidade de essas soluções sustentarem, de forma contínua e coerente, o percurso completo da demanda com orientação ao compliance e as atividades do operador. Quando um mesmo serviço é executado em ambientes desconectados, com passagens manuais, duplicidade de registros e necessidade de recomposição entre etapas, a tecnologia deixa de funcionar como infraestrutura unitária do trabalho e passa a atuar apenas como apoio parcial.

Nessa perspectiva, a mera existência de muitos sistemas não representa, necessariamente, sinal de maturidade digital. Em determinadas situações, pode indicar exatamente o contrário: a fragmentação do serviço em ambientes tecnológicos distintos, sem integração suficiente e sem alinhamento ao fluxo de ponta a ponta. Quando as atividades que

compõem um mesmo serviço são executadas em sistemas diversos, sem comunicação adequada entre si, a tendência é a produção de retrabalho, seja pela duplicidade de lançamentos, pela necessidade de conferências recorrentes, pela reintrodução manual de dados ou pela recomposição humana da sequência operacional. Como consequência, reduz-se a produtividade, amplia-se o desgaste dos operadores e enfraquece-se a capacidade institucional de gerir o serviço como unidade.

Essa hipótese é compatível com os próprios marcos normativos do governo digital. A Lei nº 14.129/2021 associa a transformação digital à simplificação, à eficiência e à melhoria da prestação de serviços públicos, o que pressupõe continuidade e coerência no fluxo, e não apenas informatização dispersa de etapas (Brasil, 2021). No mesmo sentido, o Decreto nº 12.198/2024 institui a Estratégia Federal de Governo Digital para orientar a transformação da administração pública por meio de serviços melhores, mais simples e mais acessíveis, o que reforça a centralidade da integração como critério de maturidade (Brasil, 2024). No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 370/2021 associa explicitamente a transformação digital à integração de canais digitais, à interoperabilidade de sistemas e à estratégia de monitoramento, reforçando que o tema deve ser compreendido em chave estrutural e não meramente instrumental (CNJ, 2021).

Desse modo, o critério mais consistente de maturidade digital não está na quantidade de soluções implantadas, mas na aptidão do ecossistema tecnológico para sustentar o fluxo com continuidade, coerência informacional e menor fricção para seus usuários. Quanto mais o serviço depender de passagens manuais para preservar sua unidade, menos aderente estará ao sentido forte de transformação digital. Quanto mais a tecnologia conseguir manter íntegro o percurso da demanda, maior será sua capacidade de produzir simplificação real, previsibilidade e valor público.

## **4 HIPÓTESE 2: SEM GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO E DOS DADOS, A DIGITALIZAÇÃO AMPLIA RUÍDO**

A segunda hipótese é que a transformação digital depende de governança explícita da informação e dos dados. Isso envolve definição de conceitos, critérios de validação, responsáveis, fontes, periodicidade, controle de versões e mecanismos de accountability sobre a informação que circula entre sistemas e etapas do serviço. Sem essa base, a automação não reduz ruído organizacional; ela apenas acelera a circulação de inconsistências, consolida divergências e amplia a dificuldade de coordenação institucional.

Em outras palavras, não basta que os sistemas se conectem tecnicamente. É necessário que aquilo que circula entre eles esteja minimamente governado. Quando diferentes áreas operam com conceitos implícitos, bases

não validadas, critérios pouco claros ou responsabilidades difusas sobre os dados, o resultado tende a ser a produção de números divergentes, leituras conflitantes do mesmo fenômeno e baixa confiança nas informações que sustentam o serviço e a decisão. Nesses casos, a tecnologia pode até aumentar velocidade, mas sem garantir integridade, inteligibilidade ou estabilidade do fluxo.

Esse problema é particularmente relevante no setor público porque a informação não atua apenas como insumo operacional, mas como fundamento de decisão, de controle, de comunicação institucional e de continuidade administrativa. Por isso, a transformação digital exige que a informação seja tratada como ativo estratégico da gestão pública, e não apenas como subproduto técnico dos sistemas. Khatri e Brown (2010) mostram que a governança de dados pressupõe definição clara de direitos decisórios e responsabilidades sobre os dados, o que permite estruturar as responsabilidades e reduzir ambiguidades na gestão da informação. Em sentido convergente, a OCDE destaca que um setor público orientado por dados depende de capacidade institucional para produzir, compartilhar, reutilizar e governar informações de forma confiável e coerente (OECD, 2019).

Essa hipótese também se articula com a necessidade de memória institucional. Quando regras, históricos, critérios, responsáveis, estados da demanda e evidências de decisão não são registrados de forma estruturada, a organização passa a depender excessivamente da lembrança individual, do conhecimento tácito e de interpretações locais para manter a continuidade do serviço. Arruda et al. (2024) mostram que, na administração pública, falhas de documentação e retenção de conhecimento comprometem a recuperação, o compartilhamento e a reutilização do que foi aprendido organizacionalmente. Assim, a ausência de governança da informação não compromete apenas a qualidade do dado; ela enfraquece a continuidade administrativa e aumenta a vulnerabilidade do serviço à rotatividade, à descoordenação e à perda de contexto.

Desse modo, a transformação digital não pode ser compreendida apenas como questão de software, integração técnica ou automação. Seu êxito depende de a organização saber o que cada informação significa, de onde ela vem, quem responde por ela, como ela é validada e em que condições pode ser reutilizada ao longo do fluxo. Sem essa camada de governança, a digitalização tende a multiplicar velocidade sem produzir confiabilidade. Com ela, a tecnologia deixa de apenas mover dados entre sistemas e passa a sustentar decisões, continuidade e governabilidade.

## **5 HIPÓTESE 3: TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DEVE SER AFERIDA POR TERMÔMETROS CONCRETOS**

A terceira hipótese é que a transformação digital precisa ser aferida por termômetros concretos, e não por autodeclarações institucionais, quantidade de sistemas implantados ou percepção genérica de modernização. No serviço público, a simples adoção de tecnologia não basta para caracterizar transformação, pois ela pode coexistir com retrabalho, fragmentação, baixa rastreabilidade e dificuldade de coordenação. Por essa razão, a aferição da transformação digital deve estar vinculada a efeitos verificáveis sobre o funcionamento real do serviço.

O primeiro eixo desses termômetros é a produtividade do fluxo. Há indícios consistentes de transformação digital quando se reduzem retrabalho, duplicidade de registros, alternância excessiva entre sistemas, reinserção manual de dados, tempo de fechamento do serviço e necessidade de recomposição humana da continuidade do processo. Em outras palavras, a transformação digital se evidencia quando a tecnologia deixa de apenas informatizar etapas isoladas e passa a sustentar o percurso do serviço com maior fluidez, coerência e continuidade. Nesse sentido, a vinculação do governo digital ao aumento da eficiência pública reforça a legitimidade da produtividade como critério de aferição (Brasil, 2021).

O segundo eixo é a qualidade de vida dos operadores do serviço, incluindo a capacidade de geração de memória institucional. Esse ponto é central porque a fragmentação do fluxo não gera apenas ineficiência organizacional; ela também produz sobrecarga cognitiva, insegurança informacional, interrupções contínuas e desgaste decorrente de conferências repetidas, urgências cruzadas e baixa visibilidade sobre o estado real das demandas. A referência clássica de Karasek (1979) ajuda a compreender esse problema ao demonstrar que contextos de alta exigência combinados com baixa capacidade de controle tendem a intensificar o desgaste mental. Assim, uma transformação digital madura não deve apenas acelerar tarefas, mas reduzir a pressão inútil, aumentar a previsibilidade e tornar o trabalho mais inteligível para quem o executa.

Nesse contexto, a memória institucional assume papel decisivo. Ela não se reduz ao simples arquivamento de documentos, mas envolve a captura estruturada de regras, históricos, critérios, responsáveis, estados da demanda e evidências de decisão, de modo que o conhecimento necessário à continuidade do serviço deixe de permanecer disperso, informal ou concentrado em poucos indivíduos. Quando isso não ocorre, a organização tende a enfrentar dificuldades de registro, recuperação, reutilização e compartilhamento do conhecimento, com perda de continuidade e aumento de vulnerabilidade operacional. Em contrapartida, quando a informação passa a ser tratada como ativo estratégico da gestão pública, com papéis, responsabilidades e mecanismos de accountability claramente definidos,

ampliam-se a continuidade administrativa, a inteligibilidade do fluxo e a governabilidade do serviço (Arruda et al., 2024; Khatri; Brown, 2010; OECD, 2019).

Sob essa perspectiva, a transformação digital só pode ser considerada efetivamente atingida quando melhora, de forma simultânea, o desempenho do fluxo e a experiência concreta de quem opera o serviço. Se a tecnologia aumenta velocidade, mas preserva redundâncias, rupturas, opacidade e dependência de memória individual, há modernização aparente, mas não transformação digital em sentido forte. O avanço real ocorre quando produtividade, rastreabilidade, qualidade do trabalho e memória institucional passam a evoluir de forma convergente. O Quadro 2 sistematiza esses termômetros concretos, indicando, para cada dimensão, o que se afere e os sinais que evidenciam transformação digital efetiva.

**Quadro 2 – Termômetros concretos da transformação digital no serviço público**

| Dimensão                                | O que afere                                                                       | Sinais de transformação digital efetiva                                                                                                    |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Produtividade do fluxo                  | Eficiência e fluidez do percurso do serviço.                                      | Redução de retrabalho, duplicidade de lançamentos, alternância entre sistemas, reinserção manual de dados e tempo de fechamento.           |
| Qualidade de vida dos operadores        | Condições cognitivas e de trabalho de quem opera o serviço.                       | Menor sobrecarga e pressão inútil, maior previsibilidade e visibilidade sobre o estado real das demandas.                                  |
| Memória institucional e governabilidade | Capacidade de reter, recuperar e reutilizar conhecimento e de governar o serviço. | Captura estruturada de regras, históricos, critérios, responsáveis e evidências de decisão, reduzindo a dependência de memória individual. |

Fonte: elaboração própria (2026), com base em Karasek (1979), Khatri e Brown (2010) e OECD (2019).

## 6 HIPÓTESE 4: FILAS RASTREÁVEIS E FLUXOS MAIS ORQUESTRADOS TENDEM A SER MAIS ADERENTES

A quarta hipótese é que, no serviço público, soluções baseadas em fluxos rastreáveis, encadeamento íntegro da demanda e orquestração explícita das etapas tendem a ser mais aderentes à transformação digital do que arquiteturas fragmentadas por tela, módulo ou unidade administrativa. Essa hipótese parte da premissa de que o serviço público não se realiza em atos isolados, mas em cadeias sucessivas de tratamento, validação, decisão,

comunicação e encerramento. Quando essas etapas não permanecem ligadas por um percurso inteligível e governável, a organização passa a depender de costuras manuais para recompor aquilo que o sistema deveria preservar como unidade.

Isso não significa que todos os setores devam visualizar o fluxo de forma idêntica. Ao contrário, cada unidade tende a operar a partir de sua própria fila, com recorte compatível com suas atribuições, responsabilidades e pontos de decisão. O que precisa permanecer íntegro, porém, é a lógica macro do serviço, de modo que as filas setoriais não sejam utilizadas como ilhas desconectadas, mas como expressões parciais de um mesmo fluxo institucional. Nesse contexto, a fila não deve ser compreendida apenas como lista local de tarefas, mas como mecanismo de materialização do percurso da demanda em cada etapa, preservando seu estado atual, sua responsabilidade e seus critérios de encerramento sem perder o encadeamento global do serviço. Quando esse desenho é modelado e monitorado de forma coerente, o trabalho deixa de depender de recomposição humana permanente entre setores e passa a operar com maior continuidade, previsibilidade e capacidade de coordenação.

Essa hipótese se fortalece quando se observa que há hoje modelos e ferramentas aptos a sustentar essa lógica. O Business Process Model and Notation (BPMN), enquanto notação gráfica padronizada para modelagem de processos, foi concebido justamente para permitir representação compreensível dos fluxos por atores de negócio e, ao mesmo tempo, suficientemente precisa para apoiar sua formalização e automação (OMG, 2024). Seu ganho, no contexto público, está em tornar visível o percurso macro do serviço, explicitar eventos, decisões, responsabilidades e pontos de passagem, reduzindo ambiguidades quanto ao encadeamento das etapas.

Em plano mais operacional, plataformas de orquestração como a Camunda se apoiam em padrões abertos para desenhar, automatizar, executar e monitorar processos, favorecendo alinhamento entre áreas técnicas e negociais (Camunda, 2026). Já ferramentas de integração e automação como o n8n permitem construir fluxos por meio de nós conectados, integrar múltiplos aplicativos, reagir a eventos e acompanhar execuções, o que pode ser especialmente útil para costurar etapas, sistemas e comunicações em serviços públicos distribuídos (n8n, 2026). O ponto central, contudo, não está na ferramenta em si, mas no fato de que essas abordagens permitem tratar o fluxo como unidade modelável, executável e monitorável, e não apenas como conjunto difuso de tarefas dispersas em telas distintas.

Não se afirma, com isso, que exista solução tecnológica única ou universal para toda organização pública. O argumento é outro: quando a

tecnologia é usada para modelar, integrar, automatizar e monitorar o fluxo como unidade, ela se aproxima mais do sentido forte de transformação digital. Quando, ao contrário, apenas redistribui atividades fragmentadas em novas superfícies digitais, sem preservar rastreabilidade, coordenação e continuidade, ela permanece mais próxima da digitalização incompleta do que da transformação propriamente dita. Em síntese, quanto mais a arquitetura tecnológica consegue sustentar o percurso macro do serviço e articular, sem ruptura, as filas setoriais que o compõem, maior tende a ser sua aderência à transformação digital.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta que orientou este artigo foi simples apenas em aparência: afinal, o que é transformação digital no serviço público? Ao longo do texto, sustentou-se que a resposta não pode ser buscada na mera presença de tecnologia, na multiplicação de sistemas ou na digitalização de etapas antes executadas em suporte físico. A transformação digital, em sentido mais consistente, ocorre quando o serviço passa a ser organizado como fluxo íntegro, rastreável, coordenável e orientado a resultados, com base em governança da informação, integração entre etapas e maior capacidade institucional de produzir continuidade administrativa.

As quatro hipóteses desenvolvidas convergem para esse ponto. A primeira indicou que não há transformação digital sem integração de ponta a ponta, pois serviços executados em ambientes desconectados tendem a gerar retrabalho, redundância e recomposição humana permanente. A segunda mostrou que, sem governança explícita da informação e dos dados, a digitalização pode apenas acelerar inconsistências e ampliar ruído organizacional. A terceira propôs que a transformação digital deve ser aferida por termômetros concretos, especialmente produtividade do fluxo, qualidade de vida dos operadores e geração de memória institucional. A quarta, por sua vez, apontou que soluções baseadas em fluxos rastreáveis, encadeamento íntegro da demanda e orquestração explícita das etapas tendem a ser mais aderentes à transformação digital do que arquiteturas fragmentadas por tela, módulo ou unidade administrativa.

Desse modo, a principal contribuição do artigo está em deslocar o debate da tecnologia isolada para a estrutura do serviço. O problema central da transformação digital no setor público não está apenas na insuficiência de ferramentas, mas na dificuldade de organizar o trabalho de forma coerente, integrada e inteligível ao longo do tempo. Quando o fluxo permanece rompido, a tecnologia pode até modernizar a aparência do serviço, mas não altera sua lógica de funcionamento. Quando, ao contrário, permite integrar etapas, explicitar responsabilidades, registrar critérios, preservar memória e reduzir fricções desnecessárias, ela deixa de ser apenas instrumento de

informatização e passa a operar como infraestrutura efetiva de governança e entrega de valor público.

Não se pretende, com isso, oferecer modelo único ou solução universal para toda organização pública. O que se propõe é um critério analítico mais exigente para avaliar o uso do termo transformação digital. Em vez de associá-lo automaticamente à adoção de novas ferramentas, sustenta-se que ele deve ser reservado às situações em que a tecnologia produz efeitos concretos sobre simplificação, rastreabilidade, coordenação, continuidade administrativa e qualidade do trabalho. É nesse ponto que a transformação digital deixa de ser discurso de modernização e passa a ser um fenômeno verificável na experiência institucional.

Por fim, o artigo sugere que agendas futuras de pesquisa e implementação avancem menos pela proliferação de soluções isoladas e mais pela construção de arquiteturas capazes de preservar o fluxo macro do serviço, mesmo quando operacionalizado por filas setoriais distintas. Nessa perspectiva, modelagem de processos, rastreabilidade, integração e orquestração surgem não como fins em si, mas como meios para fortalecer governabilidade, memória institucional e capacidade pública de entrega.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Pedro Luiz de et al. Knowledge retention and loss in **Brazilian public administration**. European Research Studies Journal, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 529-544, 2024

BRASIL. **Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024**. Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2024/decreto/d12198.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/decreto/d12198.htm). Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Guia prático: diagnóstico da maturidade em serviços públicos: modelo do IDMS 100 pontos. Brasília, DF: Governo Federal, [s.d.]. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/cidadania-digital/arquivos/guia-de-diagnostico-da-maturidade\\_pcd.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/cidadania-digital/arquivos/guia-de-diagnostico-da-maturidade_pcd.pdf). Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm). Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. **Modelo de Maturidade de Dados (MMD)**: Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Governo Federal, 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/maturidade-de-dados/arquivos/MaturidadeDeDadosEditorial\\_Publicacao\\_2025\\_verso21.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/maturidade-de-dados/arquivos/MaturidadeDeDadosEditorial_Publicacao_2025_verso21.pdf). Acesso em: 26 mar. 2026.

CAMUNDA. **Camunda Modeler**: process modeling using BPMN. [S. l.]: Camunda, 2026. Disponível em: <https://camunda.com/platform/modeler/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

CHAHIN, A. et al. **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 26 mar. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP)** [versão 1.0]. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/92957>. Acesso em: 26 mar. 2026.

KARASEK, Robert A. Job demands, job decision latitude, and mental strain: implications for job redesign. **Administrative Science Quarterly**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 285-308, 1979. DOI: 10.2307/2392498. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2392498>. Acesso em: 26 mar. 2026.

KHATRI, Vijay; BROWN, Carol V. Designing data governance. **Communications of the ACM**, New York, v. 53, n. 1, p. 148-152, 2010. DOI: 10.1145/1629175.1629210.

N8N. **n8n Docs**. [S. l.]: n8n, 2026. Disponível em: <https://docs.n8n.io/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

OBJECT MANAGEMENT GROUP (OMG). **Business Process Model and Notation (BPMN)**. Needham, MA: OMG, 2024. Disponível em: <https://www.omg.org/bpmn/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

OECD. **A data-driven public sector**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/a-data-driven-public-sector\\_1c183670/09ab162c-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/a-data-driven-public-sector_1c183670/09ab162c-en.pdf). Acesso em: 26 mar. 2026.

OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

ROVER, Aires José (org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. Curitiba: Juruá, 2012.

VIAL, Gregory. Understanding digital transformation: a review and a research agenda. **The Journal of Strategic Information Systems**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 118-144, 2019. DOI: 10.1016/j.jsis.2019.01.003.

# O PANORAMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELOS TRIBUNAIS: USOS, SIMILARIDADES E ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

## *The global landscape of artificial intelligence implementation by courts: uses, similarities, and stages of implementation*

Melyssa da Silva Bezerra  
melyssasbsilva@gmail.com

Dalmo Antônio de Castro Bezerra  
dalmo.bezerra@sou.fcr.edu.br

### RESUMO

O artigo analisa a adoção da Inteligência Artificial (IA) nos sistemas judiciários com ênfase na importância e impacto transformador no âmbito judicial global e local. Com o progresso técnico e o aumento dos investimentos, a IA emerge como um catalisador de inovação para auxiliar juízes, simplificar a instrumentalização de dados volumosos e ajudar a reduzir o acúmulo de processos. O estudo examina as estratégias adotadas por países e entidades internacionais para fomentar o uso e desenvolvimento da IA abrangendo seu emprego jurídicos, adoção em setores públicos e privados, ética, regulamentação e infraestrutura digital. Os objetivos são identificar tendências na implementação da IA no Poder Judiciário e suas áreas de aplicação. Especificamente, analisa a situação atual em tribunais da Inglaterra, EUA, Canadá, China e Brasil, destacando os estágios de implementação, desafios e oportunidades, bem como a regulamentação ética e pioneira da União Europeia. A metodologia é plural pois explora o contexto jurídico-projetivo; baseia-se em abordagens bibliográficas e documentais, bem como empregam-se métodos dedutivo, jurídico-sistêmico, estruturais-funcionais e comparativos. O estudo foca na implementação da IA em diferentes sistemas judiciais, seus estágios atuais, impacto na eficiência, transparência e segurança jurídica. Na Europa é comum o uso da ferramenta "DoNotPay" e nos EUA a linguagem de máquina passa a atingir altos níveis de precisão. No que diz respeito ao Brasil, destaca-se a liderança global na adoção de procedimentos judiciais digitais, com iniciativas como juízos 100% digitais e núcleos de Justiça 4.0, além de verificar que algumas IAs são utilizadas por diversos países como "ChatGPT"; "Modria", entre outras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inteligência Artificial. Estágio. Implementação. Tecnologia. Tribunais.

## ABSTRACT

The article examines the adoption of Artificial Intelligence (AI) in judicial systems, emphasizing its importance and transformative impact both globally and locally within the judicial sphere. With technical progress and increased investments, AI emerges as a catalyst for innovation to assist judges, simplify the handling of voluminous data, and help reduce case backlog. The study explores strategies adopted by countries and international entities to promote the use and development of AI, covering its legal employment, adoption in public and private sectors, ethics, regulation, and digital infrastructure. The objectives are to identify trends in the implementation of AI in the Judiciary and its areas of application. Specifically, it analyzes the current situation in courts in England, the USA, Canada, China, and Brazil, highlighting the stages of implementation, challenges, and opportunities, as well as the pioneering and ethical regulation by the European Union. The methodology is plural as it explores the legal-projective context; it is based on bibliographic and documentary approaches, as well as employing deductive, legal-systemic, structural-functional, and comparative methods. The study focuses on the implementation of AI in different judicial systems, their current stages, impact on efficiency, transparency, and legal security. In Europe, the use of the "DoNotPay" tool is common, and in the USA, machine language is reaching high levels of precision. Regarding Brazil, it stands out for its global leadership in adopting digital judicial procedures, with initiatives such as 100% digital courts and Justice 4.0 hubs, and it notes that some AIs are used by various countries like "ChatGPT", "Modria", among others.

**KEYWORDS:** Artificial Intelligence. Stage. Implementation. Technology. Courts.

## 1 INTRODUÇÃO

No sistema de justiça, países como os Estados Unidos e o Canadá, já incorporaram as denominadas ferramentas de "Inteligência Artificial", usadas para apoiar juízes em suas tarefas, simplificar e objetivar grandes volumes de dados, ajudando a reduzir o acúmulo de casos.

O artigo investiga a implementação da Inteligência Artificial (IA) nos tribunais globais e nacionais, um assunto de crescente importância no cenário judicial contemporâneo. A IA emerge e aprimora como uma força transformadora e ela própria, pois está em contante progresso técnico, impulsionada pela comunidade científica. Os investimentos na área tornam-se maiores e no caso que aqui se relata, em meio a ambientes político-institucionais de estímulo à inovação e adoção de tecnologias disruptivas.

Em 2023, a proliferação de novos modelos de linguagem de grande porte reflete essa tendência, dobrando o número de novas IAs em relação a 2022. Por óbvio, esse crescimento exponencial traz preocupações quanto ao gerenciamento de seus riscos. Nos últimos anos, surgiu a necessidade de adoção de medidas regulamentares e políticas públicas para a implementação da IA nos mais diversos seguimentos, inclusive judiciário.

Países como Canadá, China, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Espanha, Índia, Itália, Japão, México, Países Nórdicos, Singapura, Coreia do Sul, Suécia, Taiwan e Reino Unido lançaram estratégias para promover o uso e o desenvolvimento da IA. Países latino-americanos também tem lançado suas ferramentas como Argentina e Colômbia (IA “Prometea” para auxílio direto aos magistrados) e (México (IA “Tucuy Ricuy” para medidas de proteção imediata em casos de violência doméstica) (Corvalán, 2018, p. 295-316). Embora nenhuma dessas estratégias seja idêntica, elas focam em diferentes aspectos da IA: pesquisa científica, desenvolvimento e captação de talentos, habilidades e educação, adoção nos setores públicos e privados, ética e inclusão, padrões de regulamentação e infraestrutura digital.

Ainda em nível internacional, em 22 de novembro de 2021, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) lançou um acordo internacional sobre ética nas aplicações de IA. As recomendações incluem a proteção de dados, a proibição da prática social de *score* e vigilância em massa, o monitoramento e avaliação dos sistemas durante sua implementação e execução e a proteção ambiental, considerando a possibilidade de uma IA tornar mais eficiente o uso de energia e outros serviços primários (Divino, 2022).

A aprovação do Regulamento de Inteligência Artificial pela União Europeia em 13 de março de 2024, estabelece princípios estruturais para o uso da IA em decisões judiciais, marca um ponto de inflexão, alinhando-se com os direitos fundamentais em prol do equilíbrio entre inovação e segurança. A pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender como a IA vem sendo empregada efetivamente nos processos judiciais, identificando estratégias de implementação, características de regulamentação adequadas, e delineando novos paradigmas decisórios mediados pela tecnologia em âmbito nacional e global.

Os objetivos gerais são determinar as principais tendências na implementação da IA no processo judicial e destacar áreas de aplicabilidade e implementação. Especificamente, busca-se verificar a situação atual nos tribunais da União Europeia, Inglaterra e Reino Unido, Estônia, EUA, Canadá, China e Brasil, identificando os estágios de implementação e os desafios e oportunidades emergentes.

A metodologia adotada caracteriza-se por uma abordagem metodológica plural, de natureza exploratória e jurídico-projetiva, voltada a mapear e compreender o panorama global da implementação da Inteligência Artificial (IA) nos sistemas judiciários. O desenho metodológico estrutura-se em duas frentes principais: a pesquisa bibliográfica, que abrangeu literatura especializada, relatórios institucionais como o AI Index Report 2024 da Universidade de Stanford e artigos científicos indexados; e a pesquisa documental, centrada no exame de marcos regulatórios pioneiros, como o AI Act da União Europeia (2024), resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) do Brasil e diretrizes estratégicas de países como Canadá, China e Reino Unido.

Para a análise do corpus textual e regulatório, empregou-se um arranjo multimetódico composto por cinco eixos complementares: o método dedutivo, para delimitar premissas gerais sobre IA e aplicá-las aos cenários concretos das cortes; o método jurídico-sistêmico, para correlacionar a introdução de ferramentas tecnológicas com o ordenamento vigente; o método estrutural-funcional, para investigar o papel prático de softwares como COMPAS, CHNAC2J e Codex; o método hermenêutico, essencial na interpretação de textos normativos e princípios éticos; e o método comparativo, mobilizado para confrontar diferentes estágios de implementação e modelos de governança, utilizando-os como matriz crítica para avaliar a realidade brasileira.

## 2 O CONCEITO DE IA E SUAS APLICAÇÕES

Definida como um conjunto de tecnologias com impacto multissetorial em diversas direções e níveis, (plano institucional e social), a IA tem penetração e se converte em instrumento de transformação diária. Ela passa a influenciar direta e indiretamente no funcionamento de instituições e organizações públicas e privadas, e nas relações destas com as pessoas, seus direitos e liberdades fundamentais.

Embora existam inúmeras definições de IA na literatura acadêmica (Zalnieriute *et al.*, 2021; Cofone, 2021) e diretrizes éticas (Recomendação da UNESCO, 2022; Diretrizes Éticas para IA Confiável, 2019), a Proposta da UE sobre Regulamentação da Inteligência Artificial é frequentemente usada para definir e classificar sistemas de IA. Ela é definida no art. 3, § 1 da Lei de Inteligência Artificial como um *software* que, pode gerar vários resultados, como conteúdo, previsões, recomendações ou decisões sobre um determinado conjunto de objetivos definidos pelo ser humano e “influenciar o ambiente com o qual interagem” (Lei de Inteligência Artificial, 2021, Art. 3, § 1 (Cagnoni, 2023).

Uma definição semelhante está prevista no Projeto de Convenção-

Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, que prevê que esse sistema algorítmico possa auxiliar a tomada de decisões humanas (Convenção-Quadro sobre IA, 2023, Art. 3).

Sérgio Augusto da Costa Gillet e Vinicius José Rockenbach Portela (2018, p. 209-211) explicitam sobre o desenho da IA: as inteligências artificiais baseadas em lógicas paraconsistentes têm o condão de replicar a mente humana na tomada de decisões por não se restringirem à binariedade presente nas lógicas básicas". Acrescentam ainda que temos "as inteligências artificiais" se arquitetam como "redes neurais de modo a não apenas replicar a mente humana, mas também o cérebro humano, tornando-as capazes de apreender".

As máquinas inteligentes, dotadas de inteligência artificial, operam por meio de algoritmo, que nada mais é do que um plano de ação pré-definido, a ser seguido pelo computador, sem juízo de valor, de modo que a realização contínua de pequenas tarefas simples possibilitará a realização da tarefa solicitada, sem novo dispêndio de trabalho humano. As máquinas possuem mecanismos de entrada (*input*) para recepcionar os dados a serem analisados e mecanismos de saída (*output*) para o retorno dos dados trabalhados. Há um "roteiro de tarefas pré-determinado e o programa (computação dos dados) deve terminar assim que o roteiro é cumprido" (Valentini; 2017, p. 42-43). Por isso, o algoritmo é finito, entregando sua missão (*output*) após cumprir todos os passos estabelecidos (Peixoto, 2019, Patricio, 2021).

O processo de desenvolvimento dessas novas "inteligências" foi acelerado em 2023, seja pelo surgimento de novos sistemas multimodais de "ponta", como "GPT-4", "Gemini" e "Claude 3", seja pela apropriação e adesão das pessoas ao seu uso à medida em que se apresentavam melhores e mais confiáveis. O ciclo de ampliação na utilização era retroalimentado pela melhoria das funções: leitura de textos em vários idiomas, processamento de imagens, gráficos e áudios e explicação de processos, entre outras. Existem limitações quanto aos raciocínios complexos, incidências de zonas cinzas ou explicação de suas conclusões (Stanford, 2024, p. 385-386). Autores defendem que as técnicas de Inteligência Artificial Explicável (XAI) mitigam o problema da "caixa preta" e alucinações, ao tornar os modelos mais transparentes (Ortigossa, 2024; Román Cordero, 2022).

O Anexo I da Lei de Inteligência Artificial Europeia expande a definição listando três categorias de sistemas que, de acordo com os legisladores da UE, podem ser classificados como IA: a) sistemas de aprendizado de máquina; b) lógica e sistemas baseados no conhecimento; c) sistemas que utilizam abordagens estatísticas, estimação bayesiana e métodos de busca e otimização (Judiciary UK, 2024).

Os sistemas de aprendizado de máquina ou grandes modelos de linguagem (LLMs) aprendem com os dados; como gerar saída de forma autônoma e são mais flexíveis. Esses sistemas operam sem instruções explícitas, gerando resultados com base em dados fornecidos, como decisões judiciais anteriores. Os LLMs são mais complexos e podem lidar com fatos, casos variados e realizar análises rigorosas com base em grandes quantidades de dados, portanto, considerados mais adequados para a tomada de decisões no tribunal, como assistente ou tomador autônomo de decisão, conforme a necessidade.

Por exemplo, a Revisão Assistida por Tecnologia (TAR) já é praticada na justiça civil e foi autorizada pelos tribunais há alguns anos. Esses sistemas TAR são baseados em técnicas de aprendizado de máquina (Judiciary UK, 2024).

Os Sistemas Baseados em Lógica são usados no campo jurídico para automatizar vários aspectos do raciocínio, análise e tomada de decisões jurídicas. São amplamente utilizados na justiça administrativa, por exemplo, para proferir decisões sobre questões previdenciárias ou tributárias (Huggins, 2020). Para isso, os sistemas analisam a "entrada" em relação a instruções predefinidas por um humano para gerar uma "saída" (Fernandes, 2023). Por exemplo, ele pode analisar um pedido de isenção de impostos e decidir se o aprova ou não.<sup>1</sup>

Os sistemas da terceira categoria, que se baseiam em Abordagens Estatísticas, abrangem uma ampla gama de tecnologias diferentes, principalmente avaliação de risco legal, mineração de dados, análise de contratos, processamento de linguagem natural e previsão judicial.

A IA tem mostrado um desempenho notável em tarefas específicas, superando os humanos em classificação de imagens, raciocínio visual e compreensão do inglês. No entanto, há áreas onde a IA ainda não supera os humanos, como matemática de nível competitivo, raciocínio de senso comum visual e planejamento. A pesquisa da IA tem sido impulsionada tanto pela indústria quanto pela academia. A indústria produziu 51 modelos notáveis de aprendizado de máquina, enquanto a academia contribuiu com 15 modelos. As colaborações entre a indústria e a academia resultaram em 21 modelos notáveis (Stanford, 2024, p. 5-6).

A IA tem melhorado a acuidade com melhoramentos na linguagem, por exemplo, do ChatGPT, produtividade e a qualidade do trabalho, com aplicações como "AlphaDev", que melhora a eficiência em ordenação algorítmica, e "GNoME", que auxilia na descoberta de insumos.

<sup>1</sup> Nesse caso, a "entrada" é um pedido de isenção fiscal, "instruções predefinidas" são pré-condições legais para ter direito a uma isenção fiscal e "saída" é a decisão. Os sistemas baseados em lógica são programados com base em regras específicas, onde os critérios são conhecidos e menos flexíveis.

Nos Estados Unidos, o número de regulações relacionadas à IA aumentou para 25 em 2023, um crescimento de 56,3% em relação ao ano anterior. A percepção pública sobre a IA também é mista, com 66% das pessoas acreditando que a IA afetará significativamente suas vidas nos próximos 3 a 5 anos, enquanto 52% expressam nervosismo em relação a produtos e serviços de IA. O investimento em IA generativa aumentou para \$25,2 bilhões em 2023, refletindo o crescente interesse e confiança nessa tecnologia (Stanford, 2024, p. 5-6).<sup>2</sup>

Estudos aplicados em domínios como saúde, segurança de redes, educação e direito relacionam que essas técnicas melhoram a interpretabilidade das decisões, mesmo quando cada método apresenta limitações específicas – por exemplo, a introdução de vieses, desafios de avaliação padronizada ou restrições a contextos particulares. Modelos contrafactuais, contrastivos e probabilísticos podem usar a Estrutura “LEWIS” uma vez que o sistema fornece explicações em níveis local, global e contextual sem exigir algoritmos internos. Modelos potencialmente interpretáveis, como as árvores de decisão em sistemas multiagentes, também demonstram eficácia ao capturar comportamentos com menos complexidade. Essas descobertas indicam, de forma concreta, que as abordagens “XAI” (técnicas de XAI) reduzem a opacidade dos sistemas de IA, embora as soluções variem conforme o domínio e a técnica empregada (Ortigosa, 2024)

As aplicações da IA acontecem em uma ampla gama, por exemplo, um novo serviço automatizado-proativo de IA para distribuir benefícios familiares está ativo na Estônia. Os pais nem precisam solicitar o benefício: desde o nascimento, o estado coleta informações sobre cada recém-nascido e seus pais, as reúne em bancos de dados e os pais recebem automaticamente os benefícios, se tiverem direito a eles. Na Finlândia, a identificação de fatores de risco individuais ligados à exclusão social de jovens adultos é tarefa de uma ferramenta desenvolvida pela empresa japonesa *Fujitsu*.

Passa-se à discussão da IA na esfera jurídica.

### **3 DISCUSSÃO: PANORAMA DOS USOS DA IA NO ÂMBITO JURÍDICO E OS ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

As aplicações de inteligência artificial, que servem à humanidade em todos os campos, desde tratamentos médicos até pesquisas científicas (Lu, et al. 2017), também facilitam o trabalho dos tribunais, advogados e peritos – graças à análise e armazenamento de dados e às conexões estabelecidas

<sup>2</sup> Os custos envolvidos no desenvolvimento de modelos de IA são altos, por exemplo, o GPT-4 da OpenAI teve um custo de \$78 milhões em computação, enquanto o Gemini Ultra do Google custou \$191 milhões. Esses números destacam a magnitude dos recursos necessários para criar modelos avançados de IA e a importância de investimentos contínuos nessa área. Em termos de liderança em modelos de IA, os Estados Unidos estão à frente com 61 modelos notáveis, seguidos pela União Europeia com 21 modelos e a China com 15 modelos. No entanto, há uma falta de padronização nas avaliações de responsabilidade de IA (Stanford, 2024, p. 5-6).

entre sistemas. Como exemplos mais focais na esfera jurídica, citamos a França, onde os dados de redes sociais podem ser minerados para alimentar algoritmos de aprendizado de máquina e utilizados para detectar fraudes fiscais. A Itália está experimentando a "jurisprudência preditiva", cuja automação ajuda os juízes a verificarem os precedentes judiciais há cerca de 3 anos, (embora haja muita controvérsia sobre seu uso) (Dellerba, 2023).<sup>3</sup>

A aplicação sistemática do método comparativo combinado à abordagem estrutural-funcional permitiu evidenciar assimetrias profundas e similaridades operacionais nos estágios de implementação da Inteligência Artificial entre as nações pesquisadas. Através do cruzamento dos dados documentais e da análise dos fluxos de trabalho judiciais, os resultados demonstraram que, enquanto o Reino Unido e a Estônia situam-se em um estágio intermediário, priorizando a automação de tarefas administrativas, o atendimento via chatbots ("DoNotPay" e "Hugo-AI") e o princípio de uso único de dados via infraestrutura "X-road", os Estados Unidos e a China lideram o desenvolvimento de modelos preditivos e assistentes complexos de tomada de decisão, embora sob matrizes ideológicas opostas. Nos EUA, o avanço tecnológico ocorre sob um viés de mercado e baixa regulação geral, gerando distorções éticas documentadas na literatura, como o viés racial do sistema "Compas". Por outro lado, a China exhibe um estágio avançado de integração vertical, unindo inteligência cognitiva e tecnologias de consenso (como o uso de "blockchain" para validação de provas e as plataformas "CHNAC2J" e "Rui Judge"), o que reduziu o tempo médio de tramitação local em até 50%. Sob essa mesma lente comparativa, os resultados revelaram que o Brasil ocupa uma posição singular: o país destaca-se na liderança global de infraestrutura judicial digital e automação de fluxos (como os Juízos 100% Digitais, os núcleos de Justiça 4.0 e as plataformas "Sinapses" e "Codex"), consolidando uma avançada etapa de modernização técnica que, contudo, ainda preserva a exclusividade da atividade cognoscitiva humana no ato decisório, diferenciando-se da autonomia robótica em testes no cenário asiático.

A prática tem mostrado que o uso de tecnologias de informação no setor judiciário é uma necessidade incontestável na solução de problemas relacionados à coleta, busca, processamento e armazenamento de grandes quantidades de dados, tomada de decisões complexas etc. Grandes modelos de linguagem são capazes de produzir resumos de alta qualidade, de grandes volumes de texto. Esse potencial gradativamente vem sendo aproveitado no

<sup>3</sup> Embora atualmente o uso de algoritmos preditivos destinados a detectar a culpabilidade do réu esteja fora do escopo da discussão, pois, até hoje, essa perspectiva ainda se apresenta como demasiado ambiciosa e distante, o segundo potencial campo de aplicação desperta interesse concreto. Os sistemas algorítmicos poderiam auxiliar o juiz no momento da determinação da pena, a fim de ponderar a quantidade de sanção a ser imposta, bem como avaliar a concessão de benefícios premiais, considerando que também a esfera sancionatória se presta a avaliações sobre o futuro comportamento do condenado. O objetivo seria, assim, reduzir a incerteza do julgamento e garantir maior previsibilidade nas decisões (Dellerba, 2023).

sistema de justiça (Tacca, Rocha, 2018, p. 58-66). Por exemplo, um sistema que saiba identificar processos com um conjunto documentos e fazer uma pré-leitura, antes de uma audiência, com a produção de um resumo de uma página sobre o que é o caso se presta a auxiliar o juiz e acelera sua capacidade de preparação para a solenidade e para o caso concreto.

A Estônia foi o primeiro país a começar a desenvolver um algoritmo com poder de decisão. Não obstante, alguns estados americanos usam a tecnologia para ajudar em alguns processos criminais. O chatbot “DoNotPay” anulou 160 mil multas de trânsito em Londres e Nova York.

A Rede Mundial de Integridade Judicial deu início aos debates sobre o uso ético da IA nos poderes judiciais mundiais, organizando eventos para tentar buscar soluções aos problemas (Unodc, s.d.), uma vez que as IAs revelam uma admirável gama de possibilidades, mas se levantam dúvidas sobre sua capacidade de respeitar os direitos fundamentais, garantir a proteção dos dados pessoais e fazer julgamentos justos e auditáveis, mediante a chamada explicabilidade do processo decisório.

## **4 ESTÁGIO DE REGULAMENTAÇÃO DA IA EM DIFERENTES PAÍSES**

Invariavelmente a implementação e a regulamentação ética aparecem como um dos importantes requisitos apresentados por instituições e especialistas globais, como condições para a introdução da inteligência artificial na esfera da justiça.

A questão que se apresenta, sobre a qual é necessário decidir é: quais causas estamos preparados para uma decisão com IA, e quais decisões devem permanecer reservadas aos seres humanos. Importa assim, discutir as aplicações no âmbito jurídico, os estágios de implementação com os apontamentos sobre sua utilização, de forma que se apresentam os resultados de uma pesquisa não-exaustiva e exploratória.

Na maioria dos países, a oferta de serviços jurídicos auxiliados pela IA variam desde portais de informação geral sobre justiça até plataformas de resolução de disputas online e assistência sociojurídica virtual. Enfatizam a linguagem simples e no design jurídico para tornar as informações mais acessíveis ao público.

Passamos ao detalhamento dos estágios de implementação na União Europeia, Inglaterra e Reino Unido, Estônia, EUA, Canadá, China e por fim, faz-se uma avaliação comparando a situação do Brasil em relação às IA.

A União Europeia está em um processo acelerado de implementação de ferramentas tecnológicas em seus tribunais, incluindo as IAs. A nível

mundial, o marco regulatório mais relevante que existe em matéria de utilização e regulamentação da IA é o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia e a Proposta de Regulamento sobre IA.

A regulamentação europeia navega na premissa de que a IA pode auxiliar em processos judiciais fornecendo julgamentos preliminares ou aconselhamento jurídico, e até servir como um tomador de decisão autônomo em casos e trabalha para o desviesamento algorítmico (Dias, Noise, 2021; Bissoto, 2024).

No entanto, sua implementação deve aderir a princípios éticos (Mittelstadt, 2016) e estruturas legais, incluindo o Artigo 6 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Artigo 22 do GDPR, para garantir julgamentos justos e supervisionados por humanos. Inaugura-se o desafio de regulação homogênea no bloco para garantir que a IA seja utilizada de forma ética e responsável.

A proposta de Lei de IA e do próprio Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR), buscam estabelecer a UE, para além de referência “econômica”, também “técnica” e “legal” global na governança de IA, ao tempo em que limita os riscos potenciais (Zalnieriute, *et al.* 2021; García, 2022). Tal posicionamento representa intenção do bloco em se constituir uma “terceira via” entre o modelo mais permissivo dos EUA e as regulamentações rígidas da China, para o alcance de uma IA confiável para cidadãos e empresas em todo o mundo (Tarrías, 2023, p. 91-119).

Não obstante, há preocupações sobre se a abordagem baseada em risco amplamente adotada é suficiente para proteger os direitos trabalhistas fundamentais. À medida que a IA continua a impactar a tomada de decisões jurídicas, há uma necessidade crescente de instrumentos jurídicos dedicados para reger seu uso nos locais de trabalho, por meio de regulamentos.

A Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça estabeleceu uma carta ética para o uso da IA no Judiciário, destacando a importância dos direitos fundamentais e da proteção de dados (CCBE, 2020). Apesar das vantagens da IA na melhoria dos processos judiciais, sua adoção exige regulamentação, monitoramento contínuo e foco no ser humano. A Comissão Europeia também propôs critérios para classificar sistemas de IA conforme seus riscos, promovendo inovação com responsabilidade em setores sensíveis como saúde e transporte. A cooperação internacional é fundamental para enfrentar os desafios legais e garantir a responsabilização no uso da IA (Nunes; Angelini Neta, 2024).

Os esforços da UE pretendem estabelecer políticas e regulamentações mais claras para os usuários, com padrões e diretrizes comuns não apenas

promovem uma base legal consistente, mas reduzem incertezas jurídicas e potenciais conflitos em níveis global ou regional.

Especialistas europeus ainda lidam com os problemas da “caixa-preta”, e das “alucinações”, considerando que, em alguns casos, é difícil, se não impossível, entender como os sistemas chegam a suas decisões (Lemos, 2024).

Segundo Tarrías (2023), deve-se equilibrar as fórmulas reguladoras “abstencionistas” (EE.UU) e “hiperreguladoras” (China), encontrando um meio-termo.

Na Alemanha, por exemplo, a implementação de sistemas de IA tem contribuído para o apoio à tomada de decisões judiciais e avaliação de provas, além de automatizar o processo de monitoramento de reclamações de créditos não impugnados. Essa integração tecnológica não apenas aumenta a eficiência dos processos, mas também promete maior precisão nas decisões, ao reduzir a carga de trabalho humano e minimizar erros.

Na Espanha, as inovações em IA se destacam com ferramentas que facilitam a análise e classificação de documentos, além de motores de anonimização que protegem dados sensíveis. A conversão de áudio de audiências em texto e o reconhecimento de voz jurídica são outros avanços notáveis que têm potencial para transformar a forma como os processos judiciais são conduzidos, tornando-os mais acessíveis e eficientes. Essas aplicações não só melhoram a gestão de informações, mas também asseguram a privacidade dos envolvidos, refletindo um compromisso com a ética no uso da tecnologia.

A ferramenta francesa “Predictice” ajuda a prever resultados de litígios e estimar valores de indenizações. Está em uso ativo entre advogados e juizes, mas ainda em expansão para cobrir mais áreas jurídicas (Di Florio, 2021).

Discorre-se acerca de cada país onde a IA está em desenvolvimento e cuja pesquisa apontou resultados.

Na Inglaterra, o sistema Garfield é uma inovação recente na *internet*, funcionando como um escritório de advocacia de IA. Um único advogado é responsável pelo que o sistema Garfield realiza, interagindo com o litigante em linguagem natural, falada ou escrita, e orientando-o durante o processo ou na apresentação de uma reivindicação de dívida no tribunal do condado.

O sistema prepara o Formulário de Petição e redige os Detalhes da Reivindicação, auxiliando no cumprimento do “protocolo pré-ação”. Se o litigante decidir iniciar os procedimentos, ele arquivará automaticamente o “Formulário de Reivindicação” e os “Detalhes” no tribunal, utilizando a

API disponível para petições eletrônicas. Se o réu responder por e-mail, o "Garfield" gerenciará esse processo e poderá aconselhar sobre as implicações das respostas do réu. Caso a Petição não seja defendida, o sistema pode formular um julgamento padrão. O "Garfield" possui seguro, e a startup responsável está alinhada à a Solicitors Regulatory Authority (Judiciary UK, 2024).

O "DoNotPay", um chatbot criado por Joshua Browder, oferece orientação em questões como multas de trânsito, problemas de habitação e pedidos de asilo nos Estados Unidos e no Reino Unido. Ele utiliza IA para "entender" as perguntas dos usuários e fornecer respostas, permitindo que pessoas com recursos limitados acessem informações legais e tomem medidas cabíveis a depender da situação.

Há também a ferramenta "Hart" - Harm Assessment Risk Tool, de avaliação de risco para previsões de reincidência criminal. Durante os testes realizados em 2013, o sistema demonstrou uma taxa de precisão de 98% para prever baixo risco e 88% para identificar alto risco de reincidência em um período de dois anos.

O sistema Resolve Disputes Online (RDO) no Reino Unido permite que as partes resolvam disputas de pequenas quantias sem a necessidade de comparecer a um tribunal físico. A plataforma emprega IA integrada para facilitar a comunicação entre as partes e guiar o processo de resolução, economizando tempo e dinheiro para todos os envolvidos. Esse cenário destaca o potencial democratizador da IA em relação ao acesso à justiça. A ferramenta "Rechtwijzer" facilita acordos de divórcio através de consultas estruturadas e opções de resolução automatizadas.

Considera-se que o país está em estágio intermediário de implementação, concentrando-se a automação em tarefas administrativas.

Um estudo conjunto de seis organizações australianas sobre as cortes da Estônia identificou como vantagens da IA a redução do acúmulo de processos e a liberação dos juízes para casos mais complexos. No entanto, alertou para o risco da exclusão do elemento humano na Justiça, comprometendo a autoridade moral, a discricionariedade judicial e o princípio da equidade (Bell, *et al.*, 2022).

A Estônia tem flexibilidade na regulamentação do processamento de dados pelas autoridades públicas. Princípio de uso único (POO) da Estônia para reutilização de dados: o estado deve solicitar qualquer informação dada de uma pessoa privada apenas uma vez. As informações obtidas de partes privadas devem, portanto, ser gerenciadas pelo estado de tal forma que possam ser acessadas por outras agências públicas quando necessário.

Em essência, o princípio representa a reutilização de dados dos cidadãos em bancos de dados estaduais (Schmidt, *et al.*, 2024).

Na Estônia, o escritório de advocacia “Eesti Oigusbüroo” oferece auxílio legal gratuito por meio de um chatbot. Segundo o CEO Artut Fjodorov, “Hugo-1A”, o serviço de IA será expandido para a Polônia e Los Angeles até o final do ano, com custos operacionais muito baixos. Aproximadamente 22% dos estonianos trabalham para o governo, uma taxa que se aproxima da média dos países europeus, mas é superior à taxa de 18% nos EUA. Muitos funcionários públicos foram substituídos por algoritmos em 13 diferentes funções, o que levanta o debate sobre desocupação humana e automação do trabalho. Na Estônia, símbolo de uma verdadeira sociedade digital, apenas três serviços exigem a presença física em instituições governamentais: casamento, divórcio e transferência de imóvel. Os bancos de dados do governo se conectam por meio de uma infraestrutura digital chamada “X-road”, que facilita o compartilhamento de dados. Os residentes também podem verificar quem acessa suas informações por meio de um portal digital do governo (Wired, 2021).

A infraestrutura digital dos serviços públicos permanece a mesma há 17 anos, baseada em um sistema open source, descentralizado e sem um proprietário. Se uma empresa privada desenvolver um novo serviço, basta acoplá-lo a essa infraestrutura. Dentro dela, os dados das agências e instituições circulam de forma criptografada. Por exemplo, quando uma criança nasce, o hospital automaticamente envia os dados para outras instituições da rede. Quando a polícia para um cidadão por excesso de velocidade, tem acesso imediato a todas as informações dele (Época Negócios, 2018).

A ideia de um juiz robô funciona na Estônia, em parte porque seus 1,3 milhões de moradores já utilizam uma carteira de identidade nacional e estão habituados a operar ferramentas online para serviços, como votação eletrônica e declaração digital de impostos.

Os Estados Unidos têm se destacado como um verdadeiro berço do desenvolvimento das inteligências artificiais (IAs), impulsionados por um ambiente de inovação, investimento significativo em pesquisa e uma cultura que valoriza a tecnologia. Desde os primórdios da computação até os avanços mais recentes em aprendizado de máquina e redes neurais, o país tem sido pioneiro na criação de soluções que transformam diversos setores, incluindo o jurídico (Mirishli, 2024).

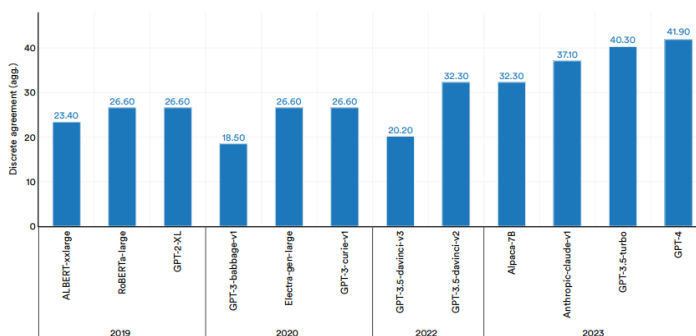
Há preocupações de que uma abordagem puramente mecanicista venha a desumanizar o processo judicial, relegando questões pessoais e contextuais a um segundo plano, em favor de uma avaliação estatística.

A IA enfrenta desafios técnicos, como barreiras linguísticas que afetam sua compreensão de réus não nativos, usuários de gírias ou sotaques. Além disso, há evidências de viés racial nos modelos, o que pode acentuar desigualdades no Judiciário, exigindo reflexão crítica sobre suas implicações éticas e sociais. Embora modelos de IA demonstrem avanços em raciocínio linguístico e visual, o alinhamento com julgamentos morais humanos ainda é limitado. Um estudo de Stanford com o conjunto de dados “MoCa” mostrou que modelos maiores, como o GPT-4, apresentam maior concordância com decisões morais humanas, indicando progressos conforme aumentam em complexidade.

Nos Estados Unidos, modelos de código aberto foram superados por sistemas fechados da indústria, com o Gemini Ultra alcançando desempenho humano no benchmark Massive Multi-discipline Multimodal Understanding and Reasoning Benchmark for Expert AGI de 59,4% que consiste em tarefas multimodais abrangendo diferentes domínios que exigem raciocínio intencional, destacando o avanço contínuo na capacidade dos modelos de IA (Google, 2023; YUE *et al.* S.d.). Este progresso ocorre em um contexto de *laissez-faire*, com pouca regulamentação normativa geral sobre a tecnologia.

O plano estratégico de pesquisa em Inteligência Artificial (IA) dos Estados Unidos é um conjunto de diretrizes e objetivos formulados por várias agências governamentais, incluindo a National Science Foundation (NSF), o Departamento de Defesa (DoD), e outros órgãos relevantes.

**Gráfico 1: Modelos de IA desenvolvidos entre 2019-2023 para julgamentos morais.**



Fonte: Stanford, 2024, p. 123, p. 123.

A figura ilustra os estágios de progresso e as melhorias nas capacidades de IA ao longo do tempo. É possível verificar um aumento significativo nos modelos mais recentes, como “GPT-4”, que obtém uma pontuação de 41.90,

destacando um alinhamento mais preciso/alinhado com os julgamentos humanos em tarefas de permissibilidade moral.

O Plano visa assegurar a liderança do país no desenvolvimento e aplicação desta tecnologia, enfatizando a importância da ética, segurança e colaboração entre setores. Prioriza o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para manter a vanguarda global em IA promovendo parcerias entre governo, indústria e academia. Destaca a necessidade de uma força de trabalho qualificada em IA propondo a melhoria da educação e treinamento em habilidades relacionadas. A elaboração de um quadro regulatório adequado é vista como essencial para equilibrar inovação com proteção contra riscos potenciais, adaptando leis e políticas existentes à realidade da IA (Mendes, 2022, p. 791).

A Administração da Previdência Social dos EUA e outras agências estão utilizando algoritmos de IA e aprendizado de máquina para acelerar a classificação e o processamento de casos. O "Evisort", cofundado por Jerry Ting, Jake Sussman, e Arnine Anoun, emprega IA para ajudar empresas a gerenciar contratos e documentos legais (CASE CENTRE. S.d.).

A análise preditiva, possibilitada pelo uso de sistemas de aprendizado de máquina, tem viabilizado o uso dessa análise em muitos processos judiciais nos Estados Unidos. No entanto, ferramentas como o "COMPAS", usadas nos tribunais para auxiliar em decisões judiciais, levantam preocupações sobre viés racial e a influência de preconceitos sociais nos resultados algorítmicos.

O estudo conjunto de seis organizações australianas mencionado anteriormente em relação às IAs na Estônia apontou como exemplo crítico dessa utilização o sistema de IA "Compas" - *Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*, utilizado em cortes dos Estados Unidos. Criado para aferir a possibilidade de concessão de fianças e livramentos condicionais por meio de uma avaliação do risco de reincidência ou fuga, comprovou-se a existência de vieses indevidos. Apesar da utilidade dessas ferramentas, críticas surgem quanto à dependência de seus resultados, que podem refletir e perpetuar desigualdades sociais. Essa e outras ferramentas levantam questões sobre o direito ao devido processo legal, sugerindo que a eficiência operacional proporcionada não deve suplantiar garantias fundamentais de justiça (Travizani *et al.*, 2021).

Nos EUA, a supervisão e regulamentação da IA estão em evolução, com o governo buscando um equilíbrio entre incentivar a inovação e proteger contra riscos. Decisões judiciais recentes, como *Riley v. Califórnia* e *HiQ Labs v. LinkedIn* (Justia law, s.d.), estabeleceram precedentes importantes para a privacidade e o uso ético da IA moldando a estrutura legal e ética para o desenvolvimento futuro da tecnologia.

O Canadá se destaca pelo uso estratégico da tecnologia para melhorar o acesso à justiça, com uma forte ênfase na centralidade do usuário. A digitalização dos serviços públicos, que inclui o acesso eletrônico a registros médicos e serviços de saúde, complementa o avanço no contexto jurídico. As plataformas utilizadas são altamente interativas, oferecendo assistência personalizada e facilitando a resolução de conflitos de maneira eficiente.

A estratégia *Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy*, lançada em 2017, primeira do mundo a ser implementada em nível nacional, tem como objetivo promover a pesquisa e o desenvolvimento de IA por meio de institutos renomados, como o *Amii em Edmonton*, o *Mila em Montreal* e o *Vector Institute* em Toronto. Esses centros desempenham um papel central na transformação de pesquisas acadêmicas em aplicações comerciais, além de apoiar empresas na adoção de tecnologias de IA (CANADA, s.d.).

O Canadá destaca-se pela pesquisa em tecnologias jurídicas, como o projeto *Autonomy through Cyberjustice Technologies*, voltado a ampliar o acesso à justiça com IA. Entre as inovações, destaca-se o "ROSS Intelligence", criado na Universidade de Toronto, pioneiro na aplicação de IA para agilizar pesquisas jurídicas. Outra ferramenta relevante é o "Blue J Legal", que prevê desfechos em disputas tributárias por meio de análises preditivas. Já o "Canadian AI Ecosystem" busca integrar a IA em setores estratégicos, incluindo o jurídico, com foco em pesquisa e inovação.

O Canadá está dando passos importantes na área de assédio no local de trabalho e má conduta sexual por meio da "Botler AI", uma plataforma de IA com sede em Montreal que oferece aos usuários informações e orientações sobre como navegar no sistema legal, com foco em casos de assédio no local de trabalho.

Outras iniciativas incluem a "Loom Analytics" que oferece análise de decisões judiciais em casos cíveis, permitindo a identificação de padrões jurisprudenciais e taxas de sucesso (CANADÁ, s.d.).

Em 2024, foi anunciada a *Canadian Sovereign AI Compute Strategy*, voltada para fortalecer a infraestrutura de computação para IA no Canadá. Com um orçamento de 2 bilhões de dólares canadenses distribuídos ao longo de cinco anos, a estratégia busca oferecer acesso acessível a recursos computacionais para pesquisadores e empresas, ao mesmo tempo em que investe na construção de supercomputadores públicos e na expansão de data centers.

Já em 2025, o governo canadense lançou a *AI Strategy for Public Service*, com o intuito de integrar a IA nos serviços públicos e melhorar operações governamentais. Essa estratégia dá prioridade à segurança, transparência

e ética, e inclui a criação de um Centro de Especialização em IA para coordenar os esforços entre diferentes departamentos governamentais. Essas iniciativas demonstram o compromisso do Canadá em liderar a adoção responsável e inovadora da inteligência artificial, abordando tanto a pesquisa avançada quanto a implementação prática em benefício da sociedade.

A China representa um caso de liderança na implementação de tecnologias de IA no sistema judicial, com a criação de tribunais de internet e a integração profunda de tecnologias avançadas nos processos judiciais.

A IA atua desde o reconhecimento automático de fala e a análise de big data até o desenvolvimento de sistemas de recomendação de casos semelhantes e assistência na tomada de decisões. Assim, nesse país, há tribunais digitais utilizam amplamente IA, como “juizes virtuais”, para gerenciar processos e sugerir veredictos em casos simples. Ele também explora a possibilidade de decisões judiciais autônomas por robôs, embora essas iniciativas ainda estejam em fase de teste.

Os desafios enfrentados incluem o potencial de superestimação da eficácia dos sistemas de IA e a necessidade de garantir que as decisões sejam validadas por práticas existentes para evitar excesso de confiança e impactos negativos no comportamento dos julgadores. Há também a pretensão de facilitar o acesso público às decisões judiciais e aumentar a transparência dos processos. Foram criados tribunais especializados, como os Tribunais de Propriedade Intelectual e os Tribunais da Internet, para tratar de disputas complexas e modernas ocorridas em meio virtual, o último, fundado em setembro de 2018, até abril de 2019 tinha processado 14.904 casos. Um dos curiosos casos de propriedade intelectual em meio virtual discutiu e deu ganho de causa para uma atividade virtual artística de IA. Em novembro de 2023, o “Tribunal de Internet de Pequim, órgão Judiciário que trata de casos relacionados à atividade virtual, reconheceu a proteção por direitos autorais (DA) a imagens geradas por uma inteligência artificial” sendo uma decisão pioneira (Ids, 2024).

Zhang Wen, presidente do “Tribunal de Internet” de Pequim, em entrevista ao Global Times, declarou que utiliza tecnologias como inteligência artificial (IA) e blockchain para conduzir julgamentos. Afirmou que de 41 casos resolvidos com blockchain, 40 foram solucionados fora dos tribunais devido à força das evidências fornecidas pela tecnologia, fortalecendo a credibilidade social no país. Ele também mencionou que o tribunal utilizou blockchain em 58 casos para coleta e apresentação de provas.

O “Tribunal da Internet” em Hangzhou, na região leste da China, recorreu ao blockchain para combater a pirataria, protegendo os direitos

de escritores online. Wang Jiangqiao, juiz do tribunal, destacou que o blockchain assegura que os dados não sejam adulterados e que “todas as pegadas digitais armazenadas no sistema têm efeitos legais”. A Suprema Corte da China determinou, em setembro do ano anterior, que provas validadas por blockchain são admissíveis em Juízo. A corte estabeleceu que os tribunais da Internet devem reconhecer dados digitais autenticados por blockchain, “desde que sejam coletados e armazenados com assinaturas digitais, registros confiáveis de data e hora, verificação de valores de hash ou por meio de plataformas de depósito digital. Esses elementos garantem a autenticidade dos dados e seu valor legal” (Ids, 2024).

O Supremo Tribunal Popular e o Supremo Ministério Público Popular têm um papel essencial na supervisão dos tribunais de instâncias inferiores e na aplicação das leis. Esses órgãos são encarregados de monitorar o funcionamento de todo o sistema, assegurando tanto a implementação das reformas quanto a aplicação equitativa das legislações. Uma das principais iniciativas das reformas foi a introdução de um sistema de responsabilização judicial, que ampliou a autonomia dos juízes (Vidal, 2024), promovendo decisões mais imparciais e independentes.

A plataforma CHNAC2J, também conhecida como Court2Judge, é um marco no uso de inteligência artificial (IA) no sistema judiciário da China. Desenvolvida pelo Tribunal Popular Intermediário n. 2 de Xangai, sua versão 3.0 desempenha um papel significativo na assistência a julgamentos em andamento. Através da pesquisa de casos anteriores com detalhes semelhantes, a plataforma fornece julgamentos e disposições legais que são cruciais para a tomada de decisões. Desde sua implementação, a CHNAC2J demonstrou uma eficácia notável, reduzindo o tempo médio de julgamento em até 50% e substituindo muitas das tarefas manuais de transcrição por sistemas automatizados, aumentando a eficiência do processo judicial (Nunes, Malone, 2023).

Outra ferramenta importante é o Rui Judge, introduzido em 2016 em Pequim. Essa plataforma também oferece suporte a julgamentos ao pesquisar precedentes jurídicos e realizar análises detalhadas, o que contribui para uma maior precisão nas decisões judiciais. Ambas as plataformas, CHNAC2J e Rui Judge, são exemplos do avanço tecnológico que busca aprimorar a administração da justiça na China (Nunes, Malone, 2023).

A China Judgments Online se destaca como uma plataforma nacional que abriga mais de 130 milhões de documentos públicos relacionados a julgamentos. Utilizando metadados, ela facilita a busca por casos semelhantes, promovendo a transparência e o acesso a informações jurídicas. Essa vasta biblioteca de informações é um recurso valioso para advogados, juízes e cidadãos em geral, que podem consultar decisões

anteriores para embasar suas argumentações.

Na China, plataformas como o Similar Case Intelligent Recommendation System e a Justice Big Data Service Platform permitem que servidores e cidadãos consultem decisões anteriores, promovendo previsibilidade e coerência judicial. O Sistema 206, em operação desde 2016 e atualizado em 2018, destaca-se no Judiciário de Xangai por aplicar IA cognitiva na análise de 71 crimes, auxiliando na coleta e triagem de provas. Desde 2020, processou mais de 90 mil casos, reforçando critérios legais nas investigações (Nunes, Malone, 2023).

Outras ferramentas, como o Yun Fan, um robô jurídico de perguntas e respostas, e o Xiao Chong, que oferece previsões sobre casos específicos, também demonstram a versatilidade da IA no setor jurídico. O Yun Fan é capaz de acessar um banco de dados de cinco milhões de casos e 90.000 questões jurídicas, além de fornecer modelos de documentos e explicar termos legais, enquanto o Xiao Chong utiliza algoritmos para processar alegações orais.

Finalmente, inovações como o DeepSeek, lançado em janeiro de 2025, e as atualizações das plataformas Qwen (Alibaba), Doubao (ByteDance) e Ernie Bot (Baidu) ilustram a contínua evolução da inteligência artificial. Essas ferramentas são projetadas para análise de dados, interações em linguagem natural e suporte a decisões, refletindo um futuro promissor para a aplicação da IA no sistema judiciário e em outros setores. Com essas tecnologias, a China busca não apenas modernizar seu sistema legal, mas também garantir uma justiça mais acessível e eficiente. Foram criadas equipes especializadas de julgamento para tratar casos complexos de forma mais eficiente. O sistema está em estágio avançado, totalmente integrado e em expansão para aumentar a eficiência dos processos judiciais.

## **5 COMPARATIVO ANALÍTICO DOS DADOS COM A REALIDADE BRASILEIRA**

O Brasil lidera globalmente na adoção de procedimentos judiciais digitais, com iniciativas como juízos 100% digitais e núcleos de Justiça 4.0, abrangendo áreas como propriedade industrial e direitos autorais. Apesar disso, a aplicação de IA autônoma para tomadas de decisão judiciais ainda carece de avanços, embora a infraestrutura digital e o uso de tecnologias emergentes estejam em expansão.

O país também apresenta um ecossistema crescente de *lawtechs* e *legaltechs*, com mais de vinte empresas focadas em soluções de Resolução de Disputas Online (ODR). Ferramentas como o "CaseText" e o "Clio" são empregadas para classificar e priorizar casos automaticamente, otimizando

o tempo de tramitação e a alocação de recursos. No campo da assistência jurídica automatizada, sistemas como *Legal Aid Chatbot* e *Courtbot* fornecem informações básicas e auxiliam cidadãos a navegar no sistema jurídico, especialmente aqueles sem acesso fácil a advogados.

Assim como nos demais países, considera-se que o Brasil se encontra em avançada etapa de modernização da justiça por meio da integração de tecnologias emergentes. As iniciativas nacionais destacam o potencial da IA em promover maior eficiência e acessibilidade no sistema judiciário local.

No Brasil, os Tribunais de Justiça tem buscado desenvolver suas iniciativas para analisar grandes volumes de documentos legais, identificando informações relevantes, em menor tempo, na revisão de processos por juízes e advogados. Diversos tribunais também adquirem acessos à ferramenta norte-americana "ChatGPT".

Por fim, plataformas de resolução de disputas *online*, como o "Modria" e o "Smartsettle", têm sido adotadas por tribunais para utilizar algoritmos de IA facilitando a mediação e a arbitragem e permitindo que as partes cheguem a acordos de maneira mais rápida e eficiente.

Nos tribunais, ferramentas avançadas de IA foram desenvolvidas em diferentes frentes. A plataforma Sinapses, regulamentada em 2020, atua como catálogo e ferramenta para treinamento e utilização de modelos de IA pelo sistema de Justiça. O Codex, implementado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realiza a extração de dados e metadados de processos judiciais, consolidando informações úteis para análise de padrões e otimização das operações judiciais. Em termos de análises preditivas, o Galileu, do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, cria minutas e análises específicas, enquanto o BI/eCorreição, do TRT-5, identifica gargalos operacionais por meio de ferramentas de Business Intelligence.

O compromisso do Poder Judiciário brasileiro em garantir acessibilidade e transparência no uso de IA, com regulamentações como a Resolução CNJ 446/2022 demonstra o esforço para vencer barreiras técnicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A IA já se faz presente nas mais diversas instituições jurídicas, que utilizam tecnologias em pesquisas, análise de documentos, e outras atividades, com maior rapidez, produtividade e precisão. Sistemas inteligentes aprendem por si mesmos, como relógios inteligentes e *smartphones*, já fazem parte de nossas vidas, e hoje muitos de nós tem dificuldades para cumprir nossas tarefas sem esses aparelhos. Nesse sentido, a inteligência artificial nos permite fazer trabalhos de melhor qualidade em menos tempo, economizando recursos e mão de obra com maior produtividade.

A IA passa a se constituir uma necessidade incontestável na solução de problemas relacionados à coleta, busca, processamento e armazenamento de grandes quantidades de dados, tomada de decisões complexas etc. Mas um alerta é emitido contra o uso da inteligência artificial na justiça. A inteligência artificial (IA) têm mostrado avanços em diversos países, refletindo a crescente adoção dessa tecnologia no campo jurídico. O uso de tecnologias de informação no setor judiciário levanta dúvidas sobre a capacidade da inteligência artificial de respeitar os direitos fundamentais, garantir a proteção dos dados pessoais e fazer julgamentos justos e auditáveis.

O artigo buscou traçar um quadro geral da IA no âmbito judicial sobre os usos, similaridades, estágios e desafios de implementação. A União Europeia, deu um passo importante para estabelecer princípios éticos entre inteligência artificial e direitos humanos e para usar inteligência artificial em sistemas judiciais. Primeiro criou uma Declaração de Cooperação para determinar as regras que as tecnologias de inteligência artificial seguirão ao servir o judiciário no mundo jurídico e com estas e outras circunstâncias em mente, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa adotou a primeira Carta Deontológica Europeia sobre a utilização da Inteligência Artificial nos sistemas judiciais e no seu ambiente.

O Reino Unido tem investido em sistemas de justiça civil digital e plataformas de resolução de disputas online, que visam tornar o acesso à justiça mais ágil e menos burocrático. A digitalização desses processos não apenas facilita a interação entre as partes, mas também otimiza a utilização de recursos judiciais, promovendo uma justiça mais rápida e eficaz. A experiência britânica ilustra como a IA pode ser uma aliada na modernização do sistema jurídico, proporcionando soluções que atendem à demanda por maior eficiência.

Na Estônia, a IA é aplicada na automação de revisão de contratos e análise de dados, o que demonstra a capacidade dessa tecnologia de transformar práticas jurídicas tradicionais em processos mais dinâmicos e transparentes. Essa abordagem inovadora não só agiliza as operações legais, mas também permite uma melhor gestão do tempo e dos recursos, refletindo um avanço importante na digitalização do setor jurídico.

Nos Estados Unidos, a IA tem se mostrado uma ferramenta valiosa na simplificação de tarefas como revisão de documentos e busca de precedentes, além de utilizar algoritmos para prever reincidências e orientar decisões de liberdade condicional. O uso de procedimentos automatizados para negociação em casos civis também representa uma mudança significativa, promovendo uma resolução de conflitos mais eficiente e menos onerosa.

O Brasil tem se destacado na digitalização do seu sistema judiciário, com iniciativas como juízos 100% digitais e núcleos de Justiça 4.0, cobrindo áreas como propriedade industrial e direitos autorais. O país também abriga um ecossistema crescente de lawtechs e legaltechs, com mais de vinte empresas focadas na Resolução de Disputas Online (ODR), como as ferramentas “CaseText” e “Clio”, que automatizam a classificação de casos. Já sistemas como Legal Aid Chatbot e Courtbot garantem maior acessibilidade, auxiliando cidadãos sem fácil acesso a assistência jurídica. Os tribunais brasileiros têm investido em ferramentas avançadas de IA. A plataforma Sinapses, regulamentada em 2020, e o Codex, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), otimizaram a gestão processual por meio de dados e metadados. O país também tem utilizado ferramentas idênticas às utilizadas na Inglaterra, EUA e Canadá.

Existem propostas para a utilização de diferentes IAs com funções complementares, como uma para análise de dados e outra para justificar as decisões tomadas. Contudo, a responsabilidade por decisões geradas por IA ainda carece de regulamentação clara, sendo que orientações em países como Inglaterra e País de Gales afirmam que quem utiliza IA em documentos legais é responsável pelo conteúdo.

O panorama global da implementação de Inteligências Artificiais (IAs) no sistema jurídico apresenta tanto oportunidades quanto desafios, com questões fundamentais ainda não resolvidas. Há preocupações acerca da preservação dos valores jurídicos essenciais, como a importância do elemento humano que confere autoridade moral e discricionariedade aos juízes. O uso da IA na tomada de decisões judiciais, especialmente em sistemas fechados como o chinês, gera dúvidas sobre a transparência e a justiça dessas decisões.

O futuro da IA jurídica é caracterizado por sua evolução tecnológica contínua, mas também por limites impostos por suas próprias restrições. Governos intervêm para maximizar os benefícios, como o financiamento de pesquisas, minimização dos riscos associados, abordando temas como privacidade, desinformação e impactos no emprego. A implementação da IA no Direito requer um equilíbrio entre inovação e responsabilidade, sendo fundamental garantir que os avanços tecnológicos estejam alinhados com os valores essenciais do Direito para preservar a confiança e a justiça nos sistemas judiciais.

## REFERÊNCIAS

BELL, Felicity *et al.* **AI decision-making and the courts: a guide for judges, tribunal members and court administrators.** 2022. AIJA. Australasian Institute of Judicial Administration Inc. Disponível em: [https://mcusercontent.com/b49194247b86d30ad3cfe1745/files/42c3b454-e611-73e1-43b4-c2e67a1dd931/AI\\_DECISION\\_MAKING\\_AND\\_THE\\_COURTS](https://mcusercontent.com/b49194247b86d30ad3cfe1745/files/42c3b454-e611-73e1-43b4-c2e67a1dd931/AI_DECISION_MAKING_AND_THE_COURTS)

[Report\\_V5\\_2022\\_06\\_20.pdf](#). Acesso em: 03 mar. 2025.

BISSOTO, Alceu Emanuel. **Evaluating and mitigating biases in skin lesion analysis**. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

CAGNONI, Stefano *et al*. **Implementing AI vertical use cases scenario 1**. EFSA Supporting Publications, v. 20, n. 8, p. 8223E, 2023.

CANADA. Canadian Sovereign AI Compute Strategy. Disponível em: <https://ised-isde.canada.ca/site/ised/en/canadian-sovereign-ai-compute-strategy>. Acesso em: 09 mar. 2025.

CASE CENTRE. Case spotlight: Evisort: An AI-powered Start-up Uses Text Mining to Become Google for Contracts. Disponível em: <https://www.thecasecentre.org/caseSpotlight/2019/Evisort>. Acesso em: 9 mar. 2025.

CCBE - Considerations on the legal aspects of artificial intelligence 2020. Disponível em: [https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/IT\\_LAW/ITL\\_Guides\\_recommendations/EN\\_ITL\\_20200220\\_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommendations/EN_ITL_20200220_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf). Acesso em 09 de março de 2025.

COFONE, Ignacio. Artificial intelligence and the law. Journal of Law and Artificial Intelligence, v. 5, n. 2, p. 45-62, 2021.

CONSELHO DA EUROPA. CEPEJ - European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence (AI) in Judicial Systems and Their Environment. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment>. Acesso em: 09 mar. 2025.

CORVALÁN, J. G. Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades. Prometea: la primera Inteligencia Artificial de Latinoamérica al servicio de la Justicia. Revista de investigações Constitucionais, v. 5, n. 1, p. 295-316, 2018.

COUNCIL OF EUROPE. Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Council of Europe Treaty Series N. 225, 5 Sept. 2022. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680afae3c>. Acesso em: 09 mar. 2025.

DELLERBA, Anna Chiara. La Giustizia Predittiva come possibile antidoto all'inadeguatezza della giurisdizione. IV Conferenza annuale di ICON-S Italian Chapter dedicata al tema "Politica e Istituzioni tra Trasformazioni e Riforme". Panel presieduto dal Prof. Sergio Lorusso su "Qualità ed efficienza del processo penale: la sfida dell'intelligenza artificiale". Università Bocconi di Milano, 13-14 out. 2023.

DIAS, Henrique Amaral. NOISE: A Flaw in Human Judgement-Daniel Kahneman, Olivier Sibony, Cass R. Sunstein-William Collins, maio 2021, 452 pp. Interações: Sociedade e as novas modernidades, n. 42, p. 116-119, 2022.

DI FLORIO, Mattia. The Criminal Law To Come. Brief Considerations On The Possible Use Of The AI (And Big Data) To Prevent The Risk Of Unintentional Disasters. ScienceOpen Preprints, 2021.

DIVINO, Sthéfano. Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) e políticas públicas: Propostas para efetivação dos eixos legislação, regulação e uso ético e governança de IA. E-Legis. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, v. 15, n. 39, p. 45-78, 2022.

ÉPOCA NEGÓCIOS. 2018. Como a Estônia construiu uma sociedade digital. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/08/como-estonia-construiu-uma-sociedade-digital.html>. Acesso em: 22 fev. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. Ethics guidelines for trustworthy AI. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/european->

[ai-alliance/ethics-guidelines-trustworthy-ai](#). Acesso em: 9 mar. 2025.  
FERNANDES, João. Inteligência artificial e direito: perspectivas e desafios. São Paulo: Editora Jurídica, 2023.

GARCÍA, Sara. Una aproximación a la futura regulación de la inteligencia artificial en la Unión Europea. Revista de estudios europeos, n. 79, p. 304-323, 2022.

GILLET, Sérgio Augusto da Costa; PORTELA, Vinícius José Rockenbach. Inteligência artificial e motivação das decisões judiciais: limites e desafios para a atividade cognoscitiva do juízo. In: HOLZ, Jonathan Carvalho; MACEDO, Elaine Harzheim; GILLET, Sérgio Augusto da Costa (Org.). Processo e tecnologia. Porto Alegre/RS: Editora Fi, 2018.

GOOGLE. Apresentando o Gemini: nosso maior e mais hábil modelo de IA. 06 dez. 2023. Disponível em: <https://blog.google/intl/pt-br/novidades/tecnologia/apresentando-o-gemini-nosso-maior-e-mais-habil-modelo-de-ia/#mensagem-sundar>. Acesso em: 03 mar. 2025.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (IDS). Pela primeira vez, tribunal chinês decide que imagens geradas por IA podem ser protegidas por direitos autorais. 25 jan. 2024. Disponível em: <https://ids.org.br/noticia/pela-primeira-vez-tribunal-chines-decide-que-imagens-geradas-por-ia-podem-ser-protegidas-por-direitos-autorais/>. Acesso em: 09 mar. 2025.

JUDICIARY UK. Rt Hon. Lord Justice Birss, Vice-Chefe da Justiça Civil, fez um discurso na Conferência Europeia da Life Sciences Patent Network em Londres em 3 de dezembro de 2024. "The Impact and Value of AI for IP and the Courts. Courts and Tribunals". Judiciary Homepage, 5 dez. 2024. Disponível em: <https://www.judiciary.uk/the-impact-and-value-of-ai-for-ip-and-the-courts-a-speech-by-lord-justice-birss/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

JUSTIA LAW. HIQ LABS, INC. V. LINKEDIN CORPORATION, No. 17-16783 (9th Cir. 2022). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca9/17-16783/17-16783-2022-04-18.html>. Acesso em: 09 mar. 2025.

LEMOS, André Luiz Martins. Erros, falhas e perturbações digitais em alucinações das IA generativas: Tipologia, premissas e epistemologia da comunicação. MATRIZES, v. 18, n. 1, p. 75-91, 2024.

LU, Huimin; LI, Yujie; CHEN, Min; KIM, Hyungseop; SERIKAWA, S. Brain Intelligence: Go beyond Artificial Intelligence. Mobile Networks and Applications, v. 23, p. 368-375, 2017.

MENDES, Paulo Manuel Melo de Sousa. Uma nota sobre Inteligência Artificial aplicada ao Direito e sua regulação. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. 63, p. 791-813, 2022.

MITTELSTADT, Brent Daniel; ALLO, Patrick; TADDEO, Mariarosaria; WACHTER, Sandra; FLORIDI, Luciano. The ethics of algorithms: Mapping the debate, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2053951716679679>. Acesso em: 2 jul. 2018.

MIRISHLI, Shahmar. Ethical implications of AI in data collection: Balancing innovation with privacy. Qədim. Diyar, v. 6, p. 40-55, 2024.  
NUNES, Dierle; MALONE, Hugo. Tendências mundiais em tecnologia e processo: a sexta onda do acesso à justiça. In: Revista de Processo. 2023. p. 373-400.

ORTIGOSSA, Evandro Scudeleti. T-Explainer: uma abordagem para a explicabilidade em Aprendizado de Máquina baseada em gradientes. 2024. Tese (Doutorado em [área de concentração]) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

PATRICIO, Caio Villas Bôas. Direito 4.0: ferramentas de inteligência artificial para aprimorar o poder judiciário. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/16392>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. Inteligência artificial e direito. Curitiba: Alteridade, 2019.

RECOMENDAÇÃO DA UNESCO. Recomendação sobre a ética da inteligência artificial, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377895>. Acesso em: 22 fev. 2025.

ROMÁN CORDERO, C. Inteligencia artificial en la justicia (del juez-robot al asistente-robot del juez). Revista de Derecho Público, 2022.

SCHMIDT, Jelena et al. Mapping the regulatory landscape for artificial intelligence in health within the European Union. Digital Medicine, v. 7, n. 1, p. 229, 2024.

STANFORD. AI Index Report 2024, Stanford University. Disponível em: [https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/04/HAI\\_2024\\_AI-Index-Report.pdf](https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/04/HAI_2024_AI-Index-Report.pdf). Acesso em 9 mar. 2025.

TACCA, Adriano; ROCHA, Leonel Severo. Inteligência Artificial: Reflexos no sistema do Direito. Revista do Programa de Pós-graduação em Direito – NOMOS, v. 38, n. 2, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufcbr/nomos>. Acesso em: 9 mar. 2025.

TARRÍAS, SuSana Ruiz. La búsqueda de un modelo regulatorio de la IA en la Unión Europea. In: Anales de la Cátedra Francisco Suárez. 2023.

TRAVIZANI, Apoliana Carriço et al. Uso da Inteligência Artificial no Poder Judiciário e os impactos no devido processo legal. Cadernos Camilliani, v. 18, n. 4, p. 3383-3397, 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretrizes éticas para IA confiável. Relatório, 2019. Disponível em: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=60419](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419). Acesso em: 22 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento sobre Inteligência Artificial. Bruxelas, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELLAR:2fcad39a-e777-11ee-9ea8-01aa75ed71a1>. Acesso em: 9 mar. 2025.

UNODC. El uso ético de la Inteligencia Artificial, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/ji/es/knowledgeproducts/artificial-intelligence.html>. Acesso em: 9 mar. 2025.

VALENTINI, Rômulo Soares. Julgamento por computadores? As novas possibilidades da juscibernética no século XXI e suas implicações para o futuro do direito e do trabalho dos juristas. Tese (doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2017.

VIDAL, Iara. **Conheça o sistema judicial chinês**. Revista Fórum, 11 out. 2024. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/global/chinaemfoco/2024/10/11/conheca-sistema-judicial-chins-167271.html>. Acesso em: 09 mar. 2025.

WIRED. 2021. **Can AI be a fair judge?** Estonia thinks so. Disponível em: <https://www.wired.com/story/can-ai-be-fair-judge-court-estonia-thinks-sol>. Acesso em: 22 fev. 2025.

YUE, Xiang; NI, Yuansheng; ZHANG, Kai; ZHENG, Tianyu. **A massive multi-discipline multimodal understanding and reasoning benchmark for expert AGI**. Disponível em: <https://mmmu-benchmark.github.io/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ZALNIERIUTE, Monika *et al.* **AI governance and ethical guidelines**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

## **A APLICABILIDADE DA LGPD NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA: ADEQUAÇÃO DA LEI, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

### ***The implementation of the brazilian general data protection law (lgpd) in the court of justice of the state of rondônia: compliance, challenges, and future perspectives***

Quele Cristina Cavalcante  
quele.cristina@gmail.com

#### **RESUMO**

Este artigo analisa a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), com foco nas medidas de adequação institucional, nos desafios enfrentados e nas perspectivas de aprimoramento da governança de dados. A pesquisa busca compreender como o Tribunal aplica as diretrizes da LGPD e quais fatores influenciam o processo de conformidade. O estudo justifica-se pela necessidade de proteção dos dados pessoais tratados pelo TJRO, instituição responsável pelo processamento de elevado volume de informações sensíveis relacionadas à atividade jurisdicional e administrativa. A hipótese central sustenta que a implementação da LGPD enfrenta obstáculos associados à capacitação de agentes públicos, à infraestrutura tecnológica e à consolidação de cultura institucional de proteção de dados. A metodologia combina abordagem qualitativa e quantitativa, análise documental, entrevista com a Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais e aplicação de questionários a magistrados e servidores. Os resultados indicam que o TJRO tem adotado medidas compatíveis com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, apresentando nível satisfatório de adequação normativa e avanços relevantes na consolidação de uma cultura institucional voltada à proteção de dados pessoais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei Geral de Proteção de Dados; Tribunal de Justiça de Rondônia; proteção de dados; governança de dados; conformidade.

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the implementation of the Brazilian General Data Protection Law (LGPD) within the Court of Justice of the State of Rondônia (TJRO), focusing on institutional compliance measures, challenges encountered, and prospects for improving data governance. The research seeks to understand how the Court has applied LGPD guidelines and which factors influence the institutional compliance process. The study is justified by the need to protect personal data processed by the TJRO, an institution

responsible for handling a large volume of sensitive information related to judicial and administrative activities. The central hypothesis is that LGPD implementation faces obstacles associated with the training of public agents, technological infrastructure, and the consolidation of an institutional culture of data protection. The methodology combines qualitative and quantitative approaches, document analysis, an interview with the Data Protection Officer, and questionnaires administered to judges and court staff. The results indicate that the TJRO has adopted measures consistent with the guidelines established by the National Council of Justice, showing a satisfactory level of regulatory compliance and relevant progress in consolidating an institutional culture focused on personal data protection.

**KEYWORDS:** General Data Protection Law; Court of Justice of Rondônia; data protection; data governance; compliance.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tecnológico nas últimas décadas, impulsionado pela expansão da internet, da computação em nuvem e da digitalização de serviços, modificou profundamente a dinâmica social, econômica e institucional em todo o mundo. Nesse cenário, a era digital tornou-se um ambiente no qual dados pessoais são coletados, armazenados, compartilhados e utilizados em larga escala, muitas vezes sem o pleno conhecimento ou consentimento de seus titulares. Assim, a proteção da privacidade e a segurança da informação se tornaram temas centrais no debate jurídico contemporâneo.

Com o intuito de enfrentar esses desafios, diversos países adotaram legislações específicas voltadas à proteção de dados. A União Europeia, por exemplo, promulgou o General Data Protection Regulation (GDPR) em 2018, estabelecendo um marco normativo rigoroso sobre o tema. No mesmo ano, o Brasil instituiu a Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), com o objetivo de regulamentar o tratamento de dados pessoais por parte de instituições públicas e privadas, assegurando os direitos fundamentais de liberdade, privacidade, inviolabilidade da intimidade, honra e imagem, bem como o livre desenvolvimento da personalidade.

A LGPD representa um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro, pois, além de tutelar a privacidade, visa promover a transparência, a ética no uso das informações e o desenvolvimento econômico sustentável em ambiente digital. Sua implementação, no entanto, impõe às organizações uma série de obrigações técnicas, administrativas e culturais, demandando adequações que vão desde a reestruturação de sistemas e fluxos de dados

até a capacitação de recursos humanos e a mudança na mentalidade institucional.

No setor público, a conformidade com a LGPD tornou-se imperativa, sendo reforçada por normativas específicas, como a Resolução nº 363/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determina diretrizes para a aplicação da lei no âmbito do Poder Judiciário. Diante disso, órgãos como o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) enfrentam o desafio de adequar-se às exigências legais, assegurando não apenas o cumprimento normativo, mas, sobretudo, a proteção efetiva dos dados dos cidadãos que utilizam os serviços judiciais.

Neste contexto, emerge a problemática desta pesquisa: como o TJRO está implementando as diretrizes da LGPD? Quais os principais desafios enfrentados nessa jornada de adequação e quais as perspectivas para alcançar plena conformidade com a legislação?

A partir dessa questão, formula-se a hipótese de que, embora o TJRO esteja promovendo ações de adequação à LGPD, existem obstáculos relevantes que dificultam a plena implementação da lei, especialmente no que se refere à capacitação dos servidores, à estrutura tecnológica disponível e à conscientização institucional acerca da importância da governança de dados.

O objetivo geral deste estudo é analisar a aplicação da LGPD no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, identificando o estágio de conformidade atual, os principais desafios enfrentados e as perspectivas para aprimoramento da governança de dados no órgão. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar as políticas e práticas adotadas pelo TJRO para proteção de dados pessoais; (ii) avaliar o grau de conformidade com os requisitos legais estabelecidos pela LGPD e pelas diretrizes do CNJ; (iii) identificar as principais dificuldades encontradas na implementação da lei; e (iv) propor recomendações que contribuam para o fortalecimento da proteção de dados no TJRO.

A pesquisa foi conduzida por abordagem qualitativa e quantitativa, mediante estudo de caso centrado no TJRO. Foram analisados documentos institucionais, especialmente políticas de privacidade e informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Tribunal. Também foram consideradas entrevistas semiestruturadas com membros do Comitê de Proteção de Dados e com a Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais, além de questionários aplicados a magistrados do 1º grau da Comarca de Porto Velho e a servidores que atuam direta ou indiretamente na implementação da LGPD na instituição. Os dados qualitativos foram examinados por análise de conteúdo, enquanto os dados quantitativos foram tratados por estatística

descritiva, permitindo compreensão ampla do fenômeno investigado.

Ao desenvolver esta pesquisa, pretende-se contribuir para o fortalecimento da cultura de proteção de dados no Poder Judiciário, promovendo não apenas o cumprimento legal, mas a efetiva garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos no contexto digital.

## **2 A LGPD E A ADEQUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais representa importante marco normativo na proteção dos direitos fundamentais relacionados à privacidade e à autodeterminação informativa. Inspirada em modelos internacionais de proteção de dados, a legislação estabelece princípios que orientam todas as atividades de tratamento de informações pessoais, dentre eles a finalidade, necessidade, adequação, transparência, segurança e responsabilização.

No âmbito da Administração Pública, a adequação à LGPD exige revisão de processos administrativos, criação de políticas institucionais, capacitação de servidores e implementação de mecanismos de governança capazes de assegurar a proteção dos dados sob sua responsabilidade.

Em razão das especificidades do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 363/2021, estabelecendo parâmetros mínimos para a implementação da LGPD nos tribunais brasileiros. Entre as medidas previstas destacam-se a criação do Comitê Gestor de Proteção de Dados, a designação de encarregado pelo tratamento de dados, a adoção de medidas de segurança da informação e a implementação de programas permanentes de capacitação.

A conformidade com a LGPD não se limita ao cumprimento formal da legislação, mas exige a construção de uma cultura institucional voltada à proteção de dados e à prevenção de riscos relacionados ao tratamento de informações pessoais.

## **3 METODOLOGIA**

A pesquisa adotou abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando o método de estudo de caso aplicado ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Foram utilizadas três técnicas principais de coleta de dados: análise documental dos normativos institucionais relacionados à LGPD, entrevista semiestruturada com a Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais do Tribunal e aplicação de questionário eletrônico direcionado a magistrados e servidores.

Os dados qualitativos foram analisados mediante análise de conteúdo,

enquanto os dados quantitativos foram examinados por meio de estatística descritiva, permitindo identificar tendências e percepções dos participantes acerca da implementação da LGPD no TJRO.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DE DADOS NO TJRO**

Inicialmente, apresentam-se breves informações sobre o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Com a criação do Estado de Rondônia pela Lei nº 41, de 22 de dezembro de 1981, também foi instituído o Poder Judiciário estadual, instalado em 4 de janeiro de 1982, como instância máxima da Justiça Estadual.

No exercício de 2025, conforme a Lei nº 5.982, de 29 de janeiro de 2025, que estima a receita e fixa a despesa do Estado de Rondônia, o Tribunal de Justiça conta com orçamento de R\$ 1.462.935.715,00 (um bilhão, quatrocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e trinta e cinco mil, setecentos e quinze reais), além de 4.705 servidores e magistrados em atividade.

Além disso, o TJRO trata elevado volume de dados. Conforme o Painel de Estatísticas Judiciais, atualizado em 12 de outubro de 2025, o Tribunal possuía 377.813 processos ativos, dos quais 108.134 tramitavam na Capital. Considerando que a população de Porto Velho era de 460.434 habitantes, verifica-se que parcela expressiva da população utiliza os serviços judiciais.

Dessa forma, evidencia-se que o Tribunal manipula um expressivo volume de dados diariamente. Além dos processos judiciais, são tratados processos administrativos, bem como informações referentes a servidores, magistrados e demais agentes públicos. Diante desse cenário, torna-se imprescindível a adoção de medidas de cautela e a efetiva aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados, em conformidade com as diretrizes e exigências estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

### **4.2 ESTRUTURA DE ADEQUAÇÃO À LGPD NO TJRO**

A pesquisa bibliográfica foi realizada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), com o propósito de identificar a existência de um Comitê de Proteção de Dados no âmbito institucional, bem como de verificar quem exerce a função de encarregado pelo tratamento de dados pessoais. Buscou-se, ainda, levantar os normativos internos relacionados à aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), incluindo políticas, resoluções, portarias e atos normativos que tratam especificamente da sua implementação.

Para tanto, utilizou-se o sistema de busca de normativos disponibilizado no portal do Tribunal. Ademais, a pesquisa procurou verificar se o TJRO dispõe de uma política pública de privacidade e segurança da informação, e se tal documento está disponível de forma acessível em seu sítio eletrônico oficial.

A pesquisa identificou que, desde 2020, o TJRO vem adotando medidas institucionais voltadas à adequação à LGPD. Segundo informações disponibilizadas no portal do Tribunal, o Poder Judiciário do Estado de Rondônia instituiu o Comitê Gestor de Proteção de Dados por meio do Ato nº 730, de 10 de julho de 2020, com a finalidade de orientar e coordenar as ações de conformidade no âmbito institucional.

Conforme o Ato nº 393, de 6 de março de 2024, referente ao biênio 2024-2025, a função de Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais é exercida por Valdirene Alves da Fonseca Clementele, Juíza Auxiliar da Presidência. As competências do Comitê Gestor de Proteção de Dados encontram-se especificadas nos atos normativos e no portal institucional do Tribunal.

O TJRO também publicou atos normativos relacionados à LGPD, entre os quais se destacam:

Ato nº 730/2020 - Institui o Comitê Gestor de Proteção de Dados e designação de competência e atribuições

Ato nº 731/2020 - Designa magistrados e servidores para comporem o Comitê Gestor de Proteção de Dados (CGPD) no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia

Ato nº 862/2021 - Altera o Ato n. 730/2020, de 10 de julho de 2020, que instituiu o Comitê Gestor de Proteção de Dados (CGPD) no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia

Ato nº 58/2022 - Revoga o Ato n. 731/2020 Alterado pelo Ato n. 547/2022 - Designa magistrados(as) e servidores(as) para comporem o Comitê Gestor de Proteção de Dados (CGPD) no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia

Ato nº 1626/2024 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Política e do Programa do Governo Digital no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, em observância à Lei Federal n. 14.129/2021, de 29 de março de 2021

Ato nº 392/2024 - Institui o Comitê Gestor de Proteção de Dados do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

Ato nº 393/2024 - Designa membros (as) para compor o Comitê Gestor de Proteção de Dados do TJRO

Ato nº 2022-2024 - Institui o Grupo Técnico de Trabalho para auxiliar nas funções junto ao(à) Encarregado(a) pelo tratamento de dados pessoais

no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia

Ato nº 2023-2024 - Designa membros do Grupo Técnico de Trabalho para auxiliar nas funções junto à Encarregada." <https://www.tjro.jus.br/atos-normativos-cgj>

A Política de Privacidade do TJRO, estabelecida pela Resolução nº 199, de 10 de maio de 2021, reafirma o compromisso institucional com a proteção de dados pessoais e estabelece que o tratamento das informações deve observar os princípios da segurança, transparência e respeito aos direitos dos titulares.

### 4.3 ANÁLISE DOCUMENTAL

A presente análise documental tem por objetivo examinar o grau de conformidade do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) às exigências formais estabelecidas pela Resolução nº 363/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a adequação dos órgãos do Poder Judiciário à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Busca-se verificar, com base nas informações institucionais disponíveis, se o Tribunal atende plenamente aos requisitos normativos ou se ainda há lacunas documentais a serem supridas.

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 363/2021, o processo de implementação da LGPD no âmbito dos tribunais deve contemplar, no mínimo, as seguintes ações:

"I - realização do mapeamento de todas as atividades de tratamento de dados pessoais por meio de questionário, conforme modelo a ser elaborado pelo CNJ; II - realização da avaliação das vulnerabilidades (gap assessment) para a análise das lacunas da instituição em relação à proteção de dados pessoais; e III - elaboração de plano de ação (Roadmap), com a previsão de todas as atividades constantes nesta Resolução" (CNJ, 2021).

Em relação ao inciso I, que trata da realização do mapeamento de todas as atividades de tratamento de dados pessoais, não foi possível identificar o questionário modelo do CNJ nem confirmar o acesso público ao mapeamento completo realizado pelo TJRO. Embora a manifestação institucional mencione que o Tribunal elaborou metodologia própria para identificação e catalogação de dados, não há publicação de relatório detalhado ou documento oficial que comprove o cumprimento integral desse requisito.

Quanto ao inciso II, referente à avaliação de vulnerabilidades ou gap

assessment, observou-se apenas menção genérica à existência de uma matriz de riscos e à implementação de medidas de segurança e governança. Entretanto, não foi localizada a divulgação de relatório público que demonstre a conclusão formal dessa etapa, tampouco informações que confirmem auditoria sistematizada sobre vulnerabilidades.

No que se refere à revisão dos contratos e convênios que envolvem o tratamento de dados pessoais - conforme previsto no artigo 1º, inciso X, da Resolução nº 363/2021 - não há informações públicas que indiquem a realização dessa revisão de forma abrangente. Assim, não é possível afirmar, a partir da documentação disponível, se os instrumentos contratuais firmados pelo Tribunal foram adequados à LGPD.

Sobre as ações de capacitação e treinamento, a manifestação institucional e as publicações oficiais evidenciam a existência de cursos, cartilhas e campanhas de conscientização voltadas a magistrados e servidores, o que demonstra conformidade parcial com as diretrizes do CNJ. Contudo, seria recomendável a divulgação de dados consolidados acerca da abrangência e da frequência dessas ações formativas, a fim de comprovar o alcance efetivo do programa de capacitação.

No tocante à existência de canal de atendimento ao titular de dados pessoais, o portal do TJRO disponibiliza página específica intitulada "Direitos do Titular", contendo informações sobre as prerrogativas dos cidadãos e os meios de contato com a Encarregada pelo Tratamento de Dados. Todavia, a efetividade prática desse canal - especialmente quanto aos prazos, fluxos de resposta e registros das solicitações - não pôde ser confirmada documentalmente, o que representa uma lacuna de transparência operacional (art. 2º, IV, da Resolução nº 363/2021).

Outro ponto relevante refere-se ao tratamento de dados nos serviços extrajudiciais, supervisionados pela Corregedoria-Geral de Justiça (art. 2º, VIII, da Resolução). Não foram encontradas referências explícitas que demonstrem a integração das serventias extrajudiciais no processo de adequação, o que indica um aspecto que ainda merece detalhamento em relatórios ou normativos específicos.

Por outro lado, há evidências de avanços significativos no que se refere à elaboração de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), especialmente para operações de alto risco, conforme mencionado em publicações institucionais recentes (TJRO, 2025). Tal medida revela comprometimento com a avaliação preventiva dos riscos e com a observância das boas práticas previstas na LGPD.

Em síntese, a análise documental permite concluir que o TJRO atende à

maioria dos requisitos formais e estruturais estabelecidos pela Resolução nº 363/2021, especialmente no que tange à governança institucional (instituição do Comitê Gestor de Proteção de Dados, designação de encarregado e publicação da Política de Privacidade), bem como às iniciativas de transparência e comunicação com os titulares de dados.

Entretanto, permanecem lacunas documentais ou aspectos que requerem maior evidência pública para atestar a conformidade plena com todos os dispositivos da norma. Entre eles, destacam-se:

- Ausência de divulgação integral do mapeamento das atividades de tratamento e da avaliação de vulnerabilidades;
- Carência de informações sobre a revisão contratual e o tratamento extrajudicial de dados; insuficiência de dados públicos sobre os fluxos de atendimento ao titular e os relatórios de auditoria interna.

Assim, sob a perspectiva jurídico-formal e documental, a adequação do TJRO à LGPD encontra-se substancialmente consolidada. Contudo, não é possível afirmar, com base apenas nas informações publicamente disponíveis, que todos os requisitos da Resolução CNJ nº 363/2021 foram plenamente concluídos e comprovados. Observa-se cenário de implementação avançada, com resultados consistentes em governança e transparência, mas ainda com necessidade de ampliação da publicização de evidências, característica comum a processos administrativos em evolução contínua. Com o objetivo de complementar a análise, foram encaminhadas perguntas ao Comitê de Proteção de Dados e aos servidores.

#### **4.4 A VISÃO DOS GESTORES E IMPLEMENTADORES**

Na etapa de entrevistas, foi encaminhado questionário ao Comitê de Proteção de Dados com cinco perguntas relativas à aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados no Tribunal de Justiça. O instrumento foi respondido pela Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais do TJRO e integrante do Comitê, Valdirene Alves da Fonseca Clementele, Juíza Auxiliar da Presidência. A seguir, transcrevem-se as perguntas e respostas apresentadas pelo Comitê.

P.1 Quais foram os maiores desafios iniciais para a criação do programa de conformidade à LGPD no TJRO? Exemplos: mapeamento de dados, orçamento e cultura institucional.

"A implementação do programa de conformidade à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO) enfrentou diversos desafios iniciais, sendo o principal a adaptação e o

desenvolvimento de novos processos em resposta a uma temática ainda emergente e em constante evolução.

Outro desafio relevante foi o mapeamento de dados pessoais, atividade de alta complexidade em razão da amplitude e diversidade das informações tratadas no âmbito do Tribunal. Houve a necessidade de elaborar metodologia específica para identificação e catalogação desses dados, o que exigiu esforço coordenado entre diversas unidades, com o intuito de promover a compreensão do escopo e da aplicabilidade da LGPD aos processos judiciais e administrativos.

A cultura organizacional e a necessidade de conscientização também representaram outro desafio importante. A sensibilização sobre a relevância da LGPD e sua integração nas atividades diárias demandaram um trabalho contínuo e estratégico, assegurando que todos compreendessem a importância da proteção de dados pessoais."

P.2 Como tem sido realizado o trabalho de conscientização e capacitação dos servidores e magistrados sobre a importância da proteção de dados?

"A conscientização e a capacitação de servidores e magistrados sobre a proteção de dados pessoais constituem prioridade no âmbito do TJRO, sendo conduzidas por meio de ações estruturadas e contínuas, voltadas à promoção de uma cultura institucional de respeito à privacidade e à segurança da informação.

As principais iniciativas incluem:

i. Elaboração de Cartilha de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais.

ii. Elaboração de Cartilha sobre os direitos dos titulares.

iii. Realização de capacitação inicial voltada a servidores e magistrados, com disponibilização de cursos e treinamentos (<https://www.tjro.jus.br/noticias/mais-noticias/11548-capacitacao-sobre-lgpd-esta-disponibilizado-no-youtube>).

iv. Desenvolvimento de trilhas de comunicação interna e externa voltadas à disseminação de informações sobre proteção de dados pessoais, abrangendo conteúdos como a LGPD e Boas Práticas e a série "Justiça e Privacidade", disponível no portal institucional: <https://www.tjro.jus.br/lgpd/lgpd-publicacoes>.

v. Produção de treinamento geral, animado e interativo, sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), destinado à capacitação de todos os servidores do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (processo nº 0000077-42.2025.8.22.8700)."

P.3 Em termos de infraestrutura tecnológica, o TJRO precisou realizar grandes investimentos ou adaptações para garantir a segurança dos dados? Quais?

"No que se refere à infraestrutura tecnológica, o TJRO adotou abordagem estratégica voltada prioritariamente a adaptações processuais e organizacionais, em detrimento de grandes investimentos em novas ferramentas tecnológicas, com o objetivo de garantir a conformidade à LGPD.

**i. Conscientização e Capacitação Interna**

O principal investimento concentrou-se na conscientização e capacitação das equipes técnicas, especialmente dos servidores com acesso direto a informações sensíveis. Analistas de sistemas e equipes de atendimento receberam treinamentos específicos sobre a importância da proteção de dados e os riscos decorrentes do manuseio inadequado dessas informações. Tal medida demonstrou que, frequentemente, a proteção de dados não depende apenas de investimentos financeiros, mas do fortalecimento de uma cultura institucional de segurança da informação.

**ii. Criação de processo decisório estruturado**

Destaca-se, ainda, a criação de processo decisório formal, previsto no Anexo I do Ato nº 2058/2024, que estabelece procedimento de levantamento de informações nos sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para fins de auditoria. O referido processo envolve a Presidência e a Corregedoria-Geral da Justiça, assegurando que o acesso a dados sensíveis seja rigorosamente controlado e autorizado apenas quando há respaldo legal.

A estratégia adotada evidencia que a segurança da informação pode ser significativamente aprimorada por meio de mecanismos de governança e do aperfeiçoamento dos processos organizacionais, sem a necessidade de investimentos vultosos, priorizando-se a melhoria contínua das práticas de gestão e o fortalecimento da cultura de proteção de dados no âmbito institucional."

P.4 Quais são, em sua visão, as principais vulnerabilidades ou áreas de risco no tratamento de dados pessoais pelo Tribunal atualmente?

"Uma vulnerabilidade relevante decorre da falsa sensação de segurança que pode emergir após a implementação inicial das medidas de conformidade à LGPD. Essa percepção de estabilidade pode gerar enfraquecimento dos controles e relaxamento das práticas de segurança, em razão da equivocada compreensão de que a proteção de dados constitui projeto com início e

fim determinados, quando, na realidade, trata-se de processo dinâmico e permanente de adaptação. Outro desafio importante consiste em transformar a segurança da informação em hábito organizacional, e não em ação isolada. A proteção adequada dos dados pessoais exige que a segurança esteja incorporada a cada decisão e conduta institucional, em todos os níveis hierárquicos. Essa mudança cultural requer trabalho contínuo de conscientização, capacitação e reforço das boas práticas, garantindo que todos os colaboradores compreendam seu papel na proteção dos dados e mantenham a vigilância necessária.

Além disso, a manutenção da vigilância constante é fator essencial, uma vez que as ameaças à segurança de dados evoluem continuamente, assim como as tecnologias e os processos internos. A acomodação pode tornar obsoletos os controles implementados, criando novas vulnerabilidades”.

P.5 Quais são as perspectivas futuras e os próximos passos no processo de adequação contínua à LGPD?

“As perspectivas futuras para a adequação contínua à LGPD no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) estão pautadas na busca pela excelência em governança de dados pessoais, mediante a incorporação progressiva de tecnologias e a consolidação de uma cultura institucional sólida de proteção à privacidade.

Os próximos passos incluem:

**i. Automação do mapeamento de dados e geração de relatórios**

A próxima etapa do processo de adequação envolve a automação do mapeamento de dados e a geração de relatórios sobre o tratamento de informações pessoais. Essa evolução representa avanço significativo em relação ao modelo atual, ainda baseado em processos manuais.

A adoção de soluções automatizadas permitirá monitoramento contínuo e em tempo real do fluxo de dados pessoais, garantindo maior transparência quanto à coleta, ao processamento, ao armazenamento e ao compartilhamento dessas informações.

**ii. Fortalecimento da segurança da informação em ambiente digitalizado**

Diante da intensificação do uso de tecnologias e da crescente sofisticação das ameaças digitais, o TJRO vem adotando postura proativa, ampliando a incorporação de boas práticas de segurança cibernética que superem o mínimo exigido pela legislação. Tal iniciativa visa robustecer os mecanismos institucionais de proteção de dados em um contexto social cada vez mais digital e

interconectado.

### **iii. Integração Estratégica entre Tecnologia e Governança**

As perspectivas apontam, por fim, para a integração entre soluções tecnológicas e estruturas de governança de dados, possibilitando não apenas a manutenção da conformidade com a LGPD, mas também a consolidação do TJRO como referência nacional em proteção de dados no Poder Judiciário. Essa integração busca harmonizar inovação tecnológica, eficiência administrativa e salvaguarda dos direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais. Sendo essas as informações, reitera-se a disposição deste Tribunal em colaborar com a pesquisa acadêmica, observadas as normas de sigilo e de proteção de dados aplicáveis.”

## **4.5 A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES QUE ATUAM COM A LGPD**

Neste tópico, para melhor otimização da análise, foi realizada uma pesquisa junto a magistrados(as) e servidores(as) do Poder Judiciário, com o objetivo de verificar o nível de familiaridade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), bem como identificar os treinamentos recebidos, as ferramentas tecnológicas disponibilizadas pela instituição e os principais desafios enfrentados no contexto da adequação à lei.

A amostragem foi definida de forma representativa, adotando-se uma abordagem qualitativa, especialmente em razão da conhecida dificuldade de obtenção de ampla participação dos respondentes em pesquisas no Brasil.

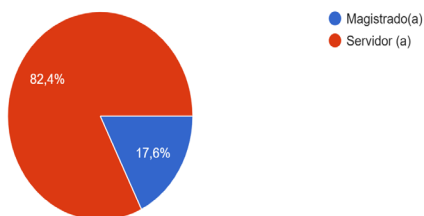
Para coleta dos dados, foi aplicado um questionário on-line, elaborado por meio da ferramenta Google Forms, contendo perguntas diretas e questões de múltipla escolha. O instrumento foi divulgado no mural informativo da Gestão de Pessoas do TJRO, a fim de alcançar o maior número possível de participantes conforme o link: <https://egesp.tjro.jus.br/gestaodepessoas/infomes/12787-servidora-pede-ajuda-de-colegas-para-pesquisa-de-pos-graduacao>

Embora a adesão à pesquisa não tenha sido massiva, a participação obtida foi considerada representativa, possibilitando a extração de resultados relevantes e consistentes para o objetivo proposto.

**Gráfico 1: Você é Magistrado (a) ou Servidor(a)?**

Você é Magistrado (a) ou Servidor(a)?

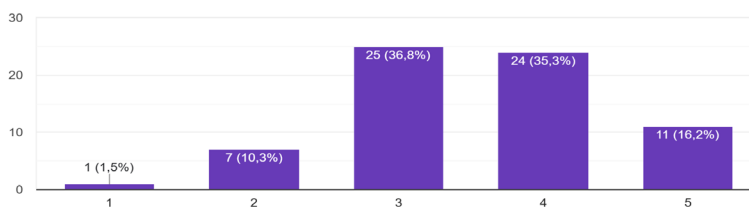
68 respostas



**Gráfico 2: familiaridade com LGPD.**

Em uma escala de 1 a 5, quão familiarizado(a) você se sente com as diretrizes da LGPD aplicadas à sua rotina de trabalho? Pergunta sem título

68 respostas



**Gráfico 3: Treinamento**

Você recebeu treinamento específico do TJRO sobre como tratar dados judiciais (ex: decretação de sigilo, anonimização)?

68 respostas

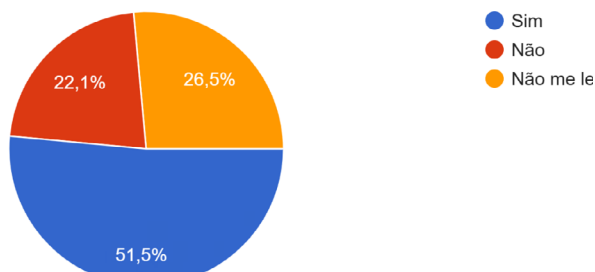


Gráfico 4: Dados sensíveis

Você considera que as ferramentas tecnológicas (sistemas de processo eletrônico) fornecidas pelo TJRO são adequadas para garantir a proteção de dados sensíveis?

68 respostas

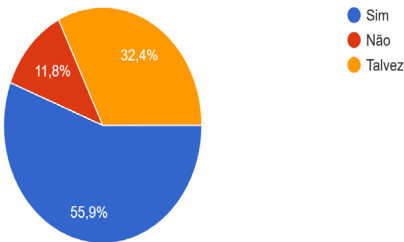
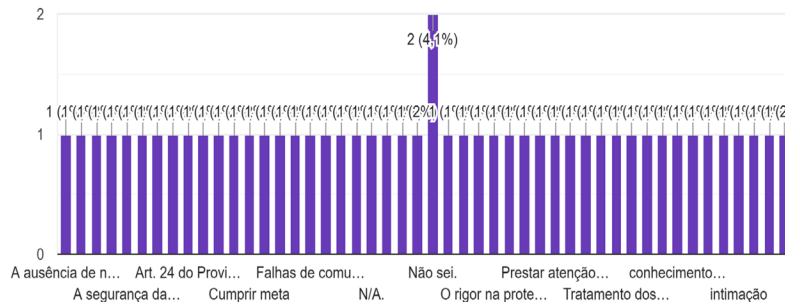


Gráfico 4: Desafios diários

Qual o maior desafio que você percebe no dia a dia para conciliar a publicidade dos atos processuais com a proteção de dados pessoais?

49 respostas



"A ausência de normativa objetiva sobre o assunto. Há muitos exemplos de dados sensíveis, mas nada seguro e objetivo. Entendo que não há uma clara orientação do que e quando omitir ou anonimizar. Razoável insegurança na prática."

"Art. 24 do Provimento Corregedoria Nº 6/2025 - os pronunciamentos jurisdicionais devem conter dados que, smj, estão protegidos pela LGPD"

"A segurança da informação, visto que a lei impõe a adoção de medidas de segurança para proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados, bem como as penalidades que as instituições podem incorrer caso ocorra vazamentos."

Falhas de comunicação entre os sistemas.

“O rigor na proteção de dados poderá ser forma de ocultação de atos ilícitos”

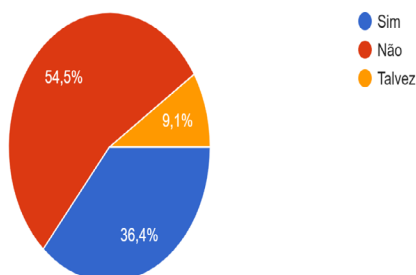
“Tratamento dos dados dos servidores em requerimento administrativos no SEI”

“conhecimento mais aprofundado sobre o assunto”

**Gráfico 5: Conhecimento do website:** <https://www.tjro.jus.br/lgpd/lgpd-politica>

Você conhece o website do TJRO que fala a respeito da LGPD?

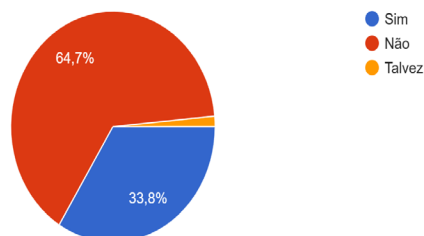
66 respostas



**Gráfico 6: Visita ao site institucional**

Já visitou o website em busca de informações? <https://www.tjro.jus.br/ouvidoria-lgpd>

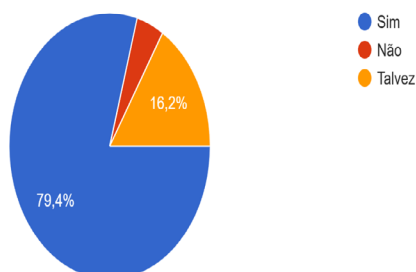
68 respostas



**Gráfico 6: informações do e-mail institucional**

Você costuma ler as informações que recebe no seu e-mail institucional a respeito da LGPD?

68 respostas



Os gráficos apresentados a partir da página 42 evidenciam que, embora exista um nível de familiaridade declarado com as diretrizes da LGPD e uma percepção relativamente positiva quanto às ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo TJRO, ainda persistem lacunas importantes em termos de treinamento específico e segurança no tratamento cotidiano dos dados pessoais e sensíveis.

As respostas abertas e a distribuição das alternativas indicam que os maiores desafios concentram-se na conciliação entre publicidade e proteção de dados, na ausência de normativas mais objetivas e na insegurança prática dos(as) servidores(as), bem como em um uso ainda limitado dos canais institucionais de informação, como o website e as comunicações por e-mail.

Em conjunto, esses achados confirmam que a adequação à LGPD no TJRO avança, mas depende de reforço contínuo em capacitação, clareza normativa e fortalecimento da cultura de governança de dados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Resolução nº 363/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispõe sobre a adequação dos órgãos do Poder Judiciário à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Federal nº 13.709/2018), estabelecendo diretrizes e responsabilidades para o tratamento de dados pessoais, a criação de estruturas de governança e a implementação de políticas institucionais de privacidade e segurança da informação.

A partir da análise da Manifestação nº 5172180/2025, assinada pela Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), Juíza Valdirene Alves da Fonseca Clementele, é possível constatar que o Tribunal cumpriu de forma substancial os requisitos

previstos na Resolução nº 363/2021, ainda que a adequação permaneça em processo de aprimoramento contínuo, característica inerente à governança de dados.

Inicialmente, quanto à estrutura organizacional exigida pelo CNJ, observa-se o cumprimento do disposto nos artigos 3º e 4º da Resolução, que determinam a instituição de um Comitê Gestor de Proteção de Dados e a designação de um Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais. No TJRO, o Comitê foi criado pelo Ato nº 730/2020 e teve suas atribuições posteriormente atualizadas pelos Atos nº 862/2021, 392/2024 e 393/2024, assegurando a continuidade e a atualização das funções de governança de dados. A designação da Juíza Auxiliar da Presidência como Encarregada evidencia a integração da alta administração no processo de conformidade, conforme recomendado pela Resolução CNJ nº 363/2021.

No que se refere à Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais, o Tribunal atende plenamente ao artigo 7º da Resolução, tendo publicado a Resolução nº 199/2021, que estabelece princípios, diretrizes e responsabilidades para o tratamento de dados pessoais, bem como assegura a transparência e o compromisso institucional com a proteção da privacidade. O documento encontra-se disponível no sítio eletrônico oficial do TJRO, garantindo acesso público e visibilidade das ações de conformidade.

Outro aspecto relevante é a capacitação e conscientização dos servidores e magistrados, em consonância com o artigo 6º, inciso III, da Resolução CNJ nº 363/2021. A manifestação do Tribunal revela a adoção de diversas medidas educativas e comunicacionais, tais como a elaboração de cartilhas informativas, vídeos institucionais, treinamentos interativos e a disponibilização de conteúdo audiovisual em plataformas acessíveis ao público interno e externo. Essas ações configuram uma estratégia sólida de construção de uma cultura organizacional voltada à proteção de dados pessoais, o que demonstra maturidade institucional.

No tocante à gestão de riscos e à segurança da informação, o TJRO adotou abordagem estratégica de aprimoramento de processos organizacionais e decisórios, em vez de realizar investimentos massivos em tecnologia. O Ato nº 2058/2024 instituiu um procedimento formal de controle e auditoria sobre o acesso a dados sensíveis, envolvendo a Presidência e a Corregedoria-Geral de Justiça, o que reforça a governança e a rastreabilidade das ações administrativas. Embora as medidas de segurança estejam em constante aperfeiçoamento, a manifestação reconhece a necessidade de fortalecimento contínuo dos mecanismos de proteção digital e da automação do mapeamento de dados, o que se alinha à diretriz de melhoria permanente prevista no artigo 8º da Resolução do CNJ.

Quanto à realização do inventário e mapeamento de dados pessoais, requisito essencial do artigo 6º, inciso I, da Resolução nº 363/2021, o Tribunal relata a adoção de metodologia própria para identificação e catalogação de informações, o que representou etapa significativa de diagnóstico institucional. A fase seguinte, segundo o documento, envolve a automatização do processo de mapeamento e geração de relatórios, ampliando a eficiência e a transparência do tratamento de dados.

Por fim, a manifestação evidencia uma compreensão institucional de que a proteção de dados não constitui projeto com início e fim delimitados, mas um processo permanente de governança e adaptação, o que está em consonância com o princípio da melhoria contínua determinado pelo CNJ. Essa visão demonstra que o TJRO internalizou os fundamentos da LGPD e da Resolução nº 363/2021, consolidando um modelo de gestão voltado à sustentabilidade, segurança e ética no uso de informações pessoais.

Dessa forma, conclui-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia cumpre de forma substancial os requisitos estruturais e normativos estabelecidos pela Resolução CNJ nº 363/2021, apresentando grau elevado de conformidade institucional com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. As ações desenvolvidas evidenciam não apenas a adequação formal, mas também o comprometimento contínuo com o aperfeiçoamento da cultura de privacidade, a segurança da informação e a proteção dos direitos fundamentais dos titulares de dados.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Marcos T. J.; BAISSE, Marcos; ALMEIDA, Marcos T. Surge uma nova sociedade. In: SILVA, Elcio B. et al. *Automação & sociedade: quarta revolução industrial, um olhar para o Brasil*. São Paulo: Brasport, 2018.

BLUM, Renato Opice; LÓPEZ, Núria. Lei Geral de Proteção de Dados no setor público: transparência e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 21, n. 53, p. 171-177, jan./mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19507.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19507.htm). Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 31 ago. 2025.

CAPANEMA, Walter Aranha. A responsabilidade civil na Lei Geral de Proteção de Dados. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, 2020.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Recomendação nº 73, de 20 de agosto de 2020. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a adoção de medidas preparatórias e ações iniciais para adequação à Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3432>. Acesso em: 10 out. 2025.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Resolução nº 363, de 12 de janeiro de 2021. Estabelece medidas para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais a serem adotadas pelos tribunais. Disponível

em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3668>. Acesso em: 11 out. 2025.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Sobre o CNJ: quem somos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 11 out. 2025.

DOTTI, René Ariel. A liberdade e o direito à intimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 17, n. 66, p. 125-152, abr./jun. 1980.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. LGPD e o Poder Judiciário: desafios de adequação e perspectivas. **Revista Jurídica Brasileira**, Brasília, edição especial Direito Digital, p. 449-468, jul./dez. 2023.

MIRANDA, Emilly Bezerra; RIBEIRO, Alice Vieira; SOTTILI, Luciana Adélia. Estudo de caso sobre a conformidade com a LGPD no poder público executivo de Rondônia. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 16, n. 7, p. 5501-5522, 2023.

RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade de vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008..

RONDÔNIA. Decreto nº 27.032, de 8 de abril de 2022. Nomeia membros do Comitê Gestor de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais. Porto Velho, 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br>. Acesso em: 30 set. 2025.

RONDÔNIA. Lei nº 5.982, de 29 de janeiro de 2025. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Rondônia para o exercício financeiro de 2025. Porto Velho, 2025..

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Painel de Estatísticas Judiciais. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/qap/extensions/estatisticas-judiciarias/index.html#acervo>. Acesso em: 12 out. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Portal institucional: Comitê de Proteção de Dados, Política de Privacidade e Segurança da Informação, resoluções e atos normativos. Porto Velho: TJRO, 2025. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br>. Acesso em: 16 out. 2025.

SILVA, Julierme Rodrigues da. Proteção de dados pessoais no serviço público: módulo 2 – o ciclo de vida do tratamento dos dados pessoais. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2020.

SILVA, Lucas Gonçalves da; MELO, Brício Luís da Anunciação; KFOURI, Gustavo. A proteção de dados pessoais como direito fundamental na sociedade da informação. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 53, p. 354-377, jul./set. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Cartilha LGPD**: aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no STJ. Brasília: STJ, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD): um marco na regulamentação sobre dados pessoais no Brasil. Brasília: STJ, 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 31 ago. 2025.

TASSO, Fernando Antônio. A responsabilidade civil na Lei Geral de Proteção de Dados e sua interface com o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 21, n. 53, p. 97-115, jan./mar. 2020.

## ACESSO À JUSTIÇA NA AMAZÔNIA: A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUNS DIGITAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA

*Access to justice in the amazon: the experience of digital forums implemented by the court of justice of rondônia*

Oscar Francisco Alves Júnior  
oscar@tjro.jus.br

Vinícius de Almeida Ferreira  
vincius.ferreira@tjro.jus.br

Eliel Batista Salves  
elielbsales@gmail.com

Norivaldo José Ferreira  
norivaldojf.adv@gmail.com

### RESUMO

O presente estudo analisa a experiência dos Fóruns Digitais implementados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e sua contribuição para a ampliação do acesso à Justiça, da inclusão digital e da efetivação dos direitos fundamentais em regiões marcadas por grandes distâncias geográficas. A pesquisa examina os obstáculos enfrentados por populações residentes em localidades afastadas das sedes das comarcas e a necessidade de aproximar os serviços judiciais dos cidadãos. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de legislação, doutrina e documentos institucionais, verifica-se que os Fóruns Digitais constituem relevante política pública judiciária voltada à democratização do acesso à Justiça. Os documentos analisados indicam que a utilização da tecnologia, associada ao atendimento humanizado e à presença institucional, possui potencial para reduzir barreiras geográficas, econômicas e digitais, fortalecendo a cidadania e a efetividade dos direitos fundamentais. Conclui-se que a experiência rondoniense pode inspirar iniciativas semelhantes em outras regiões do país, desde que acompanhada de avaliação permanente, sustentabilidade institucional e atenção às limitações decorrentes da exclusão digital.

**PALAVRAS-CHAVE:** acesso à justiça; fóruns digitais; inclusão digital; cidadania; transformação digital.

### ABSTRACT

This study analyzes the experience of the Digital Forums implemented by the Court of Justice of the State of Rondônia and their contribution to expanding access to justice, promoting digital inclusion, and enhancing

the effectiveness of fundamental rights in regions characterized by vast geographical distances. The research examines the obstacles faced by populations living in locations far from judicial district headquarters and the need to bring judicial services closer to citizens. Through bibliographical and documentary research, including the analysis of legislation, legal scholarship, and institutional documents, it is verified that the Digital Forums constitute a relevant judicial public policy aimed at democratizing access to justice. The analyzed documents indicate that the use of technology, combined with humanized assistance and institutional presence, has the potential to reduce geographical, economic, and digital barriers, thereby strengthening citizenship and the effectiveness of fundamental rights. The study concludes that the experience developed in Rondônia may inspire similar initiatives in other regions of the country, provided that they are accompanied by continuous evaluation, institutional sustainability, and attention to the limitations arising from digital exclusion.

**KEYWORDS:** access to justice; digital forums; digital inclusion; citizenship; digital transformation.

## 1 INTRODUÇÃO

Os Fóruns Digitais implementados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia constituem uma experiência inovadora de ampliação do acesso à Justiça em regiões marcadas por grandes distâncias geográficas e desafios de conectividade. A iniciativa busca aproximar os serviços judiciais da população, promovendo inclusão digital e contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais.

Considere-se a situação de cidadãos residentes em localidades distantes das sedes das comarcas. Para participar de uma audiência, obter informações processuais, formalizar uma reclamação ou buscar orientação jurídica, muitas vezes seria necessário percorrer dezenas ou até centenas de quilômetros. Dependendo da região, a viagem pode exigir horas de deslocamento, gastos com transporte, alimentação e, em alguns casos, até hospedagem.

Essa realidade não é estranha à população de Rondônia. O Estado possui vasta extensão territorial, municípios com grandes áreas geográficas, distritos afastados dos centros urbanos e comunidades cuja distância física representa verdadeiro obstáculo ao exercício de direitos básicos.

A Constituição Federal assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV). Entretanto, entre a garantia constitucional e a efetiva prestação jurisdicional existe um desafio concreto: fazer com que a Justiça alcance

aqueles que mais necessitam dela.

Foi justamente nesse contexto que surgiu a experiência dos Fóruns Digitais do Tribunal de Justiça de Rondônia.

Mais do que uma iniciativa tecnológica, os Fóruns Digitais representam uma nova forma de compreender o acesso à Justiça. Em vez de exigir que o cidadão se desloque até a estrutura estatal, a própria estrutura do Poder Judiciário aproxima-se das pessoas, utilizando recursos tecnológicos para reduzir distâncias geográficas, custos financeiros e barreiras de acesso.

A proposta combina inovação, inclusão digital e atendimento humanizado. Em localidades sem sede de comarca, os Fóruns Digitais disponibilizam espaços físicos equipados com computadores, internet, sistemas de videoconferência e apoio presencial, permitindo que cidadãos participem de audiências, consultem processos, obtenham certidões, realizem atermações e acessem serviços de instituições parceiras, como Ministério Público e Defensoria Pública.

O que torna essa experiência particularmente relevante é o fato de que ela não busca apenas digitalizar procedimentos. Seu objetivo é democratizar o acesso aos serviços públicos de justiça, especialmente para pessoas que enfrentam limitações econômicas, geográficas ou tecnológicas.

Em tempos em que a transformação digital ocupa lugar central nas discussões sobre modernização do Estado, os Fóruns Digitais de Rondônia demonstram que a tecnologia somente produz resultados socialmente relevantes quando está a serviço da cidadania. Mais do que aproximar computadores de pessoas, trata-se de aproximar direitos de seus titulares.

A experiência dos Fóruns Digitais desafia uma compreensão reducionista da transformação digital. Em vez de conceber a tecnologia como um fim em si mesma, o modelo desenvolvido em Rondônia a utiliza como instrumento de inclusão, aproximando cidadãos de direitos que, embora formalmente reconhecidos, nem sempre eram facilmente acessíveis.

A experiência rondoniense revela que inovação e inclusão não são conceitos incompatíveis. Ao contrário, quando adequadamente articulados, tornam-se instrumentos capazes de fortalecer a cidadania, ampliar o acesso à Justiça e concretizar valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

A temática vem despertando crescente interesse no âmbito das discussões sobre transformação digital, inclusão e acesso à Justiça, especialmente em regiões caracterizadas por grandes distâncias geográficas e limitações de acesso aos serviços públicos.

O presente artigo tem por objetivo analisar a experiência dos Fóruns Digitais implementados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, examinando sua contribuição para a ampliação do acesso à Justiça, para a inclusão digital e para a efetivação dos direitos fundamentais em regiões caracterizadas por grandes distâncias geográficas e limitações de acesso aos serviços públicos. Busca-se examinar em que medida a utilização estratégica da tecnologia, associada à presença institucional e ao atendimento humanizado, pode constituir instrumento de democratização do acesso à Justiça.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida os Fóruns Digitais implementados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia contribuem para a redução das barreiras geográficas, econômicas e digitais que dificultam o acesso à Justiça em localidades não contempladas por sedes de comarcas? Parte-se da hipótese de que a combinação entre infraestrutura tecnológica, atendimento assistido e integração institucional constitui instrumento capaz de ampliar o acesso aos serviços de justiça e fortalecer a efetividade dos direitos fundamentais.

Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. O corpus documental analisado compreendeu dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, atos administrativos do Tribunal de Justiça de Rondônia, notícias institucionais, documentos oficiais relacionados à implantação dos Fóruns Digitais e literatura especializada sobre acesso à Justiça, inclusão digital e transformação tecnológica do Poder Judiciário. A análise foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, buscando identificar elementos relacionados à ampliação do acesso à Justiça, à redução de barreiras geográficas e digitais e à efetivação dos direitos fundamentais.

Como limitação metodológica, a pesquisa concentrou-se na análise bibliográfica e documental, não abrangendo entrevistas com usuários, magistrados, servidores ou demais participantes envolvidos na implementação e utilização dos Fóruns Digitais.

Embora existam estudos voltados à descrição institucional e operacional dos Fóruns Digitais, o presente trabalho busca contribuir para o debate ao examinar a iniciativa sob a perspectiva do acesso à Justiça, da inclusão digital e da efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, procura-se avançar além da mera descrição do funcionamento do projeto, analisando suas potencialidades como instrumento de democratização dos serviços públicos de justiça em regiões marcadas por grandes distâncias geográficas.

## **2 DA VIDEOCONFERÊNCIA AOS FÓRUNS DIGITAIS: ANTECEDENTES DA TRANSFORMAÇÃO TECNOLÓGICA NO PODER JUDICIÁRIO**

Muito antes da consolidação do processo eletrônico, das audiências virtuais e dos Fóruns Digitais, já se discutia no Brasil o papel da tecnologia na atividade jurisdicional.

A preocupação com a modernização do Poder Judiciário antecede em muitos anos a consolidação das atuais ferramentas digitais. Já na década de 1990, Dalmo de Abreu Dallari alertava para a necessidade de superação de métodos burocráticos ultrapassados e defendia a utilização de recursos tecnológicos capazes de tornar a prestação jurisdicional mais eficiente, acessível e transparente. Para o autor, a modernização dos equipamentos e métodos de trabalho contribuiria para a redução de custos, aumento da celeridade processual e fortalecimento da atuação institucional do Judiciário (DALLARI, 1996, p. 158-160).

Estudos desenvolvidos ainda na primeira década dos anos 2000 já analisavam a utilização da videoconferência como instrumento de modernização do Poder Judiciário, destacando sua contribuição para a celeridade processual, a economia de recursos públicos e a ampliação do acesso à Justiça. Embora o debate da época estivesse concentrado principalmente na realização de atos processuais à distância, os fundamentos discutidos permanecem atuais. A experiência dos Fóruns Digitais revela uma evolução desse processo histórico de transformação tecnológica, deslocando o foco do processo judicial para o próprio atendimento ao cidadão.

## **3 O DESAFIO DO ACESSO À JUSTIÇA EM RONDÔNIA**

O acesso à Justiça é reconhecido como um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Não por acaso, a Constituição Federal assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. Trata-se de garantia fundamental sem a qual os demais direitos tendem a perder efetividade.

Contudo, assegurar o acesso à Justiça vai muito além da simples existência de fóruns, magistrados, servidores e processos. O verdadeiro desafio consiste em fazer com que os serviços judiciais estejam efetivamente ao alcance da população, especialmente daqueles que vivem em regiões distantes dos grandes centros urbanos.

Essa realidade assume contornos particulares no Estado de Rondônia.

A formação histórica do Estado, sua expressiva extensão territorial e a dispersão populacional produziram um cenário no qual milhares de cidadãos residem em distritos, comunidades rurais e localidades significativamente afastadas das sedes das comarcas. Em determinadas situações, o deslocamento para a obtenção de um serviço judicial exige horas de viagem, custos financeiros relevantes e, por vezes, a necessidade de pernoite fora do local de residência.

A dificuldade não se restringe ao aspecto geográfico. Muitas pessoas enfrentam obstáculos econômicos que tornam ainda mais oneroso o exercício de direitos básicos. Gastos com transporte, alimentação e hospedagem podem representar parcela significativa da renda familiar, especialmente para aqueles que já se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Há ainda uma terceira barreira, cada vez mais relevante no século XXI: a exclusão digital.

Embora a transformação tecnológica tenha ampliado significativamente as possibilidades de acesso a serviços públicos, nem todos os cidadãos possuem equipamentos adequados, conexão estável à internet ou conhecimentos suficientes para utilizar plataformas digitais. A chamada vulnerabilidade digital tornou-se um fator de exclusão que afeta milhões de brasileiros.

Nesse contexto, surge uma reflexão importante: seria suficiente digitalizar os serviços judiciais para garantir o acesso à Justiça?

A resposta parece ser negativa. A simples disponibilização de sistemas eletrônicos não elimina automaticamente as desigualdades existentes. Em determinadas situações, a digitalização pode até mesmo criar novos obstáculos para pessoas que não possuem familiaridade com a tecnologia ou que vivem em localidades com infraestrutura limitada.

Por essa razão, a discussão contemporânea sobre acesso à Justiça não pode ser reduzida à informatização de procedimentos. O verdadeiro desafio consiste em construir mecanismos capazes de aproximar os serviços públicos daqueles que mais necessitam deles.

Foi justamente diante dessa realidade que o Tribunal de Justiça de Rondônia passou a desenvolver iniciativas voltadas à ampliação do acesso aos serviços judiciais por meio do uso estratégico da tecnologia, sem abrir mão da presença institucional necessária para atender pessoas em situação de vulnerabilidade.

A experiência dos Fóruns Digitais nasce desse esforço de conciliar inovação tecnológica, inclusão social e efetivação de direitos fundamentais.

Mais do que uma resposta administrativa às dificuldades geográficas, trata-se de uma política pública judiciária voltada à democratização do acesso à Justiça. Em outras palavras, busca-se garantir que a distância física entre o cidadão e a sede da comarca não se transforme em distância entre o cidadão e seus direitos.

A mera previsão formal de direitos não garante sua efetividade. Como adverte Santos (2011, p. 8), persiste significativa distância entre os direitos reconhecidos juridicamente e as práticas sociais que frequentemente impedem seu exercício. Nesse contexto, iniciativas voltadas à aproximação entre o cidadão e os serviços públicos de Justiça assumem especial relevância.

Essa preocupação dialoga diretamente com as reflexões desenvolvidas por Cappelletti e Garth (1988, p. 12), para quem o acesso à Justiça constitui requisito fundamental para a efetividade dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Afinal, de pouco adianta a existência formal de direitos se os cidadãos encontram obstáculos intransponíveis para exercê-los.

Sob essa perspectiva, os Fóruns Digitais representam uma tentativa concreta de enfrentar um problema histórico presente não apenas em Rondônia, mas em diversas regiões do país: a necessidade de aproximar a estrutura do Poder Judiciário das pessoas que dela dependem para a proteção de seus direitos e para o exercício pleno da cidadania.

#### **4. DOS FÓRUNS TRADICIONAIS AOS FÓRUNS DIGITAIS: O SURGIMENTO DE UMA NOVA FORMA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

A história do Poder Judiciário brasileiro sempre esteve associada à existência de espaços físicos destinados ao atendimento da população. Durante décadas, o fórum representou o local onde cidadãos buscavam informações, protocolavam documentos, participavam de audiências e acompanhavam o andamento de seus processos.

Esse modelo, embora adequado em muitos contextos, revelou limitações em regiões caracterizadas por grandes distâncias geográficas e significativa dispersão populacional. Nessas localidades, a existência de uma sede de comarca nem sempre significa efetivo acesso à Justiça para todos os cidadãos.

Rondônia exemplifica bem esse desafio.

Essa realidade é amplamente reconhecida pelos estudos e documentos institucionais relacionados à prestação jurisdicional em Rondônia. Em

diversas situações, a distância física entre o cidadão e os serviços públicos torna-se uma barreira tão significativa quanto a própria controvérsia jurídica que se busca solucionar.

Ao longo de sua trajetória institucional, o Tribunal de Justiça de Rondônia desenvolveu diversas iniciativas voltadas à aproximação dos serviços judiciais da população. A preocupação com comunidades distantes, distritos afastados e localidades de difícil acesso sempre esteve presente nas políticas de expansão e modernização da Justiça estadual.

Nos últimos anos, entretanto, a transformação digital acelerou mudanças profundas na forma como os serviços públicos são prestados. Audiências por videoconferência, processos eletrônicos, assinaturas digitais e plataformas de atendimento remoto passaram a integrar a rotina do sistema de justiça brasileiro.

A pandemia da Covid-19 evidenciou de maneira ainda mais intensa o potencial dessas ferramentas. Atividades que tradicionalmente exigiam presença física passaram a ser realizadas por meios eletrônicos, demonstrando que a tecnologia poderia desempenhar papel relevante na ampliação da eficiência e da acessibilidade dos serviços judiciais.

Todavia, uma questão permaneceu evidente: a digitalização, por si só, não seria suficiente para alcançar todos os cidadãos.

Em muitas localidades, o problema não era apenas a distância em relação à sede da comarca. Havia também dificuldades relacionadas ao acesso à internet, à disponibilidade de equipamentos e à familiaridade com as ferramentas tecnológicas.

Foi a partir dessa percepção que surgiu a proposta dos Fóruns Digitais.

As primeiras unidades foram implantadas em localidades estratégicas do Estado, permitindo que cidadãos passassem a acessar serviços judiciais sem a necessidade de deslocamento até a sede da comarca. A implantação das primeiras unidades ocorreu por meio dos Atos Conjuntos nº 026/2021-PR-CGJ, referente ao Fórum Digital de Mirante da Serra, e nº 028/2021-PR-CGJ, relativo ao Fórum Digital do distrito de Extrema, marcos normativos da consolidação inicial do projeto no Estado (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2021).

O êxito das experiências iniciais impulsionou a expansão do projeto para outros municípios e distritos, consolidando os Fóruns Digitais como uma das mais relevantes iniciativas de inclusão digital e ampliação do acesso à Justiça desenvolvidas pelo Judiciário brasileiro.

A iniciativa partiu de uma ideia simples, porém inovadora: utilizar a tecnologia para aproximar a Justiça das pessoas, sem exigir que elas dominassem necessariamente os recursos tecnológicos disponíveis. Em vez de transferir integralmente ao cidadão a responsabilidade pelo acesso digital, o modelo passou a oferecer uma estrutura física equipada e assistida para viabilizar esse acesso.

Os Fóruns Digitais consistem em unidades instaladas em municípios, distritos e localidades sem sede de comarca, dotadas de equipamentos de informática, acesso à internet, sistemas de videoconferência e suporte presencial para atendimento da população.

A proposta rompe com a falsa dicotomia entre atendimento presencial e atendimento digital. Na prática, os Fóruns Digitais combinam ambos os elementos: a tecnologia permite a realização de atos processuais à distância, enquanto a presença física da estrutura garante acolhimento e apoio aos usuários.

Essa característica talvez represente o principal diferencial do projeto.

Não se trata de substituir pessoas por máquinas ou de transferir integralmente os serviços para plataformas eletrônicas. O objetivo consiste em utilizar a tecnologia como instrumento de inclusão, especialmente para aqueles que enfrentam dificuldades de acesso aos meios digitais.

A relevância da iniciativa rapidamente ultrapassou os limites do Estado de Rondônia. O modelo passou a despertar interesse de outras instituições e recebeu reconhecimento nacional em 2022, quando o Fórum Digital do Tribunal de Justiça de Rondônia conquistou o Prêmio Inovare na categoria CNJ/Inovação e Acesso à Justiça, destacando-se como prática voltada à ampliação do acesso da população aos serviços públicos e ao sistema de justiça (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022).

O reconhecimento não decorreu apenas do emprego de novas tecnologias. O que chamou a atenção foi a capacidade de utilizar a inovação para enfrentar um problema concreto: a dificuldade de acesso à Justiça enfrentada por milhares de cidadãos residentes em regiões afastadas dos grandes centros urbanos.

A partir das primeiras experiências, o projeto foi ampliado para diferentes localidades do Estado, consolidando-se como uma das iniciativas mais relevantes de inclusão digital e ampliação do acesso à Justiça desenvolvidas pelo Poder Judiciário brasileiro.

A expansão do projeto permitiu a instalação de Fóruns Digitais em diversas localidades do Estado, entre elas Mirante da Serra, Candeias do

Jamari, Itapuã do Oeste, Cujubim, Alto Paraíso, Campo Novo de Rondônia, Montenegro, Chupinguaia e o distrito de Extrema. Segundo informações institucionais do Tribunal de Justiça de Rondônia, a iniciativa já registra mais de 46 mil atendimentos realizados nas nove unidades instaladas até fevereiro de 2026, oferecendo mais de quarenta serviços judiciais e administrativos por meio de atendimento presencial assistido e recursos tecnológicos de acesso remoto (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2026).

Mais do que uma inovação tecnológica, os Fóruns Digitais representam uma mudança de perspectiva. Tradicionalmente, o cidadão precisava deslocar-se até a estrutura do Estado para exercer seus direitos. O modelo rondoniense procura inverter essa lógica, levando a estrutura necessária para o exercício desses direitos até mais próximo da população.

Em um Estado marcado por grandes distâncias e desafios logísticos permanentes, essa mudança de paradigma possui significado que transcende a mera modernização administrativa. Trata-se de uma estratégia voltada à efetivação da cidadania e à concretização do acesso à Justiça como direito fundamental.

## **5 MUITO ALÉM DA VIDEOCONFERÊNCIA: OS SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS FÓRUNS DIGITAIS E SEUS IMPACTOS NA VIDA DA POPULAÇÃO**

Quando se fala em transformação digital no Poder Judiciário, é comum que a atenção se concentre em ferramentas tecnológicas, plataformas eletrônicas ou sistemas informatizados. Entretanto, a verdadeira relevância dos Fóruns Digitais não está nos equipamentos utilizados, mas nos serviços que se tornam acessíveis à população por meio deles.

A tecnologia, nesse contexto, funciona como instrumento. O objetivo final permanece o mesmo: garantir que as pessoas possam exercer seus direitos de forma mais simples, rápida e acessível.

Nos Fóruns Digitais, cidadãos residentes em localidades distantes das sedes das comarcas encontram uma estrutura preparada para viabilizar diversos atendimentos judiciais e administrativos sem a necessidade de longos deslocamentos. A presença de computadores, conexão à internet, sistemas de videoconferência e apoio presencial permite que atos que anteriormente exigiriam viagens demoradas sejam realizados na própria localidade.

Entre os serviços disponibilizados estão a participação em audiências, consultas processuais, emissão de certidões, juntada de documentos,

realização de atermações nos Juizados Especiais e acompanhamento de procedimentos judiciais.

A amplitude da iniciativa revela que os Fóruns Digitais ultrapassam a função de simples pontos de acesso ao Poder Judiciário. Segundo informações institucionais do Tribunal de Justiça de Rondônia, as unidades disponibilizam acesso a serviços oferecidos por mais de quinze órgãos parceiros, incluindo Ministério Público, Defensoria Pública, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Tribunal de Contas do Estado, PROCON, Polícia Federal e Receita Federal. Além dos serviços judiciais, os cidadãos podem obter orientações, emitir certidões, participar de audiências, realizar atermações e acessar diversos serviços públicos sem a necessidade de deslocamento até as sedes das comarcas (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2026).

Além disso, os usuários podem acessar serviços oferecidos por instituições parceiras, ampliando significativamente o alcance da iniciativa.

A atermação, por exemplo, merece destaque especial. Muitas pessoas possuem demandas de menor complexidade que podem ser submetidas aos Juizados Especiais sem a necessidade inicial de advogado. Antes da implantação dos Fóruns Digitais, o exercício desse direito frequentemente dependia de deslocamentos até a sede da comarca. Com a nova estrutura, o acesso ao sistema de justiça torna-se significativamente mais próximo e menos oneroso.

As audiências por videoconferência também representam importante avanço. Testemunhas, partes e demais participantes podem comparecer ao Fórum Digital de sua localidade e participar do ato processual utilizando equipamentos adequados e suporte técnico disponível no local. Essa solução reduz custos, evita deslocamentos desnecessários e contribui para maior eficiência da prestação jurisdicional.

Os benefícios não se restringem aos processos judiciais em andamento.

A emissão de certidões, a obtenção de informações processuais e a atualização de dados cadastrais são exemplos de serviços que, embora aparentemente simples, possuem grande relevância para o cotidiano dos cidadãos. Muitas vezes, uma certidão criminal ou cível é necessária para obtenção de emprego, participação em concursos públicos, regularização de documentos ou acesso a determinados programas sociais.

Outro aspecto relevante é a integração com instituições parceiras.

Em perspectiva semelhante, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Balcão Virtual por meio da Resolução nº 385/2021, reforçando a diretriz

de ampliação do acesso remoto aos serviços judiciários e de aproximação entre o Poder Judiciário e a população.

A presença de serviços vinculados à Defensoria Pública, ao Ministério Público e a outros órgãos do sistema de justiça fortalece a ideia de atendimento integrado ao cidadão. Em vez de percorrer diferentes instituições em busca de orientação ou assistência, o usuário encontra, em um único espaço, condições de acessar múltiplos serviços públicos.

Merece destaque, ainda, a possibilidade de atendimento a pessoas que enfrentam dificuldades decorrentes da exclusão digital.

A expansão dos serviços eletrônicos trouxe inúmeras vantagens para a sociedade. Contudo, também evidenciou um problema frequentemente ignorado: nem todos possuem computador, acesso estável à internet ou conhecimentos suficientes para utilizar plataformas digitais. Para essas pessoas, a existência de sistemas eletrônicos não representa necessariamente ampliação de acesso.

Os Fóruns Digitais procuram enfrentar essa realidade mediante a oferta de apoio presencial. O cidadão não é deixado sozinho diante de uma tela ou de um sistema que desconhece. Há orientação, acolhimento e suporte para que os serviços possam ser efetivamente utilizados.

Essa característica diferencia o projeto de iniciativas exclusivamente virtuais.

A experiência demonstra que a inclusão digital não se resume à disponibilização de tecnologia. Ela exige mediação, orientação e condições concretas para que os usuários possam usufruir das ferramentas existentes. Em outras palavras, não basta criar plataformas digitais; é necessário assegurar que as pessoas consigam utilizá-las.

Sob essa perspectiva, os Fóruns Digitais cumprem dupla função. Ao mesmo tempo em que aproximam a Justiça dos cidadãos, contribuem para a redução das barreiras associadas à exclusão digital.

Os impactos dessa política pública são percebidos em diferentes dimensões. Há benefícios econômicos, decorrentes da redução de gastos com deslocamento, alimentação e hospedagem. Há benefícios sociais, relacionados à ampliação do acesso aos direitos. E há benefícios institucionais, resultantes da aproximação entre o Poder Judiciário e a população.

Mais importante do que a tecnologia utilizada é o resultado produzido: cidadãos que antes encontravam dificuldades significativas para acessar

serviços judiciais passam a dispor de canais mais próximos, acessíveis e eficientes para a defesa de seus direitos.

Em última análise, o êxito dos Fóruns Digitais não pode ser medido apenas pelo número de atendimentos realizados ou pelos recursos tecnológicos empregados. Seu verdadeiro significado reside na capacidade de transformar distâncias geográficas em proximidades institucionais, tornando a Justiça mais acessível para aqueles que dela necessitam.

## **6 INCLUSÃO DIGITAL, CIDADANIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: POR QUE A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUNS DIGITAIS ULTRAPASSA OS LIMITES DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA**

Embora os Fóruns Digitais sejam frequentemente apresentados como uma iniciativa de transformação tecnológica, sua relevância ultrapassa a dimensão da inovação administrativa. O projeto dialoga diretamente com temas centrais do Estado Democrático de Direito, como cidadania, igualdade de oportunidades, inclusão social e efetivação dos direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 consagrou um amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais, estabelecendo como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Entretanto, a concretização desses valores depende da existência de mecanismos capazes de transformar direitos formalmente reconhecidos em direitos efetivamente exercidos.

Nesse contexto, o acesso à Justiça ocupa posição estratégica. Não se trata apenas de um direito entre tantos outros. Na prática, ele funciona como instrumento indispensável para a proteção de todos os demais direitos. Afinal, quando uma pessoa enfrenta uma violação de seus direitos fundamentais, é por meio do sistema de justiça que busca proteção, reparação ou reconhecimento de sua pretensão.

Essa percepção foi destacada por Cappelletti e Garth (1988, p. 12), ao afirmarem que o acesso à Justiça constitui “o requisito mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário”. Para os autores, não basta que os direitos sejam formalmente previstos pelo ordenamento jurídico; é necessário que existam condições concretas para que possam ser reivindicados e protegidos.

Sob essa perspectiva, as barreiras geográficas, econômicas e tecnológicas representam obstáculos que comprometem a efetividade do próprio Estado de Direito.

Durante muito tempo, os debates sobre acesso à Justiça concentraram-

se em questões como assistência jurídica gratuita, simplificação de procedimentos e ampliação dos mecanismos de resolução de conflitos. Tais medidas continuam relevantes, mas a sociedade contemporânea passou a enfrentar um novo desafio: a exclusão digital.

A crescente digitalização dos serviços públicos trouxe avanços inegáveis. Processos eletrônicos, audiências virtuais, plataformas de atendimento remoto e sistemas informatizados aumentaram a eficiência e a capacidade de prestação de serviços em diversas áreas. Contudo, também revelaram uma realidade que não pode ser ignorada: milhões de pessoas ainda encontram dificuldades para utilizar essas ferramentas.

A chamada exclusão digital não se limita à ausência de acesso à internet. Ela envolve também limitações relacionadas à disponibilidade de equipamentos, à qualidade da conexão, ao nível de alfabetização digital e à própria capacidade de navegação em ambientes eletrônicos.

Em outras palavras, a transformação digital pode produzir novos mecanismos de exclusão quando não considera as desigualdades existentes na sociedade.

Sob a perspectiva da teoria das capacidades desenvolvida por Amartya Sen (2016) e Martha Nussbaum (2012), a relevância dos Fóruns Digitais não se limita à disponibilização de serviços públicos. A iniciativa amplia capacidades concretas dos indivíduos para acessar instituições, exercer direitos e participar da vida social em condições mais igualitárias. Nessa perspectiva, a tecnologia assume caráter instrumental, funcionando como meio para expandir oportunidades reais de escolha e ação, especialmente para pessoas que vivem em localidades afastadas dos centros urbanos ou enfrentam limitações decorrentes da exclusão digital.

A experiência dos Fóruns Digitais demonstra que a exclusão digital pode produzir efeitos semelhantes à exclusão geográfica. Em ambos os casos, o resultado é o afastamento do cidadão dos mecanismos institucionais destinados à proteção de seus direitos. A diferença é que, enquanto a distância física é facilmente percebida, a distância digital frequentemente permanece invisível, embora igualmente capaz de gerar barreiras ao exercício da cidadania.

Os Fóruns Digitais procuram enfrentar exatamente esse problema.

Em vez de pressupor que todos os cidadãos possuem condições de acessar autonomamente os serviços eletrônicos, o modelo reconhece a existência da vulnerabilidade digital e busca criar mecanismos para superá-la. A tecnologia deixa de ser uma barreira e passa a funcionar como instrumento de inclusão.

Nesse sentido, a teoria das capacidades permite compreender os Fóruns Digitais como instrumento de ampliação das condições reais de exercício da cidadania. Ao facilitar o acesso a serviços judiciais, administrativos e institucionais, o modelo contribui para expandir oportunidades concretas de ação dos cidadãos, aproximando direitos formalmente reconhecidos das condições materiais necessárias ao seu exercício.

Em sentido mais amplo, envolve a possibilidade de acesso efetivo aos serviços públicos, às instituições e aos mecanismos de proteção jurídica disponibilizados pelo Estado.

A existência de direitos formalmente reconhecidos não é suficiente por si só. É preciso que as pessoas tenham condições reais de acessar os serviços responsáveis por sua proteção. Nesse sentido, aproximar a Justiça do cidadão significa tornar mais efetivo o exercício da cidadania e dos direitos fundamentais.

Sob essa ótica, os Fóruns Digitais contribuem para reduzir desigualdades históricas relacionadas ao local de residência, à condição econômica e ao acesso à tecnologia. O cidadão deixa de ser penalizado por viver distante dos centros urbanos ou por não possuir recursos tecnológicos próprios.

Há ainda outro aspecto relevante.

A experiência desenvolvida em Rondônia demonstra que a inovação tecnológica não precisa ser incompatível com a humanização dos serviços públicos. Em um período marcado pela crescente automação de procedimentos, os Fóruns Digitais preservam a presença institucional e o atendimento pessoal, reconhecendo que muitas demandas exigem orientação, acolhimento e suporte humano.

Talvez esse seja um dos maiores méritos da iniciativa.

Em vez de substituir o contato humano pela tecnologia, o modelo utiliza a tecnologia para potencializar a capacidade de atendimento das instituições. O cidadão encontra equipamentos modernos, mas também encontra pessoas preparadas para auxiliá-lo no exercício de seus direitos.

Essa combinação revela uma compreensão sofisticada da transformação digital. O verdadeiro avanço não consiste apenas na incorporação de novas ferramentas tecnológicas, mas na utilização dessas ferramentas para promover inclusão, reduzir desigualdades e ampliar oportunidades.

Por essa razão, a experiência dos Fóruns Digitais merece ser analisada não apenas como uma inovação do Poder Judiciário, mas como uma política pública de efetivação de direitos fundamentais.

Ao aproximar serviços judiciais de populações historicamente afetadas por barreiras geográficas, econômicas e digitais, o projeto contribui para tornar mais concreta a promessa constitucional de acesso à Justiça e fortalece a própria legitimidade das instituições democráticas.

Mais do que um exemplo de modernização tecnológica, os Fóruns Digitais representam uma demonstração de que a inovação pode e deve estar a serviço da cidadania.

## **7 UMA EXPERIÊNCIA QUE PODE INSPIRAR O JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

As discussões sobre modernização do Poder Judiciário frequentemente concentram-se em temas como inteligência artificial, automação de procedimentos, plataformas eletrônicas e utilização de grandes bases de dados. Todos esses instrumentos possuem relevância inegável e tendem a ocupar espaço cada vez maior na administração da Justiça.

O movimento de transformação digital do sistema de justiça brasileiro encontra respaldo em iniciativas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça. O Relatório Justiça em Números 2025 evidencia a crescente incorporação de soluções tecnológicas pelo Poder Judiciário brasileiro, reforçando a importância de mecanismos voltados à ampliação do acesso aos serviços judiciais em regiões distantes dos grandes centros urbanos (BRASIL, 2025).

Entre essas iniciativas destaca-se o Programa Justiça 4.0, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com outros órgãos públicos, voltado à ampliação do acesso à Justiça por meio da transformação digital dos serviços judiciais (BRASIL, 2026).

A iniciativa também dialoga com diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução nº 345/2020, que instituiu o Juízo 100% Digital e buscou ampliar o acesso à prestação jurisdicional mediante a utilização intensiva de recursos tecnológicos, preservadas as garantias processuais e os direitos dos jurisdicionados.

Entretanto, a experiência dos Fóruns Digitais de Rondônia sugere uma reflexão importante: a transformação digital somente alcança sua finalidade quando produz resultados concretos para as pessoas.

Em um país marcado por profundas desigualdades regionais, diferenças socioeconômicas expressivas e significativa heterogeneidade territorial, a simples disponibilização de ferramentas tecnológicas não garante, por si só, a universalização do acesso aos serviços públicos.

O Brasil possui milhares de comunidades rurais, distritos, localidades isoladas e populações que ainda enfrentam limitações relacionadas à infraestrutura tecnológica, ao acesso à internet e à mobilidade geográfica. Essa realidade não está presente apenas na Amazônia. Ela pode ser observada em diversas regiões do país, assumindo características distintas conforme o contexto local.

Por essa razão, iniciativas voltadas à ampliação do acesso à Justiça precisam considerar não apenas a eficiência dos sistemas eletrônicos, mas também as condições reais enfrentadas pelos cidadãos.

Os Fóruns Digitais oferecem uma contribuição relevante para esse debate.

O modelo demonstra que é possível combinar inovação tecnológica, racionalidade administrativa e inclusão social sem que um desses elementos seja sacrificado em benefício dos demais. A experiência rondoniense evidencia que a tecnologia pode funcionar como instrumento de aproximação institucional, fortalecendo o vínculo entre o Poder Judiciário e a sociedade.

Outro aspecto que merece destaque é o potencial de replicabilidade da iniciativa.

A replicação do modelo, contudo, exige atenção a alguns fatores estruturais. A experiência rondoniense demonstra que a implantação de Fóruns Digitais depende de cooperação interinstitucional, infraestrutura tecnológica adequada, definição clara de fluxos de atendimento, capacitação das equipes e divulgação dos serviços junto à comunidade. Esses elementos revelam que a efetividade dos Fóruns Digitais depende não apenas da tecnologia empregada, mas também da adequada articulação institucional e da gestão contínua do projeto (SILVA et al., 2022; LEITE, 2025).

Embora as peculiaridades geográficas de Rondônia tenham contribuído para o desenvolvimento do projeto, os problemas enfrentados pelo Estado não são exclusivos da região amazônica. Diversas unidades da federação convivem com desafios semelhantes relacionados à distância entre a população e os serviços públicos, à exclusão digital e à necessidade de ampliar mecanismos de acesso à Justiça.

Naturalmente, cada realidade exige soluções próprias. Não se trata de reproduzir modelos de forma automática ou desconsiderar características locais. Contudo, os princípios que orientam os Fóruns Digitais podem servir de inspiração para a construção de políticas públicas adaptadas às necessidades de diferentes regiões do país.

Nesse sentido, a experiência rondoniense oferece uma lição valiosa: a inovação institucional não depende necessariamente de estruturas complexas ou investimentos extraordinários. Muitas vezes, ela surge da capacidade de identificar problemas concretos e desenvolver soluções compatíveis com as necessidades da população.

Os Fóruns Digitais também contribuem para ampliar a compreensão do próprio conceito de acesso à Justiça. Tradicionalmente, esse debate esteve associado à existência de órgãos jurisdicionais, à assistência jurídica e aos mecanismos processuais disponíveis. Embora esses elementos permaneçam essenciais, a sociedade contemporânea exige abordagem mais ampla, capaz de incorporar questões relacionadas à inclusão digital, à acessibilidade tecnológica e à redução de desigualdades territoriais.

Sob essa perspectiva, o projeto desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de Rondônia revela que o acesso à Justiça não deve ser compreendido apenas como acesso ao processo judicial. Trata-se, antes de tudo, do acesso efetivo aos instrumentos de proteção dos direitos, independentemente da condição econômica, da localização geográfica ou do grau de familiaridade tecnológica do cidadão.

Ao aproximar serviços públicos de comunidades historicamente afetadas por barreiras de acesso, os Fóruns Digitais reafirmam um princípio fundamental das instituições democráticas: o Estado deve estar acessível à população que serve.

Mais do que uma iniciativa tecnológica, trata-se de uma experiência que convida o sistema de justiça brasileiro a refletir sobre novas formas de promover cidadania, reduzir desigualdades e fortalecer a confiança social nas instituições públicas.

Em uma época marcada pela expansão da inteligência artificial, da automação e dos serviços digitais, os Fóruns Digitais lembram que a legitimidade das instituições públicas continua diretamente relacionada à sua capacidade de atender pessoas concretas, em contextos concretos e diante de necessidades concretas.

Em tempos de acelerada transformação tecnológica, essa talvez seja a principal contribuição dos Fóruns Digitais: lembrar que a finalidade da inovação não está na tecnologia em si, mas na capacidade de tornar direitos mais próximos, acessíveis e efetivos para todos.

## **8 LIMITAÇÕES E DESAFIOS DOS FÓRUNS DIGITAIS**

Os documentos analisados indicam que os Fóruns Digitais constituem importante estratégia de ampliação do acesso aos serviços de justiça.

Entretanto, a iniciativa também apresenta desafios que merecem reflexão. A expansão das unidades depende da manutenção de investimentos públicos em infraestrutura tecnológica, conectividade e capacitação de pessoal. Além disso, a efetividade do modelo está relacionada à existência de suporte técnico adequado e à permanência das parcerias institucionais que viabilizam a oferta integrada de serviços.

Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de avaliações independentes sobre os impactos da iniciativa. Embora os documentos institucionais indiquem resultados positivos, especialmente quanto à ampliação do acesso aos serviços públicos e à redução de deslocamentos, pesquisas empíricas envolvendo usuários, magistrados, servidores e demais participantes poderão contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos benefícios, limitações e possibilidades de aperfeiçoamento do projeto.

Por fim, deve-se reconhecer que a transformação digital, por si só, não elimina todas as barreiras de acesso à Justiça. A efetividade dos Fóruns Digitais depende da conjugação entre tecnologia, atendimento humanizado, inclusão digital e compromisso institucional com a promoção dos direitos fundamentais.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços tecnológicos têm transformado profundamente a forma como os serviços públicos são prestados. No âmbito do Poder Judiciário, a digitalização de procedimentos, a virtualização de audiências e a ampliação dos serviços eletrônicos representam conquistas importantes e irreversíveis. Contudo, a experiência dos Fóruns Digitais do Tribunal de Justiça de Rondônia demonstra que a verdadeira inovação não está apenas na adoção de novas tecnologias, mas na capacidade de utilizá-las para ampliar direitos e aproximar instituições das pessoas.

Ao enfrentar desafios relacionados às grandes distâncias geográficas, à dispersão populacional e à vulnerabilidade digital, os Fóruns Digitais revelam que o acesso à Justiça continua sendo uma das questões centrais para a efetivação da cidadania. Afinal, a existência formal de direitos perde grande parte de seu significado quando cidadãos encontram obstáculos materiais para exercê-los.

A iniciativa desenvolvida em Rondônia evidencia que a transformação digital não deve ser compreendida como simples substituição de estruturas físicas por plataformas eletrônicas. Seu verdadeiro potencial reside na construção de mecanismos capazes de reduzir desigualdades, eliminar barreiras e promover inclusão.

Nesse aspecto, os Fóruns Digitais apresentam uma contribuição

particularmente relevante. Ao combinar tecnologia, presença institucional e atendimento humanizado, o projeto demonstra que eficiência administrativa e sensibilidade social não são objetivos incompatíveis. Pelo contrário, quando articulados de forma adequada, tornam-se instrumentos complementares de fortalecimento das instituições democráticas.

Mais do que uma experiência regional, os Fóruns Digitais oferecem importantes reflexões para o futuro do sistema de justiça brasileiro. Em um país marcado por contrastes econômicos, territoriais e tecnológicos, a busca por soluções inovadoras exige atenção permanente às necessidades concretas da população. A modernização institucional somente alcança sua finalidade quando produz benefícios perceptíveis para aqueles que dependem dos serviços públicos.

A trajetória dos Fóruns Digitais sugere que o caminho para uma Justiça mais acessível não passa exclusivamente pelo desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas. Passa, sobretudo, pela compreensão de que a tecnologia deve servir às pessoas, e não o contrário. Apesar dos resultados institucionais positivos, a consolidação dos Fóruns Digitais exige acompanhamento permanente, avaliação independente de seus impactos e atenção contínua às condições de infraestrutura, conectividade, capacitação e manutenção das parcerias interinstitucionais. Esses fatores são essenciais para que a iniciativa permaneça efetiva e não se limite à instalação de equipamentos tecnológicos.

Em última análise, a experiência rondoniense reafirma uma ideia simples, mas profundamente relevante: a verdadeira transformação digital ocorre quando a distância entre o cidadão e seus direitos se torna menor. E é justamente nesse ponto que os Fóruns Digitais revelam sua maior contribuição. Mais do que aproximar computadores de comunidades distantes, aproximam a Justiça daqueles para quem ela existe.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Juízo 100% Digital. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 385, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos Balcões Virtuais no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3842>. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Programa Justiça 4.0**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/justica-4-0/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996. ISBN 85-02-02023-4.

LEITE, Danilo Fernando. **Implementação dos Fóruns Digitais no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: benefícios e limites encontrados**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DHJUS, VI., 2025, Porto Velho. Anais do Congresso Internacional DHJUS. Porto Velho: Even3, 2025. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/vi\\_dhjus-624787/1388462-implementacao-dos-foruns-digitais-no-tribunal-de-justica-do-estado-de-rondonia-beneficios-e-limites-encontrados/](https://www.even3.com.br/anais/vi_dhjus-624787/1388462-implementacao-dos-foruns-digitais-no-tribunal-de-justica-do-estado-de-rondonia-beneficios-e-limites-encontrados/). Acesso em: 18 jun. 2026.

NUSSBAUM, Martha C. **Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano**. Traducción de Albino Santos Mosquera. Barcelona: Paidós, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. 5ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SILVA, Rinaldo Forti da; FERRO, Álvaro Kalix; MAZZINI, Cristiano Gomes; BALDAN, Guilherme Ribeiro. Fórum Digital. In: ENAJUS – ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, 2022. Anais. Brasília: ENAJUS, 2022. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2022/sessao-03/forum-digital.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Ato Conjunto n. 026/2021-PR-CGJ. Dispõe sobre a instalação do Fórum Digital de Mirante da Serra, Comarca de Ouro Preto do Oeste. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/public/storage/pratica/560/TZ05McEie2REbKjVwZlswz2XNTmeszJRl0oqx8AL.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Ato Conjunto n. 028/2021-PR-CGJ. Dispõe sobre a instalação do Fórum Digital do Distrito de Extrema, Comarca de Porto Velho. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/public/storage/pratica/560/WCLGtWMIYvUCUFFZxe31XBo04N2GiYInnjZyPfJe.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Fórum Digital. Portal de Boas Práticas do Poder Judiciário. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/pratica/560>. Acesso em: 11 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Fórum Digital de Candeias do Jamari ultrapassa 10 mil atendimentos. Porto Velho: TJRO, 20 fev. 2026. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/noticias/mais-noticias/forum-digital-de-candeias-do-jamari-ultrapassa-10-mil-atendimentos>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Fórum Digital do Tribunal de Justiça de Rondônia vence Prêmio Innovare. Porto Velho: TJRO, 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/noticias/mais-noticias/9878-forum-digital-do-tribunal-de-justica-de-rondonia-vence-premio-innovare>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Fóruns Digitais. Corregedoria-Geral da Justiça. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/corregedoria/acesso/foruns-digitais>. Acesso em: 17 jun. 2026.

## O REVISOR DE TEXTOS JURÍDICOS NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: COMPETÊNCIAS, LIMITES E O IMPERATIVO DA LINGUAGEM SIMPLES

### *The legal text reviewer in the age of artificial intelligence: competencies, limits and the plain language imperative*

Renato Luiz Gomez da Silva  
renatoluiz@tjro.jus.br

Estefano José da Cruz  
estefanocruz@tjro.jus.br

#### RESUMO

Este artigo tem por objetivo examinar as competências insubstituíveis do revisor humano de textos jurídicos, os limites éticos e técnicos da intervenção revisora e o papel estratégico desse profissional como mediador entre o saber técnico-jurídico e a comunicação cidadã em contexto de uso crescente de inteligência artificial (IA). A pesquisa consiste em um estudo de natureza bibliográfica e abordagem qualitativa, fundamentado em contribuições da linguística aplicada, da teoria da revisão textual e da filosofia do direito. Demonstra-se que os modelos de linguagem de larga escala (LLMs) apresentam capacidade limitada para substituir o revisor humano nas dimensões discursiva, ética e institucional da revisão jurídica, e que o imperativo da linguagem simples exige formação especializada que nenhum algoritmo pode suprir. Conclui-se que a IA reconfigura, sem eliminar, a função revisora, tornando-a mais complexa e estratégica, ao mesmo tempo que se aponta uma agenda de pesquisa para a consolidação do campo.

**PALAVRAS-CHAVE:** revisão de textos; linguagem jurídica; inteligência artificial; linguagem simples; acesso à justiça.

#### ABSTRACT

This article aims to examine the irreplaceable competencies of the human legal text reviewer, the ethical and technical limits of revisional intervention, and the strategic role of this professional as a mediator between technical-legal knowledge and civic communication in a context of increasing use of artificial intelligence (AI). The research adopts a theoretical-essayistic approach of qualitative bibliographic nature, drawing on contributions from applied linguistics, text revision theory, and philosophy of law. It is demonstrated that large language models (LLMs) have limited capacity to replace the human reviewer in the discursive,

ethical, and institutional dimensions of legal revision, and that the plain language imperative demands specialized formation that no algorithm can provide. It is concluded that AI reconfigures, without eliminating, the revisional function, rendering it more complex and strategic, while a research agenda is proposed for the consolidation of the field.

**KEYWORDS:** text revision; legal language; artificial intelligence; plain language; access to justice.

## 1 INTRODUÇÃO

O texto jurídico ocupa uma posição singular no mapa das práticas discursivas da sociedade contemporânea: ao mesmo tempo que regula condutas, distribui direitos e organiza conflitos, frequentemente o faz em uma língua que apenas iniciados compreendem plenamente. O juridiquês – expressão que designa o uso de latinismos, arcaísmos, nominalizações excessivas e sintaxe hipotática de alta complexidade nos documentos do direito – não é um mero estilo: é um dispositivo de poder simbólico (BOURDIEU, 1989) que delimita quem acessa e quem é excluído do campo jurídico.

Nesse cenário, o revisor de textos emerge como um agente de fronteira: profissional que transita entre a norma linguística e o discurso especializado, entre a forma e o sentido, entre o texto que o emissor produziu e aquele que o receptor é capaz de compreender. Sua função, porém, raramente recebeu da academia o tratamento sistemático que merece, sendo frequentemente reduzida à caça de erros gramaticais (OLIVEIRA, 2016).

A emergência de ferramentas de inteligência artificial (IA) generativa, como o ChatGPT, o Gemini e outros modelos de linguagem de larga escala (LLMs), adicionou nova camada de complexidade a essa equação. Por um lado, tais ferramentas demonstram capacidade de realizar tarefas antes exclusivas do revisor humano: correção gramatical, reescrita de períodos, padronização terminológica, simplificação de textos. Por outro, expõem limitações severas quando o texto demanda julgamento contextual, sensibilidade discursiva, ética profissional e conhecimento da cultura institucional em que está inserido (BENDER et al., 2021).

É nesse entrecruzamento, entre a especificidade do texto jurídico, a crise do juridiquês, o imperativo da linguagem simples e a irrupção da IA, que este artigo se situa. O objetivo central é analisar as competências insubstituíveis do revisor humano de textos jurídicos, os limites éticos e técnicos de sua intervenção e o papel que esse profissional pode desempenhar na mediação entre o saber técnico e a comunicação cidadã na era algorítmica.

O problema que orienta esta investigação pode ser assim formulado: quais competências do revisor humano de textos jurídicos são insubstituíveis diante dos modelos de linguagem de larga escala, e de que modo o imperativo da linguagem simples reconfigura o papel profissional desse agente em um cenário de inteligência artificial generativa?

Do ponto de vista metodológico, este artigo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa. A abordagem bibliográfica justifica-se pela natureza conceitual do problema investigado: não se trata de verificar hipóteses em corpus empírico, mas de articular e sistematizar contribuições de campos disciplinares ainda pouco integrados, a saber, a linguística aplicada, a teoria da revisão textual e a filosofia do direito, para construir um modelo compreensivo das competências e limites do revisor de textos jurídicos na era algorítmica. Adota-se, para tanto, a perspectiva do ensaio argumentativo tal como descrita por Larrosa (2003), segundo a qual o pensamento ensaístico não abdica do rigor, mas o exerce na forma da articulação crítica de saberes.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução: a segunda apresenta o debate sobre a linguagem jurídica e o movimento da linguagem simples; a terceira examina o perfil de competências do revisor de textos jurídicos; a quarta analisa os limites da intervenção revisora; a quinta discute as implicações do uso de IA para a revisão de textos jurídicos; e a sexta, nas considerações finais, propõe uma agenda de pesquisa e reposicionamento profissional.

## **2 O JURIDQUÊS COMO DISPOSITIVO DE EXCLUSÃO E O MOVIMENTO DA LINGUAGEM SIMPLES**

### **2.1 A LINGUAGEM DO DIREITO: ENTRE PODER E HERMETISMO**

A linguagem jurídica consolidou-se historicamente como um código semiespecializado dotado de características que a distinguem tanto da língua comum quanto de outras linguagens técnicas. Autores como Cornu (1990) e Mattila (2006) identificam, como traços constitutivos desse registro, a alta densidade nominal, o uso frequente de locuções latinas, a preferência por construções passivas e o recurso a uma sintaxe de subordinação encadeada que pode estender períodos por dezenas de linhas.

Não se trata, porém, de mera convenção estilística. Bourdieu (1989), em sua sociologia do campo jurídico, demonstrou que a linguagem do direito funciona como operador de legitimação simbólica. Em suas próprias palavras:

A interpretação jurídica, como todas as operações

de leitura, é sempre também uma operação de escrita, uma invenção que se ignora como tal e que procura dissimular-se através do apelo à autoridade dos textos, como se fosse apenas a sua leitura objetiva. [...] O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. (BOURDIEU, 1989, p. 212)

A citação de Bourdieu evidencia que o hermetismo da linguagem jurídica não é uma disfunção acidental, mas um elemento estrutural do campo, funcionando como barreira de entrada que reserva aos iniciados o privilégio de dizer o direito. No Brasil, esse fenômeno assume contornos particulares. A convivência de uma tradição romanista com a herança colonial portuguesa, somada à formação bacharelesca historicamente ornamental das faculdades de direito, produziu um estilo forense marcado pelo rebuscamento como sinal de erudição. O resultado prático é devastador: sentenças inacessíveis ao jurisdicionado que foi julgado; contratos que ninguém lê até o fim; atos normativos que regulam a vida do cidadão sem que ele seja capaz de compreendê-los.

Tiersma (1999) analisa extensamente o fenômeno no sistema common law e conclui que a linguagem jurídica inglesa acumulou, ao longo dos séculos, camadas de arcaísmo que não servem à precisão, mas à distinção social do grupo profissional que a maneja. A observação é pertinente ao contexto brasileiro: o juridiquês é, antes de tudo, um instrumento de demarcação simbólica.

Convém, no entanto, distinguir dois fenômenos que o termo “juridiquês” frequentemente confunde. A densidade técnica legítima decorre da necessidade de precisão conceitual: certos termos condensam regimes jurídicos inteiros e não possuem equivalente coloquial sem perda de sentido. O hermetismo gratuito, ao contrário, não acrescenta precisão alguma; resulta do arcaísmo, da redundância e do ornamento retórico. A crítica ao juridiquês não recai, portanto, sobre a tecnicidade do direito, mas sobre o excedente de obscuridade que não cumpre função comunicativa nem normativa. Essa distinção é decisiva para o argumento aqui desenvolvido: se toda complexidade fosse condenável, a própria existência de uma linguagem jurídica especializada estaria em causa. O que se questiona não é a precisão, mas a opacidade desnecessária. O revisor competente é justamente quem sabe separar uma da outra: preservar o termo técnico

insubstituível e suprimir o rebuscamento que apenas simula erudição. Sem essa distinção, qualquer programa de simplificação oscila entre dois erros simétricos: a manutenção acrítica do hermetismo, sob o pretexto de rigor, e a sua eliminação ingênua, sob o pretexto de clareza.

## 2.2 O MOVIMENTO PLAIN LANGUAGE E SUA RECEPÇÃO NO BRASIL

O movimento internacional pela linguagem simples nasceu nos países anglófonos na década de 1970 como resposta à percepção de que documentos públicos e jurídicos eram sistematicamente incompreensíveis para seus destinatários. A Clarity International e o Plain Language Action and Information Network (PLAIN) tornaram-se seus principais articuladores, produzindo diretrizes, modelos e pesquisas empíricas sobre a eficácia da simplificação linguística (KIMBLE, 2012).

A linguagem simples não é sinônimo de linguagem pobre ou tecnicamente imprecisa. Segundo o PLAIN (2011), pode-se defini-la como a comunicação que permite ao destinatário encontrar, compreender e usar a informação de que precisa. Essa definição pressupõe escolhas lexicais conscientes, estrutura sintática acessível, uso de voz ativa, paragrafação funcional e adequação ao leitor-alvo, sem abrir mão da precisão conceitual exigida pelo texto jurídico.

Kimble (2012), ao sistematizar décadas de pesquisa sobre comunicação jurídica acessível, demonstra que a simplificação não implica perda de rigor, mas requer competência especializada para ser executada sem introduzir ambiguidades. Sua análise é especialmente relevante para o contexto desta pesquisa:

Plain language is not about dumbing down the law. It is about recognizing that the purpose of legal writing is communication, not display. A document that fails to communicate its message – no matter how technically accurate – has failed at its primary task. The lawyer or drafter who writes plainly is not sacrificing precision; she is achieving it, because precision means accurately conveying meaning to the intended reader, not merely avoiding error in the abstract. (KIMBLE, 2012, p. 43)<sup>1</sup>

No Brasil, a recepção do movimento é recente e ainda fragmentada. Iniciativas como o Programa de Linguagem Simples do Governo Federal (**Lei nº 15.263/2025**) e experiências de tribunais de justiça que passaram

<sup>1</sup> Linguagem simples não significa simplificar o direito. Significa reconhecer que a finalidade da redação jurídica é a comunicação, não a exibição. Um documento que não comunica sua mensagem – independentemente da precisão técnica – falha em sua tarefa primária. O advogado ou redator que escreve com clareza não sacrifica a precisão; ele a alcança, pois precisão significa transmitir o sentido com exatidão ao leitor a que se destina o texto, não apenas evitar erros no plano abstrato. (KIMBLE, 2012, p. 43)

a redigir decisões em linguagem acessível ao jurisdicionado sinalizam um movimento crescente, mas ainda distante de uma política pública consolidada. O Conselho Nacional de Justiça (2021), ao publicar o Guia de Linguagem Simples para o Poder Judiciário, reconheceu institucionalmente que a comunicação judicial inacessível constitui obstáculo ao acesso à justiça. É nesse espaço de tensão, entre a resistência institucional ao juridiquês e a demanda crescente por clareza, que se insere a função do revisor de textos jurídicos.

Cabe sublinhar que a linguagem simples, enquanto política, permanece inerte sem um agente que a execute no nível do texto concreto. Guias, decretos e diretrizes estabelecem princípios; não redigem documentos. A distância entre a norma de política pública e a frase efetivamente escrita só se transpõe por meio de uma operação técnica qualificada, realizada caso a caso. É nesse ponto que a função revisora deixa de ser acessória e se torna condição de efetividade. Um tribunal pode aderir formalmente à linguagem simples e, ainda assim, continuar a produzir decisões inacessíveis, caso não disponha de profissionais capazes de converter o compromisso institucional em texto. A política fixa o dever; o revisor realiza-o. Por isso, a consolidação da linguagem simples no Judiciário brasileiro depende menos de novas declarações de intenção do que da formação e do reconhecimento institucional do agente que opera a mediação textual. Sem esse agente, a adesão à linguagem simples corre o risco de permanecer como retórica de intenção, sem correspondência na prática redacional efetiva.

### **3 O REVISOR DE TEXTOS JURÍDICOS: PERFIL DE COMPETÊNCIAS**

#### **3.1 UMA PROFISSÃO EM BUSCA DE TEORIA**

A revisão de textos como campo profissional autônomo é relativamente recente na paisagem acadêmica brasileira. Embora a prática exista desde os primeiros impressores, sua teorização como atividade linguística sistemática só ganhou impulso nas últimas décadas, com os trabalhos de Oliveira (2016) e, mais recentemente, com as contribuições da linguística textual aplicada à revisão (KOCH; ELIAS, 2016).

Koch e Elias (2016) situam a competência revisora no âmbito mais amplo das competências leitoras e produtoras de texto, argumentando que o revisor opera como um leitor especializado cuja função é tornar explícito o que o autor supõe implícito. Essa perspectiva é particularmente relevante para a revisão jurídica, na qual a distância entre os mundos comunicativos do redator e do destinatário pode ser enorme.

A ausência de regulamentação profissional específica no Brasil,

diferentemente de países como Portugal, onde a revisão de textos possui associação profissional e código deontológico consolidados, resulta em uma compreensão heterogênea da função. Muitas vezes reduzida ao trabalho de correção gramatical e ortográfica, a revisão em sua acepção plena envolve ao menos quatro dimensões: a normativa (adequação à norma-padrão), a textual (coesão, coerência, progressão temática), a discursiva (adequação ao gênero, ao registro e ao propósito comunicativo) e a ética (respeito à voz do autor e à integridade do texto).

Faulstich (1995), em trabalho seminal sobre a dimensão sociossemiótica da revisão de textos científicos e técnicos, antecipou que a função revisora extrapola a normatividade gramatical para alcançar a adequação pragmática do texto ao seu contexto de uso. Essa perspectiva ganha especial relevância no campo jurídico, em que o texto não é apenas comunicação, mas ato.

## **3.2 COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS PARA O TEXTO JURÍDICO**

O revisor de textos jurídicos opera em uma seara de alta especialização que exige, além das competências gerais do revisor, um conjunto de saberes específicos. Com base em Mattila (2006) e na literatura sobre linguagem jurídica, é possível mapear as seguintes competências insubstituíveis:

A primeira é a competência terminológica diferenciada. Termos jurídicos como “preclusão”, “litispendência”, “usucapião” ou “res judicata” possuem significados técnicos precisos que não podem ser arbitrariamente substituídos por sinônimos do léxico comum. O revisor precisa reconhecer quando um termo técnico é necessário, quando é redundante e quando pode ser explicado sem perda de precisão jurídica. Mattila (2006, p. 67) observa que a polissemia dos termos jurídicos constitui um dos maiores desafios da comunicação no direito, pois um mesmo vocábulo pode ter sentidos radicalmente distintos a depender do ramo jurídico em que é empregado.

A segunda é a competência genológica. O campo jurídico abriga gêneros textuais altamente codificados, como petição inicial, acórdão, sentença, edital, portaria, resolução e contrato, cada um com estrutura composicional, estilo e propósito comunicativo próprios. Revisar uma sentença exige conhecimento dos elementos obrigatórios (relatório, fundamentação, dispositivo) que um revisor sem formação jurídica dificilmente dominará.

A terceira é a competência discursivo-institucional. Textos jurídicos são produzidos em e para instituições específicas, como tribunais, ministérios, cartórios e órgãos reguladores, que possuem culturas organizacionais, hierarquias textuais e padrões de linguagem próprios. O revisor que não compreende essa dimensão corre o risco de melhorar um texto de acordo

com critérios gerais que conflitam com as exigências do gênero institucional.

A quarta é a competência ética. O revisor de textos jurídicos lida frequentemente com documentos de alto impacto: uma decisão judicial que afeta vidas, um contrato que regula obrigações de milhões, um ato normativo que interfere em direitos. A consciência dos efeitos sociais do texto e a responsabilidade pela preservação de sua integridade são dimensões éticas que nenhum sistema de IA possui e que precisam ser formadas, não apenas presumidas.

Essas quatro competências não operam isoladamente, e é precisamente em sua integração que reside o núcleo insubstituível da função. A automação obtém seus melhores resultados quando uma tarefa pode ser decomposta em etapas discretas e independentes. A revisão jurídica resiste a essa decomposição: decidir se um termo técnico deve ser preservado, exercício da competência terminológica, depende ao mesmo tempo do gênero em que o termo ocorre, da instituição a que o texto se destina e do efeito jurídico que ele produzirá. Nenhuma dessas dimensões pode ser resolvida antes das demais, porque cada uma condiciona as outras. O revisor não percorre uma lista de verificações sucessivas; emite um juízo único que pondera, no mesmo ato, exigências heterogêneas e por vezes conflitantes. É essa simultaneidade, e não a soma de habilidades isoladas, que define a competência revisora em sentido pleno. Daí decorre uma consequência direta para o debate sobre a inteligência artificial: ainda que um sistema execute com proficiência cada tarefa isolada, a operação integradora que as articula em decisão coerente permanece fora de seu alcance, pois exige a apreensão de um contexto que o modelo não possui.

## **4 OS LIMITES DA INTERVENÇÃO REVISORA**

### **4.1 O PROBLEMA DA FRONTEIRA ENTRE REVISAR E REESCREVER**

A questão dos limites da intervenção revisora é provavelmente a mais controversa na teoria da revisão textual. Em que ponto a correção de um texto se converte em reescrita? Quando a melhoria estilística compromete a voz do autor? Quando a simplificação sacrifica a precisão técnica? Essas perguntas não admitem respostas universais, mas dependem de variáveis como o tipo de texto, o propósito comunicativo, a relação contratual entre revisor e autor e o destinatário do documento.

No texto jurídico, esses dilemas se intensificam. Uma alteração sintática que torna a frase mais clara pode, inadvertidamente, modificar o escopo de uma obrigação contratual. A substituição de um advérbio por outro pode deslocar um prazo. A elisão de uma oração aparentemente redundante pode

eliminar uma ressalva juridicamente relevante. Isso significa que o revisor de textos jurídicos precisa operar com um princípio de cautela epistêmica mais rigoroso do que em outros campos: onde a dúvida persiste, a consulta ao autor é imperativa.

Tiersma (1999, p. 89) sintetiza o dilema com precisão ao afirmar que, no direito, a linguagem não é apenas o veículo do significado, mas frequentemente o próprio objeto da disputa. Uma vírgula mal posicionada em um contrato pode valer milhões; a escolha entre “e” e “ou” pode definir o alcance de uma obrigação. O revisor que não compreende essa dimensão pode causar danos que superam os que pretendeu corrigir.

Esse princípio de cautela epistêmica funda-se em uma assimetria de risco própria do texto jurídico. Em outros gêneros, uma intervenção malsucedida costuma produzir, no máximo, um efeito estilístico indesejado e facilmente reversível. No texto jurídico, a intervenção equivocada pode alterar o conteúdo normativo do documento e gerar efeitos que se consumam antes de serem percebidos: o prazo deslocado, a ressalva suprimida e a obrigação ampliada já incidem sobre direitos no momento em que o texto circula. A correção de uma imperfeição estilística e a introdução de um erro jurídico não têm, portanto, a mesma gravidade. O custo de deixar intacta uma construção apenas deselegante é pequeno e recuperável; o custo de uma alteração que modifica o sentido jurídico pode ser elevado e irreversível. Dessa assimetria decorre uma regra de prudência: na dúvida, o revisor de textos jurídicos deve abster-se de intervir, em vez de intervir por excesso de zelo. A omissão cautelosa é, nesse domínio, preferível à correção arriscada — orientação que inverte o impulso corretivo predominante em outros gêneros e que um automatismo indiferente às consequências não tem como incorporar.

## **4.2 LIMITES ÉTICOS: AUTONOMIA, AUTORIA E SIGILO**

Além dos limites técnicos, o revisor de textos jurídicos enfrenta limites éticos específicos. O primeiro diz respeito à autonomia do autor: ainda que o revisor identifique opções estilísticas que considera superiores, a decisão final pertence ao autor do texto. No campo jurídico, essa prerrogativa assume contornos ainda mais nítidos, uma vez que o signatário do documento, seja o advogado, o juiz, o promotor ou o gestor público, é pessoalmente responsável por seu conteúdo.

O segundo limite ético concerne ao sigilo profissional. Textos jurídicos frequentemente contêm informações sensíveis: estratégias processuais, dados pessoais das partes, segredos empresariais. O revisor que acessa esses documentos assume, ainda que implicitamente, uma obrigação de confidencialidade que precisa ser formalizada e respeitada, especialmente

quando o uso de ferramentas digitais, incluindo plataformas de IA, pode implicar o envio de dados para servidores externos.

O terceiro limite ético refere-se à integridade do texto. O revisor não é coautor e não deve imprimir ao texto uma perspectiva argumentativa ou uma voz que não pertence ao signatário. Esse limite é particularmente relevante em peças jurídicas com carga argumentativa, como petições, memoriais e votos, em que a linha entre melhorar a argumentação e construí-la pode ser tênue.

### **4.3 OS LIMITES DA LINGUAGEM SIMPLES NO TEXTO JURÍDICO**

O imperativo da linguagem simples, embora justificado democraticamente, também encontra limites no texto jurídico. Há conceitos para os quais não existe equivalente acessível sem perda de precisão: “litigância de má-fé”, “tutela de urgência antecipada”, “eficácia erga omnes”. A simplificação ingênua pode produzir textos compreensíveis, porém juridicamente imprecisos, o que, em contextos de alta litigiosidade, pode gerar insegurança jurídica.

A solução para esse dilema não é a recusa da simplificação, mas a sua qualificação. Técnicas como o uso de notas explicativas, glossários acessíveis, linguagem biplana (que combina precisão técnica no corpo e explicação acessível no rodapé) e a distinção entre o público-alvo primário e secundário do documento permitem conciliar a precisão jurídica com a acessibilidade comunicativa (TIERSMA, 1999). O revisor de textos jurídicos formado para isso é um operador privilegiado dessa mediação.

Bittar (2010), ao examinar as relações entre linguagem, poder e democratização do direito no Brasil, argumenta que a simplificação linguística nos documentos jurídicos é uma exigência do Estado Democrático de Direito, na medida em que a incompreensão das normas constitui forma de exclusão simbólica incompatível com os fundamentos constitucionais da cidadania. Essa perspectiva confere à função revisora uma dimensão política que frequentemente é ignorada nas discussões técnicas da área.

## **5 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E REVISÃO DE TEXTOS JURÍDICOS: RECONFIGURAÇÃO, NÃO SUBSTITUIÇÃO**

### **5.1 O QUE A IA FAZ BEM E SEUS LIMITES**

No entanto, os limites da IA na revisão de textos jurídicos são igualmente evidentes. Primeiro, a IA não tem acesso ao contexto pragmático do texto: não sabe se o documento se destina a uma câmara de vereadores de município

interiorano ou ao Supremo Tribunal Federal; não conhece a jurisprudência específica do tribunal em que o recurso será protocolado; não identifica a intencionalidade estratégica de uma ambiguidade deliberadamente construída pelo advogado.

Bender et al. (2021) chamam atenção para um problema estrutural dos LLMs que é especialmente relevante para o contexto da revisão jurídica:

Large language models trained on large amounts of data can appear to be knowledgeable, but they are not. They do not have beliefs, intentions, or knowledge of the world. They produce text that is statistically similar to their training data. In a domain like law, where the consequences of error can be severe, the illusion of competence can be more dangerous than admitted incompetence. (BENDER et al., 2021, pp. 615-616)<sup>2</sup>

Segundo, os LLMs são treinados em corpora que refletem o estado da língua e do direito em determinado momento histórico, o que os torna potencialmente defasados diante de alterações legislativas recentes, novas súmulas vinculantes ou mudanças de entendimento jurisprudencial. O revisor humano, continuamente atualizado, pode identificar essas defasagens; o modelo, não.

Terceiro, os LLMs degradam em qualidade conforme o texto processado aumenta, mesmo dentro do limite nominal da janela de contexto. Liu et al. (2023) demonstraram que esses modelos utilizam com precisão a informação posicionada no início e no fim de um texto longo, mas perdem precisão sobre a informação posicionada no meio: em tarefas de resposta a múltiplos documentos, a acurácia caiu mais de 30% quando o dado relevante estava em posição intermediária. Pesquisa posterior da Chroma Research (HONG; TROYNIKOV; HUBER, 2025), que testou dezoito modelos de fronteira, confirmou o padrão sob o nome de “context rot” e demonstrou que a degradação é contínua, não condicionada ao esgotamento da janela de contexto.

Na prática editorial, esse limite tem efeito direto. Ao revisar um parecer de quinze páginas, a IA tende a corrigir com eficiência os erros de superfície – desvios ortográficos, gramaticais, de formatação – situados em qualquer ponto do texto, pois essa tarefa não exige rastrear relações entre partes distantes do documento. Já a verificação de coerência argumentativa, de contradição entre premissas e de remissões internas, que depende de

**2 Modelos de linguagem de grande escala, treinados em grandes volumes de dados, podem parecer detentores de conhecimento, mas não são. Eles não possuem crenças, intenções ou conhecimento do mundo. Produzem texto estatisticamente semelhante aos seus dados de treinamento. Em um domínio como o direito, em que as consequências do erro podem ser severas, a ilusão de competência pode ser mais perigosa do que a incompetência admitida. (BENDER et al., 2021, pp. 615-616)**

relacionar trechos posicionados no meio do texto, perde precisão. O modelo não interrompe o processamento; sua atenção, distribuída de forma desigual ao longo da extensão do texto, simplesmente piora sem aviso explícito ao usuário.

Quarto, e talvez mais relevante, a IA não tem responsabilidade. Quando um modelo sugere uma alteração que introduz imprecisão jurídica em um contrato, ninguém é responsabilizado. Quando um revisor humano comete o mesmo erro, há uma cadeia de responsabilidades profissionais e contratuais que incide sobre o sujeito. Essa dimensão da accountability é constitutiva do exercício profissional responsável e não pode ser transferida para um algoritmo (SURDEN, 2019).

Os quatro limites apontados convergem em um problema único, de natureza epistêmica: o sistema produz texto cuja forma exhibe os sinais externos da competência — fluência, vocabulário técnico, estrutura formal correta — sem a compreensão que esses sinais normalmente indicariam. No texto jurídico, essa dissociação é particularmente perigosa. Em registros comuns, o erro costuma denunciar-se por alguma marca de superfície que alerta o leitor. No registro jurídico, uma proposição falsa pode apresentar-se com a mesma aparência de autoridade de uma proposição correta, porque ambas partilham o mesmo léxico e a mesma sintaxe formal. O leitor não especializado carece de critérios para distingui-las; o especialista precisa verificá-las caso a caso. A fluência do modelo, longe de garantir o acerto, torna-se fator de risco adicional, pois reveste o erro de plausibilidade — e a degradação por extensão de texto amplia esse risco precisamente nos pontos em que a verificação humana mais importa: a coerência interna de um documento longo. A responsabilidade profissional responde justamente a esse risco. Ela não é um requisito formal externo ao trabalho de revisão, mas a sua condição interna: é o que obriga o revisor a verificar, a duvidar e a responder pelo que afirma. Um agente que não pode ser responsabilizado tampouco tem por que verificar; e é essa ausência de obrigação, mais do que qualquer limitação técnica pontual, que separa o instrumento do profissional.

## **5.2 A IA COMO FERRAMENTA, O REVISOR COMO INTÉRPRETE**

A relação mais produtiva entre o revisor de textos jurídicos e as ferramentas de IA não é de substituição, mas de instrumentalização crítica. O revisor que domina o uso de LLMs pode deles se valer para tarefas de alto volume e baixa complexidade interpretativa, como varredura de erros ortográficos, padronização de citações e verificação de consistência terminológica, liberando sua atenção para as operações que exigem julgamento: a adequação discursiva, a pertinência da simplificação, a

preservação da intencionalidade autoral e a verificação jurídica.

Esse modelo pressupõe, contudo, uma formação revisora que inclua letramento em IA: a capacidade de compreender o funcionamento básico dos modelos, de identificar seus vieses e erros característicos, de formular prompts eficazes e, sobretudo, de não delegar a eles o julgamento que compete ao profissional humano. O revisor que usa IA sem esse letramento crítico pode amplificar erros em vez de corrigi-los.

Convém reconhecer, ainda, que a divisão de trabalho proposta – tarefas de baixa complexidade interpretativa delegáveis à máquina e operações de julgamento reservadas ao humano – não constitui uma fronteira fixa, mas uma linha que se redesenha a cada texto. O problema reside em que os casos difíceis raramente se anunciam como tais. Uma padronização terminológica aparentemente trivial pode encobrir uma escolha juridicamente significativa; uma correção gramatical rotineira pode incidir sobre a única palavra que sustentava uma ressalva. Se a delegação à máquina se fizer com base apenas na aparência de simplicidade da tarefa, os erros mais graves concentrar-se-ão exatamente onde a vigilância foi relaxada. Por isso, a instrumentalização crítica da inteligência artificial não dispensa a supervisão humana nas etapas presumidamente automáticas; exige-a sobretudo nelas. O revisor não delega o julgamento para depois conferir o resultado: mantém o julgamento ativo inclusive sobre aquilo que entregou ao sistema. A máquina executa; o revisor responde por tudo o que ela executou. Essa relação não reduz a carga de responsabilidade do profissional – redistribui-a, deslocando-a da execução para a supervisão, que é cognitivamente mais exigente do que a tarefa automatizada que a substitui.

Soares (2009), ao discutir o conceito de letramento em perspectiva ampla, argumenta que novos letramentos emergem sempre que novas tecnologias de comunicação alteram as práticas sociais de leitura e escrita. O letramento em IA, nesse sentido, não é um adendo opcional à formação do revisor contemporâneo, mas uma competência constitutiva de seu exercício profissional em contexto digital.

### **5.3 IMPLICAÇÕES ÉTICAS DO USO DE IA NA REVISÃO JURÍDICA**

O uso de IA na revisão de textos jurídicos suscita questões éticas que a comunidade profissional ainda não equacionou adequadamente. A primeira diz respeito à confidencialidade: ao inserir um documento jurídico sensível em uma plataforma de IA, o revisor potencialmente expõe dados das partes, segredos de negócio e estratégias processuais a sistemas cujas políticas de retenção de dados nem sempre são transparentes.

A segunda questão concerne à autoria e à responsabilidade: se um texto revisado com auxílio de IA contém um erro que gera dano a uma das partes, quem responde? O revisor? O desenvolvedor da plataforma? O advogado que assinou o documento? Esse vácuo de responsabilidade é um problema jurídico e ético que a regulamentação brasileira ainda não endereçou satisfatoriamente.

A terceira questão é a do apagamento de diversidade linguística. LLMs são treinados predominantemente em dados do português europeu e do português brasileiro de registros formais, o que pode resultar em sugestões de revisão que apagam variedades regionais, marcas identitárias de comunidades específicas ou escolhas estilísticas intencionais. Para textos jurídicos produzidos em contextos de diversidade, como os relacionados a povos indígenas, comunidades tradicionais ou jurisdições com populações de baixa escolaridade, essa homogeneização algorítmica pode ser politicamente problemática.

Surden (2019, p. 1320) observa que os sistemas de IA aplicados ao direito tendem a replicar e amplificar os vieses presentes nos dados de treinamento, o que significa que o uso acrítico dessas ferramentas na revisão de textos pode reproduzir desigualdades linguísticas e simbólicas que o movimento da linguagem simples busca justamente combater.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou demonstrar que a era da inteligência artificial não elimina a necessidade do revisor de textos jurídicos; ao contrário, torna-a mais complexa e, paradoxalmente, mais indispensável. A IA reconfigura as tarefas de baixa complexidade interpretativa, liberando o revisor para operar nos estratos mais exigentes da revisão: o discursivo, o ético, o institucional e o democrático.

O imperativo da linguagem simples, por sua vez, não é uma demanda que a tecnologia resolve por si mesma. Simplificar um texto jurídico sem comprometer sua precisão técnica, sem apagar sua intencionalidade e sem desprezar a cultura institucional de seu destinatário exige julgamento humano qualificado. É esse julgamento, formado na intersecção da linguística, do direito, da ética profissional e da sensibilidade democrática, que constitui o núcleo insubstituível da função revisora.

Vale tornar explícito o mecanismo desse paradoxo. A inteligência artificial eleva a necessidade do revisor justamente porque expande a produção textual e dilui a sua autoria. Quando a geração de minutas, pareceres e decisões se torna rápida e abundante, multiplica-se também o volume de texto que circula sem que um juízo humano tenha verificado

sua adequação jurídica e discursiva. A facilidade de produzir não equivale à garantia de compreender, e o aumento da oferta de texto desloca, em vez de suprimir, a demanda por verificação qualificada. Onde antes o gargalo estava na escrita, ele passa a estar na avaliação crítica do que foi escrito. Por isso, quanto mais a máquina produz, mais indispensável se torna o agente capaz de julgar o que ela produziu. A função revisora não é tornada obsoleta pela automação da escrita; é por ela reposicionada do início para o fim do processo, da produção para o controle. Esse deslocamento, longe de diminuir a relevância do revisor, eleva-a, porque transfere para ele a responsabilidade final sobre um volume de texto que nenhuma etapa anterior verificou.

Para que esse potencial se realize, contudo, é necessário enfrentar lacunas estruturais. A formação do revisor de textos no Brasil carece de componentes jurídicos sistemáticos. A regulamentação profissional da revisão é inexistente. As diretrizes sobre o uso de IA em processos de revisão de documentos sensíveis são fragmentadas. E a cultura institucional dos órgãos jurídicos, ainda amplamente resistente à linguagem simples, precisa ser confrontada com evidências empíricas sobre os benefícios da comunicação acessível para a legitimidade democrática das instituições.

Como agenda de pesquisa futura, aponta-se a necessidade de: (i) estudos empíricos sobre a percepção de operadores do direito acerca da linguagem simples em documentos jurídicos; (ii) análise comparada de políticas de plain language em sistemas jurídicos latino-americanos; (iii) avaliação sistemática da qualidade de revisões de textos jurídicos produzidas por LLMs em português brasileiro; e (iv) desenvolvimento de diretrizes éticas específicas para o uso de IA em revisão de documentos jurídicos no Brasil.

O revisor de textos jurídicos que emerge deste cenário não é o caçador de vírgulas de outrora, tampouco o assistente passivo de um algoritmo: é um profissional de alta complexidade, mediador entre o saber técnico e o direito de compreender, direito que, em uma democracia, não pode ser negado a ninguém.

## REFERÊNCIAS

BENDER, Emily M.; GEBRU, Timnit; McMILLAN-MAJOR, Angelina; MITCHELL, Margaret. On the dangers of stochastic parrots: can language models be too big? In: PROCEEDINGS OF THE 2021 ACM CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY. New York: ACM, 2021. p. 610-623.

BITTAR, Eduardo C. B. Linguagem jurídica: semiótica, discurso e direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política

Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/115263.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115263.htm) > Acesso em: 18 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Guia de linguagem simples para o Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2021.

CORNU, Gérard. Linguistique juridique. Paris: Montchrestien, 1990.  
DALE, Robert. GPT-3: what's it good for? Natural Language Engineering, v. 27, n. 1, p. 113-118, 2021.

FAULSTICH, Enilde. Socioterminologia: mais que um método de pesquisa, uma disciplina. Ciência da Informação, Brasília, v. 24, n. 3, p. 281-288, 1995.  
HONG, Kelly; TROYNIKOV, Anton; HUBER, Jeff. **Context rot: how increasing input tokens impacts LLM performance**. Chroma Research, jul. 2025. Disponível em: < <https://research.trychroma.com/context-rot> > Acesso em: 18 jun. 2026.

KIMBLE, Joseph. Writing for dollars, writing to please: the case for plain language in business, government, and law. Durham: Carolina Academic Press, 2012.

KOCH, Ingedore Grunfeld Villaça; ELIAS, Vanda Maria. Ler e compreender os sentidos do texto. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2016.

LARROSA, Jorge. O ensaio e a escrita acadêmica. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 101-115, 2003.

LIU, Nelson F. et al. Lost in the middle: how language models use long contexts. **Transactions of the Association for Computational Linguistics**, v. 12, 2024.

MATTILA, Heikki E. S. Comparative legal linguistics. Burlington: Ashgate, 2006.

OLIVEIRA, Risoleide Rosa Freire de. **Revisão de textos**: da prática à teoria. Natal: EDUFRRN, 2016.

PLAIN – Plain Language Action and Information Network. Federal plain language guidelines. Washington, D.C.: PLAIN, 2011. Disponível em: <https://www.plainlanguage.gov>. Acesso em: 10 abr. 2026.

SOARES, Magda. Letramento: um tema em três gêneros. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

SURDEN, Harry. Artificial intelligence and law: an overview. Georgia State University Law Review, v. 35, n. 4, p. 1305-1337, 2019.

TIERSMA, Peter M. Legal language. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

## O PERFILAMENTO CRIMINAL ASSISTIDO POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA NOVA PERSPECTIVA DA CRIMINOLOGIA POSITIVA

### *Artificial intelligence-assisted criminal profiling: a new perspective on positivist criminology*

Melyssa da Silva Bezerr  
melyssasbsilva@gmail.com

Gustavo Santana do Nascimento  
gustavo.nascimento@fcr.edu.br

#### RESUMO

O tema trata da continuidade estrutural entre a criminologia positivista, a política criminal atuarial e o perfilamento por inteligência artificial, focando na transição do controle físico para o algorítmico. Questiona-se: em que termos o perfilamento criminal assistido por IA reproduz a lógica determinista positivista e quais mecanismos ocultam essa continuidade sob o discurso de neutralidade técnica? A hipótese é que a vigilância algorítmica não rompeu com o paradigma positivista, mas o modernizou, transpondo o determinismo biológico para o de dados. Objetiva-se demonstrar a evolução do determinismo penal; analisar os impactos da vigilância facial e do racismo algorítmico no Brasil e propor o reposicionamento do output da IA como mero indício, conforme as garantias constitucionais e a Portaria MJSP 1.122/2026. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, mediante revisão bibliográfica e documental, dados empíricos de relatórios do CESeC/DPU e estudos técnicos do NIST, e jurisprudência do STJ. Os resultados comprovaram que sistemas de reconhecimento facial possuem erros até 100 vezes maiores para pessoas negras, indígenas e asiáticas. No Brasil 90% das prisões por essa tecnologia em 2019 envolveram pessoas negras. O STJ estabeleceu precedente (HC/1.059.475 SP (vedando relatórios de IA generativa sem supervisão humana como prova penal por falta de confiabilidade epistêmica). Portanto, o uso de IA no sistema penal deve ser restrito à fase investigativa, figurando como indício que demanda transparência, auditabilidade e preservação da cadeia de custódia digital para evitar violações ao contraditório e à presunção de inocência.

**PALAVRAS-CHAVE:** perfilamento criminal, inteligência artificial, escola positiva criminológica, policiamento preditivo, justiça algorítmica.

#### ABSTRACT

The theme addresses the structural continuity among positivist

criminology, actuarial criminal policy, and AI profiling, focusing on the transition from physical to algorithmic control. It questions how AI-assisted profiling reproduces positivist deterministic logic and which mechanisms conceal this continuity under technical neutrality. The hypothesis states that algorithmic surveillance modernized the positivist paradigm, shifting biological determinism to data determinism. The objective is to demonstrate the evolution of penal determinism, analyze facial surveillance and algorithmic racism in Brazil, and propose treating AI output as mere circumstantial evidence, per constitutional guarantees and MJSP Ordinance 1,122/2026. Using the hypothetical-deductive method, this study conducts a literature and documentary review, analyzing CEsEC/DPU reports, NIST technical studies, and STJ case law. Results proved that facial recognition error rates are up to 100 times higher for Black, Indigenous, and Asian individuals. In Brazil, 90% of arrests via this technology in 2019 involved Black people. Furthermore, the STJ established a precedent (HC 1,059,475/SP) prohibiting unsupervised generative AI reports as criminal evidence due to a lack of epistemic reliability. Therefore, AI use in the penal system must be restricted to the investigative phase as circumstantial evidence. This approach demands transparency, auditability, and the preservation of the digital chain of custody to prevent violations of the adversarial principle and the presumption of innocence.

**KEYWORDS:** criminal profiling, artificial intelligence, positivist criminology, predictive policing, algorithmic justice.

## 1 INTRODUÇÃO

A modernização das táticas de controle social tem sido marcada pela integração de sistemas de Inteligência Artificial) IA (ao aparato de segurança pública e ao sistema de justiça criminal .O presente estudo aborda a trajetória da gestão penal sob a perspectiva da continuidade estrutural do determinismo positivista do século XIX até o contemporâneo perfilamento criminal algorítmico ,questionando se ,sob os pressupostos da inovação e da eficiência ,não estariam sendo reeditadas lógicas de controle e estigmatização que o pensamento da criminologia crítica buscou superar.

O problema se consubstancia no seguinte questionamento :em que termos o perfilamento criminal assistido por inteligência artificial reproduz a lógica determinista da criminologia positivista e quais mecanismos legitimam o ocultamento dessa continuidade sob o discurso de neutralidade técnica .A hipótese central é que a transição da criminologia positivista clássica para a vigilância de dados contemporânea não extinguiu a lógica do criminoso nato ,mas a reformulou .Nesse contexto ,o racismo algorítmico

opera como uma atualização tecnológica do lombrosianismo ,na medida em que os vieses codificados nos sistemas de segurança pública transpõem o determinismo biológico para o determinismo de dados ,resultando na produção sistemática de suspeitos padrão e no aumento desproporcional de erros judiciais e prisões indevidas que recaem sobre a população negra.

Essa continuidade estrutural opera por meio de dois elos de transição fundamentais consistentes na mutação atuarial e o determinismo algorítmico. Conforme descrito por Dieter e Harcourt, a gestão de riscos estatísticos precede a despersonalização do sujeito penal pelo Big Data. Malgrado a rejeição das teorias lombrosianas baseadas em características físicas, a lógica estrutural do sistema penal permanece, o foco deslocou-se do ato criminoso em si para o perfil de risco atribuído ao indivíduo.

A pesquisa justifica-se pela expansão desordenada de Tecnologias de Reconhecimento Facial (TRF) no Brasil, onde já existem 337 projetos ativos impactando aproximadamente 81 milhões de pessoas (Nunes et al., 2025, p.8). A investigação destaca os impactos do perfilamento criminal sobre grupos historicamente vulnerabilizados, especialmente pessoas negras, indígenas e asiáticas, apontando que tais tecnologias operam sobre uma estrutura social já marcada por seletividade penal. A urgência do tema revela-se na tese de que a concepção de neutralidade técnica mascara o verdadeiro funcionamento dos algoritmos, dificultando o exercício da ampla defesa e tornando a discriminação estrutural resistente ao crivo do judiciário.

O objetivo geral é demonstrar em que termos o perfilamento criminal assistido por inteligência artificial reproduz a lógica determinista da criminologia positivista e quais mecanismos legitimam o ocultamento dessa continuidade entre o determinismo biológico e o algorítmico sob o discurso de neutralidade técnica. Os objetivos específicos incluem: 1) demonstrar a progressão histórica da gestão penal, de Lombroso à racionalidade atuarial; 2) analisar os impactos biopolíticos da vigilância assistida por inteligência artificial e do racismo algorítmico no Brasil; e 3) propor o reposicionamento do output de IA como mero indício investigativo no processo penal brasileiro, em conformidade com as garantias constitucionais.

A metodologia adotada é hipotética-dedutiva com abordagem qualitativa e caráter crítico-teórico. A fundamentação baseia-se em revisão bibliográfica com análise de obras fundamentais de Criminologia Crítica (Lombroso, Foucault, Dieter, Harcourt) e artigos de periódicos como *Critical Criminology* e *British Journal of Criminology*. No que tange à pesquisa documental, o recorte priorizou estudos de reconhecida autoridade institucional, com ênfase no relatório "Mapeando a Vigilância Biométrica" do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC/DPU), pioneiro no diagnóstico nacional, e nos testes de viés do NIST - National Institute of Standard and Technology,

adotados como padrão global de auditoria algorítmica.

No plano da análise normativa e jurisprudencial, a seleção delimitou-se aos marcos mais recentes e relevantes do ordenamento jurídico brasileiro. Procede-se, assim, à análise da Portaria MJSP nº 1.122, de 5 de janeiro de 2026, e do marco decisório fixado pelo Superior Tribunal de Justiça no Habeas Corpus nº 1.059.475/SP, pelo qual se estabeleceu a inadmissibilidade de relatórios produzidos por IA sem supervisão humana e validação científica como prova penal. O estudo busca articular os planos histórico, teórico e jurídico de modo a evidenciar continuidades e deslocamentos entre a criminologia positivista do século XIX e os atuais sistemas algorítmicos de predição e classificação de risco.

Para tanto, abordam-se em primeiro lugar, os fundamentos históricos do determinismo penal, desde o projeto lombrosiano e sua teoria do criminoso nato até a racionalidade atuarial de gestão estatística de populações. Em seguida, analisa-se a operacionalização contemporânea dessa lógica por meio dos sistemas de inteligência artificial, com especial atenção ao racismo algorítmico e às evidências empíricas de viés que comprometem a validade técnica e a legitimidade constitucional dessas ferramentas.

Por fim, examina-se o arcabouço normativo e jurisprudencial aplicável, propondo-se um standard probatório pautado na tese de que os resultados algorítmicos não possuem confiabilidade epistêmica para sustentar condenações, devendo ser limitados ao status de indícios investigativos sob o crivo do contraditório.

## **2 A PROGRESSÃO DO DETERMINISMO PENAL DO CORPO À POPULAÇÃO ESTATÍSTICA**

A compreensão do perfilamento criminal assistido por inteligência artificial exige, inicialmente, a análise da permanência histórica do determinismo penal no interior das formas de controle social. Embora as tecnologias contemporâneas sejam frequentemente apresentadas como instrumentos neutros e inovadores, a lógica que sustenta sua utilização possui raízes em modelos criminológicos muito anteriores ao desenvolvimento dos sistemas algorítmicos.

A Escola Positiva Criminológica, cujas bases foram desenvolvidas por Cesare Lombroso (2001) no final do século XIX, estabeleceu uma teoria focada no criminoso, operando uma ruptura com o livre-arbítrio clássico ao introduzir o determinismo biológico como explicação ao conceito de crime. Em sua obra fundamental, o autor propôs que o criminoso nato representava uma regressão atávica a estágios primitivos da evolução humana, sendo marcado por anomalias anatômicas que indicariam uma inclinação natural

à criminalidade. Embora a frenologia e a antropometria lombrosiana tenham sido cientificamente desacreditadas, a lógica desenvolvida por essa escola permaneceu influente no sistema penal, deslocando o foco da análise do fato criminoso para as características atribuídas ao próprio sujeito e para a gestão preventiva de indivíduos rotulados como perigosos. Consolidou-se, assim, uma lógica de antecipação do risco, voltada à vigilância e ao controle de sujeitos previamente classificados como ameaças potenciais à ordem social.

A estrutura lógica do positivismo sobreviveu à superação de suas premissas biológicas. A classificação de grupos sociais como perigosos por natureza persiste, manifestando-se na transição da biometria física para a vigilância de dados. Michel Foucault demonstrou como o poder moderno instrumentaliza saberes científicos para naturalizar desigualdades, produzir categorias de normalidade ou desvio e gerenciar corpos e populações.

Na justiça criminal, o positivismo revestiu a seletividade penal de autoridade científica, ocultando a dimensão política da exclusão social. Essa lógica se reconfigura contemporaneamente na criminologia atuarial e no determinismo algorítmico. A premissa central permanece a mesma: a periculosidade do indivíduo é inferida de características observáveis e quantificáveis, o que justifica a intervenção estatal antecipada.

Historicamente, a ciência estatística ganhou espaço no início do século XX para individualizar a pena e aferir riscos de reincidência. As juntas de livramento condicional (Parole Boards) classificavam os apenados por meio de juízos clínicos subjetivos e despadronizados, reproduzindo os preconceitos dos próprios avaliadores. Para conferir replicabilidade ao método, estudos subsequentes estruturaram modelos estatísticos que passaram a adotar fatores como desemprego, histórico de vícios, nacionalidade e cor da pele como variáveis preditivas (Dieter, 2013, p. 70). Entre as décadas de 1970 e 1980, o sistema prisional estadunidense substituiu a diretriz da reabilitação pelo gerenciamento de risco populacional.

O foco deslocou-se da punição proporcional ou da ressocialização para a contenção preventiva de indivíduos classificados em faixas de alto risco. Embora esse modelo gerencialista sugerisse uma ruptura com o passado, ele conservou o núcleo determinista do positivismo ao pressupor que marcadores comportamentais, sociais e biográficos revelam uma inclinação intrínseca ao delito, legitimando o controle estatal preemptivo.

Maurício Stegemann Dieter, em sua análise do paradigma atuarial, demonstra que essa reformulação representou modernização, não genuína transformação. Os instrumentos estatísticos que proliferaram a partir dos anos 1980 operavam mediante a mesma lógica de classificação em

categorias de risco, apenas deslocando o suporte técnico do juízo clínico individual para a fórmula probabilística agregada.

Enquanto Lombroso lia o corpo singular através de antropometria, a atuária operava por análise estatística agregada, se pesquisas longitudinais documentavam que indivíduos jovens, desempregados, com histórico de criminalização apresentavam taxas elevadas de reincidência, essas características eram combinadas em instrumentos de avaliação probabilística. O sistema não precisava acertar em cada caso individual, precisava apenas refletir padrões médios em populações definidas. Esse deslocamento do método, contudo, ocultava que os dados que alimentavam os instrumentos atuariais não eram observações neutras da criminalidade, mas produtos diretos da seletividade preexistente do sistema penal.

Conforme apontam Feeley e Simon (1992, p. 449-474), tal operação caracteriza a transição do paradigma punitivo para o gerencialista, marcada pelo abandono da meta de ressocialização individual em favor da administração de riscos de grupos estatísticos. A teoria de Foucault identifica no biopoder a racionalidade de governo que torna a vida biológica objeto de administração.

A transição da vigilância analógica para a algorítmica é marcada pela datificação da existência, dessa forma, a prevenção ao crime passou a ocupar lugar central nas racionalidades contemporâneas de gestão penal. A previsão de condutas, antes associada a diagnósticos médicos, psicológicos ou antropológicos, desloca-se para sistemas capazes de operar com base em padrões estatísticos e inferências automatizadas. O perfilamento criminal assistido por inteligência artificial, tende, portanto, a reproduzir o procedimento do modelo clássico: categorização, predição e intervenção, com a mudança ocorrendo apenas no suporte técnico, que migrou do corpo mensurável para os atributos digitais e biométricos. Tal similaridade evidencia que o uso de algoritmos na segurança pública pode atuar como um neopositivismo, em que a natureza criminal é substituída por padrões de dados que, embora apresentados como neutros, perpetuam a seletividade penal histórica (Rollins et al., 2025, p. 469-487).

A expansão contemporânea de algoritmos na segurança pública aprofunda essa lógica biopolítica sem alterá-la em seus fundamentos, como descreve a cientista política Virginia Eubanks (2018, p.11), cria-se uma engenharia de triagem, focada na categorização e na punição da pobreza, mantendo inalterada a estrutura fundamental de predição de comportamento futuro e intervenção estatal com base nessas predições. Harcourt (2007, p. 111-144) denomina esse fenômeno como a primazia da eficiência atuarial em detrimento da justiça individualizada, demonstrando como o cálculo do risco distorce as concepções tradicionais de justa punição.

A mudança técnica do suporte, do corpo mensurável à população estatística ao dado digital, oculta o determinismo, essa mutação configura o que Rouvroy e Berns (2013, p. 163-196) denominam governamentalidade algorítmica: uma nova racionalidade governamental que prescinde do sujeito em carne e osso para operar diretamente sobre os seus “duplos digitais”. O processo é criticado pela socióloga americana Ruha Benjamin (2019, p. 6) sob o conceito *The New Jim Code* (O Novo Código Jim), no qual as tecnologias replicam e atualizam velhas formas de opressão e racismo estrutural, legitimadas a pretexto de inovação e progresso científico, transmutando o antigo positivismo biológico em um positivismo de dados.

A autoridade que a matemática e a computação conferem a essas classificações, precisamente porque se apresentam como neutras e objetivas, reforça paradoxalmente a invisibilidade política e os preconceitos históricos das escolhas que fundam esses sistemas. É nessa zona de aparente neutralidade técnica que reside o mecanismo contemporâneo de ocultação da discriminação estrutural, sobre o qual adverte a pesquisadora Safiya Umoja Noble (2018, p. 1) ao cunhar o conceito de “algoritmos da opressão”: as decisões de código não são neutras, mas escolhas políticas e econômicas petrificadas em linguagem computacional.

A política criminal atuarial constitui, portanto, uma manifestação direta da lógica biopolítica, porquanto o sistema não busca responder judicialmente a crimes cometidos ou ressocializar indivíduos concretos, mas gerenciar uma população institucionalmente definida como perigosa mediante técnicas estatísticas que permitem calcular quem provavelmente delinquirá no futuro, substituindo a responsabilidade penal individual pela gestão preemptiva de categorias populacionais.

No campo da justiça penal, sistemas algorítmicos passaram a ser empregados em atividades de reconhecimento facial, análise de grandes volumes de dados, cruzamento de registros e classificação de padrões comportamentais. A racionalidade de gestão de massas baseada na probabilidade encontrou nas ferramentas digitais o ambiente ideal para se converter em classificações individuais automatizadas, viabilizando uma escala e uma velocidade de controle sem precedentes.

Compreendida essa progressão estrutural, torna-se possível examinar de que forma ela se operacionaliza nos sistemas contemporâneos de inteligência artificial e de que maneira o racismo algorítmico atua como seu mecanismo de reprodução invisível.

### **3 POLICIAMENTO PREDITIVO INFLUENCIADO POR VIESES E RACISMO ESTRUTURAL**

Os sistemas de Inteligência Artificial (IA) empregados no policiamento preditivo operam, em sua modalidade mais difundida, por meio de aprendizado de máquina supervisionado, no qual um modelo é treinado a partir de um conjunto de dados históricos rotulados, tais como registros de ocorrências, prisões e condenações, para identificar padrões que permitam projetar a probabilidade de eventos futuros (Alikhademi et al., 2022, p. 1-17). O perfilamento algorítmico consiste na utilização de sistemas computacionais para identificar, classificar, prever ou inferir características de indivíduos e grupos com base em dados coletados em ambientes digitais e em bases informacionais diversas. No cenário contemporâneo, tal prática assume relevância jurídica e social porque não se limita a operações neutras de organização de dados, mas produz efeitos concretos sobre vigilância, decisões estatais e circulação de pessoas em espaços públicos e privados, tornando-se um mecanismo de atribuição de traços, probabilidades e riscos a partir de padrões estatísticos que orientam condutas institucionais e influenciam decisões automatizadas ou semiautomatizadas (Oliveira, 2025, p. 56).

Conforme apontam as pesquisas na área, técnicas de aprendizado de máquina têm sido amplamente utilizadas para identificar padrões de criminalidade, prever a ocorrência de incidentes e otimizar a alocação de recursos policiais em diversas jurisdições. Esse processo pressupõe que os dados do passado constituem um reflexo fiel da realidade criminal, desconsiderando que esses mesmos dados são o produto de decisões humanas historicamente contaminadas por vieses de raça, classe e territorialidade (Saisse, 2017, p. 239-261).

O racismo algorítmico define-se, portanto, como o fenômeno sociotécnico no qual sistemas computacionais replicam, automatizam e amplificam a discriminação racial, frequentemente sob a aparência de neutralidade técnica e objetividade. A revisão sistemática realizada por Dakalbab et al. (2022) confirma que o problema não é acidental, mas estrutural, visto que os vieses dos sistemas de IA para previsão criminal derivam diretamente da qualidade e da composição dos dados de treinamento. Quando esses dados incorporam desigualdades históricas, a exemplo de séculos de policiamento seletivo, o algoritmo não as corrige, mas as formaliza e as perpetua sob a autoridade epistêmica da matemática (Shift Project, 2026).

Embora os sistemas de IA transmitam uma falsa ideia de imparcialidade, há de se considerar a severa ausência de transparência no funcionamento e nas bases de dados desses modelos. Tarcízio Silva (2022, p.66) aprofunda essa análise ao defender que o racismo algorítmico não é uma metáfora, mas um fenômeno concreto e mensurável que opera nas redes digitais e nos sistemas de segurança pública por meio de mecanismos técnicos

específicos, que abrangem desde a sub-representação de determinados grupos nas bases de dados de treinamento até a otimização de métricas de desempenho que privilegiam a acurácia para populações majoritárias.

Os sistemas de aprendizado de máquina, diferentemente dos instrumentos atuariais de regressão linear, dificultam profundamente a compreensão dos fundamentos de cada classificação específica. Trata-se do fenômeno da “caixa-preta” (black box), teorizado pelo jurista Frank Pasquale (2015, p. 3-8), no qual a opacidade técnica dos algoritmos de aprendizagem profunda (deep learning) limita drasticamente a possibilidade de contestação judicial das decisões algorítmicas em comparação aos modelos anteriores, inviabilizando as garantias tradicionais do devido processo legal.

O impacto empírico demonstra que erros sistemáticos e prisões indevidas de pessoas negras não são falhas acidentais, mas o resultado lógico de algoritmos treinados com dados de um histórico de policiamento seletivo e hipervigilância. Mehrabi et al. (2021, p. 1-35) apontam que a aparente neutralidade estatística baseada em taxas de erro agregadas pode ocultar disparidades profundas quando os dados são desagregados por raça ou gênero.

No campo do reconhecimento facial, os riscos são ainda mais acentuados. Esses sistemas introduzem no processo penal uma lógica de prova probabilística que colide com as garantias da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa, invertendo o ônus probatório ao compelir o acusado a refutar uma correspondência técnica que ele não pode compreender nem auditar. Gabriel Saad Travassos e Augusto Jobim do Amaral (2025, p. 143-168) caracterizam esse monitoramento como uma biopolítica granular, visto que o controle opera diretamente sobre corpos individuais em tempo real e de forma oculta.

Os algoritmos de policiamento preditivo e reconhecimento facial legitimam a microgestão de populações marginalizadas ao revestir práticas discriminatórias com uma falsa aparência de neutralidade matemática e objetividade técnica (A. Silva, 2023, p. 188–192). O resultado desse processo é a intensificação de formas de suspeição sobre corpos e territórios já marcados por abordagens reiteradas, inserindo o tema no debate sobre desigualdade racial, segurança pública e função do poder punitivo no Brasil.

### **3.1 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DE VIESES NO JUDICIÁRIO TECNOLÓGICO**

As discussões teóricas acerca da seletividade algorítmica encontram confirmação material nos dados empíricos extraídos dos sistemas de segurança pública contemporâneos. A utilização desses sistemas para

auxiliar o reconhecimento facial merece atenção nesse cenário, uma vez que o algoritmo deixa de projetar escores estatísticos abstratos e passa a individualizar sujeitos concretos em tempo real, gerando reflexos imediatos no direito de ir e vir por meio de decretos de prisão. Avaliando a calibração dessas ferramentas, o National Institute of Standards and Technology (NIST) realizou um estudo em larga escala coordenado por Grother, Ngan e Hanaoka (2019, p. 12) no qual analisou mais de uma centena de algoritmos comerciais. A pesquisa constatou que as taxas de falsos positivos desses sistemas são até cem vezes maiores para pessoas negras, indígenas e asiáticas do que para indivíduos brancos.

A governamentalidade algorítmica despolitiza e naturaliza as assimetrias sociais sob a suposta objetividade de bancos de dados (Rouvroy e Berns, 2013, p. 163-196). No Brasil, essa seletividade penal manifesta-se no fato de que 90% das pessoas presas por reconhecimento facial em 2019 eram negras, índice que reflete o direcionamento da atividade e dos arquivos policiais sobre essa população, e não uma maior taxa de criminalidade (Nunes et al., 2025, p. 28). Esse cenário de disparidade é sustentado pelas imprecisões técnicas demográficas inerentes aos sistemas de identificação automatizada, conforme sintetizado abaixo:

**Tabela 1 – Comparativo de desempenho de reconhecimento facial por grupo populacional**

| Estatística de Desempenho (FRT) | População de Pele Clara (Caucásia) | População de Pele Escura (Afro-descendente) |
|---------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------|
| Falsos Positivos (1:1)          | Taxas geralmente inferiores a 0,1% | Taxas 10 a 100 vezes superiores             |
| Prisões no Brasil (2019)        | 10% do total de prisões por FRT    | 90% do total de prisões por FRT             |

**Fonte:** Tabela elaborada com base em NIST (2019) e CESeC (2025).

Adilson Moreira (2022, p. 70) argumenta que o Direito brasileiro é cimentado na hierarquia das raças e que as instituições operam mecanismos para manter a hegemonia branca através da subordinação estrutural. O uso de IA sem filtros éticos e regulatórios robustos torna-se o novo mecanismo de neutralização dos indesejáveis, onde a exclusão social é automatizada e legitimada pela “verdade” do algoritmo.

As consequências humanas desse viés operacional são ilustradas por diversos exemplos reais de erro judiciário documentados no Brasil, os quais evidenciam o potencial destrutivo dessa verdade algorítmica. No caso de Ailton Alves de Sousa, morador da periferia de São Paulo, o cidadão foi indevidamente detido por quatro vezes consecutivas em

um intervalo de apenas sete meses, entre 2025 e 2026, pelo sistema de segurança municipal Smart Sampa. O software persistia em apontar uma correspondência fotográfica errônea de 99% entre Ailton e um foragido da justiça, desconsiderando disparidades nítidas de idade e filiação (G1, 2026).

De modo semelhante, em Sergipe, o preparador físico João Antônio Trindade Bastos foi confundido com um foragido pelo reconhecimento facial integrado ao sistema de segurança de um estádio de futebol e retirado da arquibancada algemado perante milhares de espectadores, evidenciando o impacto traumático decorrente da presunção imediata de infalibilidade tecnológica por parte dos agentes estatais Fórum (2024).

Por fim, o caso paulista de Gabrieli Crescencio, jovem grávida de oito meses detida em um posto de saúde após o cruzamento automatizado de dados apontar um falso positivo com uma procurada pela justiça, demonstra os efeitos psicossomáticos do arbítrio. A prisão injusta provocou abalo psicológico tamanho que culminou em um parto prematuro de emergência Audi (2025).

Esses casos demonstram que as prisões indevidas não configuram meras anomalias do sistema, mas o resultado previsível e de uma tecnologia que opera sob a lógica da seletividade estrutural. O direito penal brasileiro está arraigado em hierarquias raciais implícitas que utilizam aparatos de controle para manter a subordinação estrutural de grupos minoritários (Moreira, 2022). A adoção irrefletida de inteligência artificial na persecução criminal atua como um sofisticado mecanismo de neutralização de corpos considerados indesejáveis, convertendo o preconceito racial e social em verdades algorítmicas que imunizam o Estado da crítica ética tradicional.

## **4 DIREITOS FUNDAMENTAIS, REGULAÇÃO E O STANDARD PROBATÓRIO COMO LIMITAÇÃO AO PERFILAMENTO POR IA**

O bloco de constitucionalidade brasileiro e as normas de proteção de dados impõem limites rigorosos ao perfilamento algorítmico. A Constituição Federal de 1988 proíbe expressamente distinções baseadas em raça ou cor, uma diretriz humanitária que ganha ainda mais robustez com a incorporação da Convenção Interamericana contra o Racismo ao ordenamento nacional. No ambiente digital, esse ecossistema de proteção é complementado pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que classifica dados étnico-raciais como sensíveis e veda de forma peremptória o tratamento discriminatório abusivo. Acompanhando essa tendência, o Poder Judiciário editou a Resolução nº 332/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que exige a auditoria ou a descontinuação de sistemas de inteligência artificial que apresentem generalizações preconceituosas.

Em contrapartida a esse aparato protetivo, a digitalização crescente e a acumulação opaca de informações estruturam o que Byung-Chul Han (2022, p. 13-28) denomina infocracia, um fenômeno contemporâneo que reduz a transparência democrática. Nesse cenário de assimetria informacional, a natureza probabilística dos algoritmos entra em colisão com o standard probatório tradicional da certeza além de dúvida razoável. Sob essa ótica, Janaina Matida adverte que a fixação desses critérios funciona como uma barreira institucional contra a irracionalidade, exigindo o abandono de convicções subjetivas do julgador em prol de patamares objetivos de confirmação. Diante desse atrito, os Tribunais Superiores têm fixado parâmetros restritivos com o objetivo de conter o arbítrio tecnológico e salvaguardar a integridade do processo penal.

O Poder Judiciário passou a reagir a esse cenário mediante a fixação de limites ao arbítrio algorítmico. No julgamento do Habeas Corpus nº 1.059.475/SP, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça invalidou relatório produzido por IA generativa por ausência de confiabilidade epistêmica mínima, diante do risco de alucinações decorrentes do processamento probabilístico de linguagem.

Na mesma direção, no HC nº 598.886/SC a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça assentou que o rito previsto no artigo 226 do Código de Processo Penal não constitui mera recomendação do legislador, mas garantia mínima do suspeito, cuja inobservância acarreta a nulidade absoluta da identificação. O mesmo tribunal, no Habeas Corpus nº 652.284/SC, reafirmou a imprescindibilidade das formalidades legais para salvaguardar a fidedignidade da prova de reconhecimento. Essa preocupação com o erro judiciário também reverbera no Supremo Tribunal Federal, que, no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 206.846/SP, absolveu um réu condenado com base em reconhecimento fotográfico irregular, evidenciando o perigo manifesto de procedimentos informais.

Para mitigar tais falhas cognitivas e procedimentais, a regulação administrativa avançou substancialmente com a edição da Resolução nº 484/2022 do CNJ e da Portaria MJSP nº 1.122/2026, que instituiu o Protocolo Nacional de Reconhecimento de Pessoas. Esta portaria impõe o registro audiovisual integral do procedimento de identificação, estabelece salvaguardas rígidas para a cadeia de custódia das evidências digitais e determina que os resultados biométricos sirvam exclusivamente como apoio subsidiário à investigação. Com isso, fica vedada a decretação de medidas gravosas, como prisões cautelares, com base única e exclusiva nos outputs das máquinas.

Diante dessa perspectiva, defende-se a necessidade urgente de sedimentar um standard probatório restritivo para os sistemas computadorizados, o

qual pode ser desmembrado em três níveis dogmáticos fundamentais. O primeiro deles é o plano epistêmico, onde se reconhece que os algoritmos oferecem apenas correlações probabilísticas agregadas, sendo incapazes de comprovar nexos causais fáticos em casos individuais. Delegar valor de prova autônoma a um mero escore de risco atuarial significa transferir o juízo cognitivo do magistrado para uma estimativa estatística opaca, cuja "caixa-preta" inviabiliza a auditoria externa pelos atores processuais, conforme alertam os juristas J. M. Sarkis e Giacomolli (2025, p. 221).

O segundo nível localiza-se no plano processual, onde o princípio constitucional do contraditório, previsto no artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna, exige que as partes tenham a capacidade real de influenciar a convicção do julgador. A opacidade técnica inerente aos modelos de aprendizagem impede que a defesa decifre o código computacional ou conteste os vieses embutidos nos dados de treinamento. A mitigação do contraditório agrava-se quando o sistema olvida que a integridade e a validade epistêmica da prova eletrônica dependem estritamente da observância de padrões metodológicos forenses. Conforme pontua Badaró (2024, p. 7-9), a documentação e a preservação rigorosa da cadeia de custódia são os fatores que asseguram a autenticidade dos dados, viabilizando a atividade investigativa informatizada e sua submissão ao contraditório.

Por fim, o terceiro nível se consolida no plano probatório, sob a égide da presunção de inocência e do princípio do in dubio pro reo, que demandam um lastro de certeza intransigente para qualquer édito condenatório. O patamar de exigência probatória deve ser alto o suficiente para dificultar condenações infundadas, assumindo-se o risco de absolver quando a acusação falha em atingir um grau de confirmação racional objetivo) Matida, 2018, p.(97-100 . Portanto, para preservar o núcleo garantista do direito processual penal, os resultados gerados por inteligência artificial devem funcionar estritamente como guias para a obtenção de fontes independentes de prova, produzidas sempre sob o crivo do contraditório judicial.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho se propôs a compreender em que termos o perfilamento criminal assistido por inteligência artificial reproduz a lógica determinista da criminologia positivista e quais mecanismos legitimam o ocultamento dessa continuidade sob discurso de neutralidade técnica. A investigação realizada permitiu confirmar a hipótese inicial e demonstrar que a tecnologia, quando inserida em estruturas seletivas, pode aprofundar desigualdades em vez de corrigi-las, atualizando o positivismo em bases tecnológicas com maior alcance, velocidade e aparência de cientificidade.

O percurso metodológico articulou três planos de investigação: o

histórico-genealógico, que reconduziu a evolução da criminologia positivista às formas atuariais de gestão do risco; o técnico-institucional, centrado em estudos e relatórios sobre reconhecimento facial, vigilância biométrica e vieses algorítmicos; e o jurídico-normativo, orientado pela análise de decisões judiciais, atos administrativos e garantias processuais. A partir dessa abordagem, foi possível examinar criticamente os discursos de eficiência e objetividade que acompanham a incorporação da inteligência artificial à segurança pública.

No que tange à progressão histórica da gestão penal, a pesquisa desenvolvida demonstrou que existe uma continuidade estrutural entre a racionalidade positivista e os atuais sistemas de perfilamento criminal. A lógica da periculosidade intrínseca, antes fundamentada em características corporais e comportamentais, reaparece sob a forma de scores de risco, inferências probabilísticas e classificações automatizadas. Os dados empíricos e técnicos analisados confirmaram o potencial das tecnologias de reproduzirem o racismo algorítmico.

Quanto aos impactos biopolíticos da vigilância e à realidade do racismo algorítmico no cenário nacional, verificou-se que o discurso da neutralidade tecnológica opera como mecanismo de legitimação do controle seletivo, obscurecendo os critérios que orientam a construção, o treinamento e a aplicação dos modelos algorítmicos. Portanto, o perfilamento criminal assistido por inteligência artificial pode figurar como instrumento de reforço de determinismos biopolíticos, convertendo inferências estatísticas em formas de legitimação da suspeita e da antecipação punitiva.

Por fim, no que concerne ao necessário reposicionamento do output de inteligência artificial no processo penal, a pesquisa evidenciou a necessidade de severa contenção de seu valor probatório, em consonância com a orientação do Superior Tribunal de Justiça no HC 1.059.475/SP, que reconhece a ausência de confiabilidade epistêmica de relatórios produzidos por sistemas de inteligência artificial generativa não supervisionados e não validados cientificamente.

Esses achados respondem diretamente ao problema de pesquisa ao demonstrar que a inteligência artificial, no campo penal, não é uma mera ferramenta de modernização institucional ou otimização de recursos, mas se consolida como um dispositivo biopolítico de reforço de determinismos e segregações. A aparência de neutralidade científica do algoritmo esconde uma profunda continuidade histórica de seletividade e controle da subalternidade.

Conclui-se, então, pela necessidade de adoção de um standard probatório restritivo para a utilização de sistemas de inteligência artificial

no processo penal brasileiro, condicionado à supervisão humana, à auditabilidade, à transparência e à preservação da cadeia de custódia digital. A dignidade humana, a presunção de inocência e as garantias processuais constitucionais devem prevalecer sobre pretensões de eficiência tecnológica ou pragmatismo securitário.

O avanço da inteligência artificial não pode servir de fundamento para a reintrodução, sob nova roupagem digital, de práticas historicamente marcadas pelo determinismo, pela seletividade e pela antecipação punitiva. A problemática contemporânea consiste em assegurar que a inovação tecnológica permaneça subordinada aos limites constitucionais e aos compromissos democráticos que estruturam o processo penal brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALIKHADEMI, Kiana *et al.* A review of predictive policing from the perspective of fairness. **Artificial Intelligence and Law** 30., p. 1-17, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10506-021-09286-4>. Acesso em: 15 jun. 2026.

AUDI, Amanda. Smart Sampa: grávida é presa em posto de saúde e acaba tendo parto prematuro. **Agência Pública**, 20 abr. 2025. Disponível em: <https://apublica.org/2025/04/smart-sampa-gravida-presa-posto-saude-parto-prematuro/>. Acesso em: 30 maio 2026.

BADARÓ, Gustavo Henrique. Os standards metodológicos de produção na prova digital e a importância da cadeia de custódia. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 29, n. 343, p. 7-9, 2024. Disponível em: [https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/1325](https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1325). Acesso em: 7 jun. 2026.

BENJAMIN, Ruha. **Race after technology**: Abolitionist tools for the New Jim Code. Medford: Polity Press, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/\\_decreto/D10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/_decreto/D10932.htm). Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/\\_lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/_lei/l13709.htm). Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria MJSP nº 1.122, de 5 de janeiro de 2026**. Institui o Protocolo Nacional de Reconhecimento de Pessoas em Procedimentos Criminais. Brasília, DF: MJSP, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas Corpus nº 652.284/SC (2021/0076934-3). Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em: 3 maio 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas Corpus nº

1.059.475/SP. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em: 15 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Habeas Corpus nº 598.886/SC (2020/0179682-3). Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 27 out. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaip/SiteAssets/documentos/noticias/27102020%20HC598886-SC.pdf>. Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 206.846/SP. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 24 fev. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 5 mar. 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 30 maio 2026.

CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA (CESeC). **Mapeando a vigilância biométrica**: levantamento nacional sobre o uso do reconhecimento facial na segurança pública. Rio de Janeiro: CESeC, 2025.

COGNIJUS. Validade do reconhecimento pessoal e fotográfico na prova criminal - STF STJ. **CogniJUS**, 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.cognijus.com/blog/validade-do-reconhecimento-pessoal-e-fotografico-na-prova-criminal-stf-stj>. Acesso em: 18 maio 2026.

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. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 20 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 484, de 19 de dezembro de 2022**. Estabelece diretrizes para a realização do reconhecimento de pessoas em procedimentos e processos criminais. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4852>. Acesso em: 20 maio 2026.

DAKALBAB, Fatima et al. Artificial intelligence & crime prediction: a systematic literature review. **Social Sciences & Humanities Open**, v. 6, n. 1, p. 1-12, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2022.100342>. Acesso em: 15 jun. 2026.

DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial**: a criminologia do fim da história. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

EUBANKS, Virginia. **Automating inequality**: How high-tech tools profile, police, and punish the poor. New York: St. Martin's Press, 2018.

FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan. The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications. **Criminology**, v. 30, n. 4, p. 449-474, nov. 1992. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1745-9125.1992.tb01112.x>. Acesso em: 30 maio 2026.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRANCO, Édson Raymundo Pinheiro de Souza et al. Perfilização e determinismo algorítmico: impactos na autonomia e liberdade do consumidor digital. **Revista Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento na Amazônia**, v. 5, n. 2, p. 147-169, 2024. Acesso em: 15 jun. 2026.

G1. Após ser identificado por câmeras do Smart Sampa, morador da Zona Sul de SP é detido 4 vezes por engano em 7 meses. **G1 São Paulo**, 26 mar. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2026/03/26/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

GIACOMOLLI, Nereu José. Conhecimento e saber na era digital: riscos, desafios e limites. **Cadernos de Direito Actual**, n. 20, p. 08-20, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/>

[bitstream/10923/25455/2/A1\\_Espanha\\_Conhecimento\\_e\\_saber\\_na\\_era\\_digital\\_riscos\\_desafios\\_e\\_limites.pdf](#). Acesso em: 15 jun. 2026.

GROTHER, Patrick; NGAN, Mei; HANAOKA, Kayee. **Face Recognition Vendor Test (FRVT) Part 3: Demographic Effects**. Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology (NIST), 2019. (NIST Interagency/Internal Report – NISTIR 8280). Disponível em: <https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8280>. Acesso em: 15 jun. 2026.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Editora Vozes, 2022.

HARCOURT, Bernard E. **Against Prediction**: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

MATIDA, Janaina. Standards de prova: a modéstia necessária a juízes e o abandono da prova por convicção. **Arquivos da Resistência**: ensaios e anais do VII Seminário Nacional do IBADPP, Salvador, ed. 1, ano 1, p. 93-102, 2019. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNET (LAPIN). Smart Sampa: transparência para quem? Transparência de quê?, 2026. Disponível em: <https://lapin.org.br>. Acesso em: 15 maio 2026.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. Tradução de Maristela Bleggi Tomasini e Oscar Antonio Corbo García. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

MARTINS, Fernanda; GONÇALVES, Carlos Alberto Luiz. Sistema inquisitorial e a influência na formação da criminologia positivista no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 3, p. 46-60, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2229.v20n3>. Acesso em: 30 maio 2026.

MEHRABI, Ninareh et al. A survey on bias and fairness in machine learning. **ACM Computing Surveys (CSUR)**, v. 54, n. 6, p. 1-35, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/3457607>. Acesso em: 30 maio 2026.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

NOBLE, Safiya Umoja. **Algorithms of oppression**: How search engines reinforce racism. New York: New York University Press, 2018.

NUNES, Pablo et al. **Mapeando a vigilância biométrica**: levantamento nacional sobre o uso do reconhecimento facial na segurança pública. Rio de Janeiro: CESeC, 2025. Acesso em: 15 jun. 2026.

O PANÓPTICO. Monitoramento do uso de reconhecimento facial no Brasil. [S. l.], 2026. Disponível em: <https://opanoptico.com.br>. Acesso em: 30 maio 2026.

OLIVEIRA, Gabriel de Araújo. **Perfilamento e racismo algorítmico**: desafios à proteção da população negra à luz do ordenamento jurídico brasileiro. 2025. 98 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/53542>. Acesso em: 30 maio 2026.

PASQUALE, Frank. **The black box society**: The secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2015. Disponível em: <https://raley.english.ucsb.edu/wp-content/Engl800/Pasquale-blackbox.pdf>. Acesso em: 28 maio 2026.

REVISTA FÓRUM. Jovem detido em jogo de futebol relata constrangimento após falha no reconhecimento facial da PM. **Revista Fórum**, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/brasil/2024/4/16/jovem-detido-em-jogo-de-futebol-relata-constrangimento-apos-falha-no-reconhecimento-facial-da-pm-157444.html>. Acesso em: 30 maio 2026.

ROLLINS, Oliver; LARREGUE, Julien; PULLEN-BLASNIK, Hannah. Technologies of Criminalization. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 21, p. 469-487, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/>

[annurev-lawsocsci-061824-073536](#). Acesso em: 11 maio 2026.

ROUVROY, Antoinette; BERNS, Thomas. Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation: le corps en-deçà ou au-delà du signe? **Réseaux**, Paris, v. 31, n. 177, p. 163-196, 2013. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-reseaux-2013-1-page-163?lang=fr>. Acesso em: 30 maio 2026.

SAISSE, Renan. Big data e a prevenção de crimes: do minority report à atuação policial preditiva. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 132, p. 239-261, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.63451/ti.v1i8.79>. Acesso em: 15 jun. 2026.

SARKIS, J. M.; GIACOMOLLI, N. J. A regra de disclosure no processo penal e sua relevância para a prova digital. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 28, n. 55, p. 221-250, 22 ago. 2025. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/Direito/article/view/36694>. Acesso em: 15 jun. 2026.

SHIFT PROJECT. Algorithmic decision-making to profile and make predictions about people in ways that can result in discrimination or other human rights harms. [S. l.], 2026. Disponível em: <https://shiftproject.org>. Acesso em: 15 maio 2026.

SILVA, Anderson Fontes da. Racismo algorítmico: inteligência artificial e discriminação nas redes sociais. **Revista Em Favor de Igualdade Racial**, v. 6, n. 3, p. 188-192, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/RFIR/article/view/6482>. Acesso em: 20 maio 2026.

SILVA, Tarcízio. **Racismo algorítmico**: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. São Paulo: Sesc, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/RFIR/article/download/6482/4317/25412>. Acesso em: 15 jun. 2026.

TRAVASSOS, Gabriel Saad. Processo penal algorítmico: riscos e limites da inteligência artificial na justiça criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 206, p. 197-231, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/RBCCRIM/article/view/977>. Acesso em: 15 jun. 2026.

TRAVASSOS, Gabriel Saad; AMARAL, Augusto Jobim do. Reconhecimento facial: biopolítica granular e controle customizado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 211, n. 211, p. 143-168, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/RBCCRIM/article/view/2070>. Acesso em: 1 jun. 2026.

## **A NOVA FRONTEIRA DO PODER CRIMINAL: FACÇÕES, CRIMES AMBIENTAIS E RECONFIGURAÇÃO DA SOBERANIA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

*The new frontier of criminal power: criminal  
organizations, environmental crimes and the  
reconfiguration of sovereignty in the brazilian amazon*

Arlen Jose Silva de Souza  
[arlen0402@hotmail.com](mailto:arlen0402@hotmail.com)

Sérgio William Domingues Teixeira  
[swdteixeira@gmail.com](mailto:swdteixeira@gmail.com)

### **RESUMO**

O artigo analisa a incorporação dos crimes ambientais pelas organizações criminosas como nova fronteira de expansão do poder ilegal na Amazônia brasileira e seus impactos sobre a soberania estatal. Parte-se do problema de pesquisa consistente em compreender de que maneira a atuação de facções criminosas em atividades como exploração ilegal de madeira, garimpo clandestino e grilagem de terras reconfigura as dinâmicas de poder, controle territorial e governança na região amazônica. A hipótese central sustenta que a inserção das facções nos mercados ambientais ilícitos representa uma transformação estrutural do crime organizado contemporâneo, ampliando sua capacidade de financiamento, controle territorial e influência institucional. A pesquisa adota abordagem predominantemente qualitativa com suporte em dados secundários de fontes institucionais, de natureza exploratório-descritiva, baseada em revisão bibliográfica, análise documental, exame de dados institucionais e triangulação de fontes. O recorte espacial concentra-se na Amazônia Legal. Os resultados indicam que os crimes ambientais deixaram de ocupar posição periférica para assumir papel estratégico nas economias ilícitas controladas por facções criminosas, gerando fluxos financeiros expressivos, fortalecimento de estruturas de governança paralela e ampliação da capacidade de contestação da autoridade estatal. Verificou-se ainda que a elevada lucratividade dessas atividades, associada à fragilidade institucional e à baixa capacidade de fiscalização em áreas remotas, favorece a consolidação de formas alternativas de exercício do poder. Conclui-se que o enfrentamento do fenômeno exige estratégias integradas que articulem repressão penal, fortalecimento institucional, proteção ambiental, cooperação interagências e políticas de desenvolvimento regional, sendo insuficientes respostas exclusivamente centradas na dimensão repressiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** crime organizado; crimes ambientais; Amazônia; so-

berania estatal; governança territorial.

## ABSTRACT

This article analyzes the incorporation of environmental crimes by criminal organizations as a new frontier of illegal power expansion in the Brazilian Amazon and its impacts on state sovereignty. The research problem concerns the ways in which the involvement of criminal factions in activities such as illegal logging, clandestine mining and land grabbing reconfigures the dynamics of power, territorial control and governance in the Amazon region. The central hypothesis holds that the insertion of criminal factions into illegal environmental markets represents a structural transformation of contemporary organized crime, expanding its financing capacity, territorial control and institutional influence. The research adopts a predominantly qualitative approach supported by secondary data from institutional sources, of an exploratory-descriptive nature, based on bibliographic review, document analysis, examination of institutional data and source triangulation. The spatial scope focuses on the Legal Amazon. The results indicate that environmental crimes have moved from a peripheral position to assume a strategic role in the illicit economies controlled by criminal factions, generating substantial financial flows, the strengthening of parallel governance structures and an expanded capacity to contest state authority. It was further verified that the high profitability of these activities, combined with institutional fragility and low enforcement capacity in remote areas, favors the consolidation of alternative forms of power exercise. It is concluded that addressing this phenomenon requires integrated strategies that articulate criminal repression, institutional strengthening, environmental protection, inter-agency cooperation and regional development policies, with responses focused exclusively on the repressive dimension being insufficient.

**KEYWORDS:** organized crime; environmental crimes; Amazon; state sovereignty; territorial governance.

## 1 INTRODUÇÃO

A expansão das organizações criminosas para além dos mercados ilícitos tradicionais representa uma inflexão relevante na compreensão contemporânea do fenômeno criminal. O deslocamento progressivo das atividades vinculadas ao narcotráfico para outras economias ilícitas, notadamente os crimes ambientais, evidencia um processo de adaptação estratégica das facções diante de contextos regulatórios, econômicos e territoriais específicos. Esse movimento revela não apenas uma diversificação de portfólio criminal, mas uma reconfiguração das formas

de exercício do poder ilegal, especialmente em regiões caracterizadas por baixa presença estatal.

A Amazônia brasileira, em razão de suas dimensões territoriais, riqueza de recursos naturais e fragilidade institucional em determinadas áreas, constitui ambiente propício à consolidação desse novo modelo de criminalidade. A exploração ilegal de madeira, o garimpo clandestino e a grilagem de terras passaram a ser incorporados às estruturas organizacionais das facções, que operam com racionalidade econômica, divisão funcional de tarefas e controle territorial. Trata-se de uma transformação qualitativa do crime organizado, que passa a integrar cadeias produtivas complexas e a estabelecer conexões com mercados legais e ilegais em diferentes escalas geográficas.

Esse fenômeno não pode ser compreendido exclusivamente sob a perspectiva do direito penal clássico. A atuação das facções no âmbito dos crimes ambientais desafia categorias tradicionais, exigindo abordagem interdisciplinar que articule criminologia, direito ambiental, ciência política e economia. A complexidade dessas dinâmicas evidencia a insuficiência de modelos analíticos centrados exclusivamente na repressão penal, demandando a incorporação de elementos estruturais relacionados à governança territorial e à capacidade efetiva do Estado.

A compreensão do crime organizado como fenômeno adaptativo permite identificar padrões de comportamento orientados por racionalidade instrumental. A escolha por atividades ambientais ilícitas decorre de avaliação estratégica que considera variáveis como risco de punição, lucratividade e facilidade operacional em territórios com déficit institucional. Nesse sentido, a teoria da escolha racional oferece importante ferramenta analítica, ao indicar que agentes criminosos tendem a migrar para mercados onde os custos são reduzidos e os benefícios elevados. Sob essa perspectiva, "o delito não é um ato irracional, mas uma decisão baseada em expectativas de ganho e risco" (Becker, 1968, p. 176).

A inserção das facções nos crimes ambientais também altera a dinâmica de poder nos territórios amazônicos. O controle de áreas de exploração ilegal implica a imposição de normas paralelas, a utilização da violência como mecanismo de regulação social e a cooptação de atores locais. Esse processo resulta na formação de estruturas de governança informal que coexistem com, ou chegam a substituir parcialmente, a autoridade estatal. A análise dessas dinâmicas exige atenção às relações entre poder, território e ilegalidade, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e institucional.

Outro aspecto relevante refere-se ao impacto dessas práticas sobre a

soberania estatal. A atuação sistemática de organizações criminosas em atividades ambientais ilícitas evidencia limitações concretas na capacidade do Estado de exercer controle efetivo sobre determinadas regiões. A presença de economias ilegais estruturadas compromete a implementação de políticas públicas, fragiliza instituições e amplia a margem de atuação de atores não estatais. A soberania, nesse cenário, deixa de ser concebida como atributo absoluto, passando a ser analisada em termos de efetividade e capacidade de intervenção (Mbembe, 2011).

A literatura contemporânea tem destacado a relação entre globalização, economia ilícita e transformação das formas de criminalidade. A integração de mercados e a circulação de capitais facilitam a inserção de produtos oriundos de atividades ilegais em cadeias econômicas mais amplas. No caso dos crimes ambientais, essa dinâmica é particularmente relevante, uma vez que recursos extraídos ilegalmente podem ser comercializados em mercados internacionais com relativa facilidade, conferindo ao fenômeno caráter transnacional que ultrapassa os instrumentos convencionais de controle penal interno (Castells, 1999).

A relevância do tema justifica-se pela necessidade de produção de conhecimento sistematizado sobre a atuação das facções nos crimes ambientais, especialmente na Amazônia. Embora haja crescente cobertura jornalística e produção institucional sobre o tema, ainda são escassos os estudos que articulam, de forma integrada, os aspectos criminológicos, jurídicos e políticos envolvidos. A presente pesquisa busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna, oferecendo análise estruturada e fundamentada em perspectiva interdisciplinar.

O problema de pesquisa que orienta o estudo pode ser formulado nos seguintes termos: de que maneira a incorporação dos crimes ambientais pelas facções criminosas reconfigura o exercício do poder ilegal e quais são os impactos dessa transformação sobre a soberania estatal na Amazônia brasileira? A partir dessa questão, estabelece-se como hipótese que a atuação das organizações criminosas nos crimes ambientais representa uma mudança estrutural no padrão de funcionamento do crime organizado, com implicações diretas tanto para o sistema penal quanto para a governança territorial.

O objetivo geral consiste em analisar a transformação dos crimes ambientais em eixo estratégico das organizações criminosas na Amazônia brasileira. Como objetivos específicos, busca-se identificar os mecanismos econômicos e logísticos envolvidos, examinar a atuação estatal no enfrentamento do fenômeno e avaliar os impactos institucionais decorrentes dessa dinâmica.

A metodologia adotada abordagem predominantemente qualitativa com suporte em dados secundários de fontes institucionais, com base em análise documental, revisão bibliográfica e exame de dados institucionais. A utilização de diferentes fontes permite triangulação de informações e maior robustez analítica, reduzindo riscos de vieses interpretativos. A delimitação espacial concentra-se na Amazônia Legal.

A estrutura do artigo organiza-se em quatro seções principais, além desta introdução. Inicialmente, desenvolve-se a fundamentação teórica, abordando conceitos de crime organizado, economia ilícita e soberania. Em seguida, apresenta-se a metodologia detalhada da pesquisa. Posteriormente, são discutidos os resultados, com análise das dinâmicas identificadas. Por fim, são expostas as considerações finais, com síntese dos achados e indicação de desdobramentos para a agenda de pesquisa.

A análise proposta parte da premissa de que o enfrentamento dos crimes ambientais na Amazônia não pode ser reduzido à intensificação de medidas repressivas. A complexidade do fenômeno exige respostas articuladas, que considerem fatores estruturais, institucionais e econômicos. A compreensão aprofundada dessas dinâmicas constitui condição necessária para a formulação de políticas públicas eficazes e para o fortalecimento do Estado em contextos de elevada vulnerabilidade.

## **2 CRIME ORGANIZADO, ECONOMIA ILÍCITA E TERRITORIALIDADE NA AMAZÔNIA**

A compreensão da expansão das organizações criminosas para o campo dos crimes ambientais exige, antes de qualquer análise empírica, a delimitação precisa dos conceitos que estruturam o problema. Os termos “crime organizado”, “economia ilícita” e “territorialidade” carregam acepções distintas na literatura especializada, e a imprecisão em seu uso constitui um dos principais obstáculos à produção de conhecimento acumulado sobre o fenômeno. Esta seção propõe-se a estabelecer os fundamentos teóricos que orientam a análise desenvolvida nas seções subsequentes, articulando contribuições da criminologia, da economia política e da teoria política contemporânea.

### **2.1 CRIME ORGANIZADO COMO SISTEMA ADAPTATIVO**

A conceituação de crime organizado permanece objeto de disputa na literatura criminológica. Definições centradas em atributos estruturais – hierarquia, continuidade, divisão de tarefas – convivem com abordagens que privilegiam a dimensão funcional, enfatizando a capacidade dessas organizações de operar em mercados ilícitos com racionalidade econômica

(ZAFFARONI, 2007; ROXIN, 2000). Para os fins deste estudo, adota-se uma perspectiva integradora, que compreende o crime organizado como sistema dinâmico e adaptativo, capaz de reconfigurar suas atividades e estratégias em resposta a mudanças no ambiente regulatório, econômico e territorial.

Essa concepção tem implicações analíticas relevantes. Se o crime organizado é um sistema adaptativo, sua expansão para os crimes ambientais não representa ruptura, mas continuidade lógica de um padrão de comportamento orientado pela maximização de oportunidades. A teoria da escolha racional, articulada por Becker (1968) em sua formulação seminal sobre a economia do crime, fornece o instrumental básico para compreender essa dinâmica: agentes criminosos tomam decisões com base em cálculo de custos e benefícios, migrando para mercados onde o risco de punição é baixo e a lucratividade é elevada. A Amazônia, com suas extensões territoriais, déficits de fiscalização e abundância de recursos naturais, oferece exatamente essa configuração de oportunidades.

A incorporação da abordagem sistêmica ao estudo do crime organizado, contudo, não implica aceitação acrítica do modelo racional. Autores como Misse (2011) demonstram que as organizações criminosas no Brasil operam em contextos nos quais a violência não é apenas instrumento de proteção, mas elemento constitutivo das relações sociais nos territórios em que atuam. O conceito de “sujeição criminal”, desenvolvido por esse autor, aponta que a identidade das organizações se constrói pela combinação entre mercado ilícito e uso regulado da força – dimensão que escapa à análise estritamente econômica e exige incorporação de perspectivas sociológicas.

## **2.3 ECONOMIA ILÍCITA E INTEGRAÇÃO DE MERCADOS**

A noção de economia ilícita remete a um conjunto de atividades produtivas e comerciais que operam à margem do quadro normativo formal, mas que se inserem em circuitos econômicos mais amplos. Castells (1999), em sua análise da sociedade em rede, já identificava a integração entre economias legais e ilegais como uma das características estruturais do capitalismo globalizado contemporâneo. Essa integração opera por meio de mecanismos como a lavagem de dinheiro, a inserção de produtos ilícitos em cadeias formais de comercialização e a captação de mão de obra em territórios com escassas alternativas econômicas.

No caso dos crimes ambientais na Amazônia, essa dinâmica assume formas específicas. A madeira extraída ilegalmente pode ser incorporada a cadeias produtivas formais mediante documentação fraudulenta; o ouro proveniente de garimpo clandestino encontra demanda tanto no mercado interno quanto em circuitos internacionais; e as terras apropriadas por meio de grilagem são posteriormente inseridas no mercado imobiliário rural,

gerando valorização que beneficia atores situados em diferentes pontos da cadeia. Esse processo evidencia que a economia do crime ambiental não é paralela à economia formal – ela está profundamente imbricada nela (UNODC, 2020).

A análise dos mercados ilícitos também deve considerar a estrutura de incentivos que os sustenta. O UNODC (2020) estima que o crime ambiental movimentava globalmente entre 91 e 259 bilhões de dólares por ano, configurando o quarto maior mercado criminoso do mundo. No contexto amazônico, a escala dessas atividades é amplificada pela combinação entre demanda global por commodities e déficit de governança local, criando o que Naylor (2004) denomina “economia de pilhagem” – modalidade de acumulação baseada na extração e exportação de recursos naturais sem contrapartida de desenvolvimento para as populações locais.

A dimensão financeira dessas atividades tem implicações diretas para a compreensão do fenômeno. O volume de recursos gerado permite às organizações criminosas financiar outras atividades ilícitas, adquirir infraestrutura logística, cooptar agentes públicos e oferecer alternativas econômicas a populações vulneráveis. Configura-se, assim, um ciclo de retroalimentação no qual a economia ilícita expande sua base social e institucional, tornando-se progressivamente mais resistente às pressões repressivas (BECKER, 1968; FERRAJOLI, 2002).

## **2.4 TERRITORIALIDADE, PODER E GOVERNANÇA PARALELA**

A análise da expansão dos crimes ambientais na Amazônia não pode prescindir de uma teoria do território. Harvey (2005), a partir da geografia crítica, compreende o território não como mero suporte físico das relações sociais, mas como produto e produtor dessas relações – espaço sobre o qual diferentes atores disputam controle, impondo formas de organização e extração de valor. Essa perspectiva é particularmente relevante para a análise das facções criminosas, que constroem seu poder precisamente sobre o controle territorial.

A consolidação de organizações criminosas em determinadas regiões amazônicas resulta em formas de governança paralela que coexistem com – e frequentemente competem com – a autoridade estatal. Feltran (2018), em seu estudo sobre o PCC nas periferias urbanas, demonstra que as facções desenvolvem sistemas normativos próprios, com regras de conduta, mecanismos de resolução de conflitos e estruturas de distribuição de recursos. Embora seu trabalho se concentre em contextos urbanos, os padrões identificados encontram correspondência nas dinâmicas observadas em territórios rurais e florestais da Amazônia, onde a ausência

do Estado é ainda mais pronunciada.

O conceito de soberania, nesse contexto, precisa ser problematizado. A teoria política clássica — de Bodin a Weber — define soberania como monopólio legítimo da força no interior de um território delimitado. Essa definição, contudo, descreve uma idealidade normativa que raramente corresponde à realidade das fronteiras amazônicas. Mbembe (2011), ao desenvolver o conceito de necropolítica, oferece instrumental mais adequado para analisar contextos nos quais o poder de decidir sobre a vida e a morte de populações é exercido por atores não estatais. A presença de facções criminosas que controlam territórios, impõem normas e exercem violência sobre populações locais configura precisamente esse tipo de soberania fraturada.

Santos (2007) contribui para essa análise ao identificar o que denomina “zonas de não-direito” — territórios nos quais a lei formal existe formalmente, mas não opera na prática, sendo substituída por ordens normativas alternativas. Esse conceito captura adequadamente a condição de regiões amazônicas onde as facções exercem controle efetivo, mas o Estado mantém a pretensão formal de soberania. A tensão entre soberania nominal e soberania efetiva constitui, portanto, um dos nós analíticos centrais deste estudo.

## **2.5 ARTICULAÇÃO TEÓRICA E HIPÓTESES OPERACIONAIS**

A articulação entre as três dimensões teóricas expostas — crime organizado como sistema adaptativo, economia ilícita integrada e territorialidade como disputa de poder — permite formular hipóteses operacionais que orientarão a análise empírica nas seções seguintes.

A primeira hipótese é a de que a expansão das facções para os crimes ambientais não é fenômeno recente nem acidental, mas resultado de uma trajetória de adaptação estratégica que responde a alterações no ambiente regulatório do narcotráfico e à abertura de novos mercados ilícitos com alta lucratividade e baixo risco. A segunda é a de que esse processo implica formas de governança territorial que substituem parcialmente o Estado em regiões de baixa presença institucional, com consequências diretas para as populações locais e para a implementação de políticas públicas. A terceira é a de que o enfrentamento eficaz do fenômeno exige estratégias que articulem repressão penal, fortalecimento institucional e políticas de desenvolvimento regional — sendo insuficiente qualquer abordagem que opere exclusivamente em uma dessas dimensões.

Essas hipóteses não são axiomas, mas proposições a serem testadas

mediante a análise dos dados empíricos apresentados na seção de resultados. A fundamentação teórica desenvolvida nesta seção oferece o quadro interpretativo necessário para que essa análise seja conduzida com rigor e consistência conceitual.

### 3 METODOLOGIA

A definição do percurso metodológico desta pesquisa foi orientada pela natureza do objeto investigado. A complexidade do fenômeno, caracterizado pela atuação de organizações criminosas em atividades ambientais ilícitas, exige estratégias metodológicas capazes de captar múltiplas dimensões do problema. A combinação de abordagens qualitativas e quantitativas permite compreensão mais abrangente, reduzindo as limitações inerentes a métodos isolados (Gil, 2008).

A pesquisa classifica-se como exploratório-descritiva, na medida em que busca identificar padrões, relações e dinâmicas ainda insuficientemente sistematizadas na literatura. O caráter exploratório justifica-se pela relativa novidade do tema no campo jurídico-penal, enquanto a dimensão descritiva permite mapear empiricamente a atuação das facções nos crimes ambientais. Esse tipo de abordagem é particularmente adequado quando se pretende compreender fenômenos complexos e multifacetados (Minayo, 2014).

A abordagem qualitativa assume centralidade na investigação, uma vez que o objeto de estudo envolve práticas sociais, estruturas de poder e dinâmicas territoriais que não podem ser plenamente captadas por indicadores numéricos. A análise qualitativa permite interpretar significados, identificar padrões de comportamento e compreender relações entre atores, sendo indicada quando se busca apreender a lógica interna de fenômenos sociais complexos (Denzin; Lincoln, 2006).

A utilização de elementos quantitativos contribui para a robustez da análise, permitindo a identificação de tendências e a comparação de dados ao longo do tempo. Informações provenientes de relatórios institucionais, estatísticas criminais e indicadores ambientais são utilizadas como suporte empírico, possibilitando triangulação de dados. A combinação entre métodos qualitativos e quantitativos fortalece a consistência dos resultados e reduz o risco de vieses interpretativos (Creswell, 2010).

As fontes de dados utilizadas na pesquisa são múltiplas e complementares. A análise documental abrange relatórios de órgãos públicos, como o Conselho Nacional de Justiça, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a Polícia Federal, além de dados estatísticos disponíveis em bases oficiais. Esses documentos

permitem identificar padrões institucionais e operacionais relacionados ao fenômeno estudado (Cnj, 2023). A pesquisa também se vale de produção acadêmica consolidada nas áreas de criminologia, direito penal e direito ambiental, cuja revisão bibliográfica permite situar o estudo no contexto da literatura existente, identificando lacunas e contribuições relevantes. A utilização de autores clássicos e contemporâneos assegura densidade teórica e fundamentação adequada (Marconi; Lakatos, 2017).

A análise de conteúdo constitui a principal técnica de tratamento dos dados qualitativos. Essa metodologia permite organizar, categorizar e interpretar informações provenientes de diferentes fontes, identificando padrões e relações significativas. Sua aplicação seguiu as três etapas propostas por Bardin (2011): pré-análise, com organização e leitura flutuante do material; exploração, com codificação e categorização temática; e interpretação, com construção de inferências a partir das categorias identificadas.

A pesquisa também incorpora análise jurisprudencial, considerando decisões relevantes dos tribunais superiores e regionais relacionadas a crimes ambientais e organizações criminosas. A jurisprudência constitui fonte importante para compreender a interpretação normativa e a aplicação do direito no contexto analisado, contribuindo para a articulação entre teoria e prática (Stj, 2022).

A técnica de triangulação de dados é empregada como estratégia para aumentar a confiabilidade dos resultados. A comparação entre diferentes fontes e métodos permite identificar convergências e divergências, sendo recomendada em pesquisas que envolvem múltiplas dimensões analíticas (Flick, 2009).

A delimitação espacial concentra-se na Amazônia Legal que apresentam maior incidência de crimes ambientais associados à atuação de facções e para os quais há maior disponibilidade de dados institucionais sistematizados (Ibge, 2022). O recorte temporal considera dados dos últimos cinco anos, período marcado por intensificação das atividades ilícitas na região amazônica, o que permite identificar tendências contemporâneas e avaliar a evolução do fenômeno com maior precisão (Ipea, 2023).

A pesquisa reconhece limitações inerentes ao objeto de estudo. A subnotificação de crimes ambientais constitui obstáculo relevante, uma vez que grande parte das atividades ilícitas ocorre em áreas de difícil acesso, impedindo a mensuração precisa do fenômeno e exigindo cautela na interpretação dos resultados (Ipea, 2023). A natureza clandestina das organizações criminosas igualmente impede a obtenção de dados completos sobre suas estruturas internas e fluxos financeiros, o que delimita o alcance

das inferências possíveis. A utilização de múltiplas fontes busca mitigar esses problemas, ainda que não os elimine completamente (Minayo, 2014). A possibilidade de vieses interpretativos também é considerada: a análise qualitativa envolve necessariamente processos de interpretação que podem ser influenciados por perspectivas teóricas e escolhas metodológicas, razão pela qual a adoção de critérios rigorosos e a transparência na descrição dos procedimentos são tratadas como requisitos de validade (Bardin, 2011).

A validade externa deve ser analisada com cautela. Embora os resultados possam oferecer subsídios para análises de outras regiões com características similares, a especificidade do contexto amazônico limita a generalização direta das conclusões (Flick, 2009). A dimensão ética da pesquisa é igualmente assegurada pela utilização exclusiva de dados secundários e públicos, o que garante o respeito a princípios éticos, evitando exposição indevida de indivíduos ou grupos, e orienta a análise para a compreensão estrutural do fenômeno, sem personalização ou estigmatização de atores específicos (Denzin; Lincoln, 2006).

#### **4 DINÂMICAS OPERACIONAIS DAS FACÇÕES E A ECONOMIA DO CRIME AMBIENTAL NA AMAZÔNIA: ANÁLISE EMPÍRICA E DIMENSÃO ESTATÍSTICA**

A análise das dinâmicas operacionais das facções criminosas na Amazônia revela um padrão de atuação que combina exploração econômica intensiva, controle territorial e integração logística sofisticada. Diferentemente de fases anteriores do crime organizado no Brasil, nas quais o narcotráfico ocupava posição central quase exclusiva, observa-se atualmente uma diversificação estruturada das atividades ilícitas. Dados recentes indicam que o desmatamento ilegal na Amazônia Legal atingiu aproximadamente 11.594 km<sup>2</sup> em 2022, representando aumento significativo em relação à média da década anterior (Inpe, 2023). Facções criminosas passaram a utilizar crimes ambientais como nova fronteira de poder, ampliando suas fontes de financiamento e consolidando presença territorial em regiões estratégicas (G1, 2026), movimento que confirma a hipótese de que o crime ambiental deixou de ser atividade periférica para assumir posição central na dinâmica do crime organizado contemporâneo.

A expansão das facções para esses mercados encontra respaldo empírico adicional no dado de que cerca de 70% do desmatamento na Amazônia possui indícios de ilegalidade, frequentemente associado a atividades como grilagem de terras e exploração clandestina de madeira (Ibama, 2022). Esse percentual evidencia que a degradação ambiental não é fenômeno difuso, mas resultado de práticas estruturadas e economicamente organizadas, o que reforça a pertinência de analisá-las a partir da lógica do crime

organizado e não apenas do direito ambiental administrativo.

## **4.1 AS TRÊS FRENTES DA ECONOMIA ILÍCITA AMBIENTAL**

A exploração ilegal de madeira constitui uma das principais frentes de atuação das organizações criminosas na região. O processo envolve a identificação de áreas com potencial econômico, a extração clandestina e a inserção do produto no mercado formal por meio de documentação fraudulenta. Esse ciclo evidencia a existência de uma cadeia produtiva sofisticada, que depende da cooperação entre extratores, operadores logísticos e intermediários comerciais. Estimativas indicam que aproximadamente 30% da madeira comercializada na Amazônia possui origem ilegal, percentual que pode alcançar níveis ainda mais elevados em determinadas regiões (Greenpeace, 2021), o que demonstra a robustez econômica dessa atividade como fonte de financiamento para as organizações criminosas.

O garimpo ilegal apresenta trajetória de crescimento ainda mais expressiva. A área ocupada por garimpos na Amazônia aumentou mais de 495% entre 2010 e 2022, atingindo cerca de 196 mil hectares (Mapbiomas, 2023), crescimento que indica não apenas a expansão quantitativa da atividade, mas sua consolidação como setor econômico relevante no âmbito das economias ilícitas. A extração de ouro em áreas protegidas envolve o uso de equipamentos pesados, financiamento prévio e controle territorial para garantir a continuidade da operação. A presença de facções nesse setor está associada à necessidade de proteção armada e à gestão de conflitos entre grupos concorrentes, evidenciando a interdependência entre economia ilícita e violência (Mpf, 2022).

A grilagem de terras públicas completa o quadro das principais frentes de atuação. A apropriação ilegal de áreas permite não apenas a exploração direta de recursos naturais, mas também a valorização imobiliária e a posterior inserção em mercados formais. O processo envolve a falsificação de documentos, a ocupação territorial e a regularização fraudulenta perante órgãos fundiários, o que demonstra a conexão entre essas operações e estruturas institucionais que deveriam controlá-las (Incrá, 2021). A valorização das áreas após o desmatamento cria incentivos econômicos adicionais, transformando a terra em ativo financeiro dentro das estratégias de acumulação das organizações criminosas.

## **4.2 FLUXOS FINANCEIROS E INTEGRAÇÃO ENTRE MERCADOS ILÍCITOS**

A análise dos fluxos financeiros associados aos crimes ambientais revela cifras expressivas. O mercado ilegal de madeira e mineração na

Amazônia movimentam bilhões de reais anualmente, embora a natureza clandestina dessas atividades dificulte a mensuração precisa (Unodc, 2020). Além da geração direta de receita, as facções utilizam essas atividades como mecanismo de lavagem de dinheiro, integrando recursos ilícitos ao sistema econômico formal por meio de empresas de fachada, transações financeiras simuladas e articulação com atividades legais (G1, 2026; Coaf, 2023). Essa dimensão financeira revela-se tão relevante quanto a exploração direta dos recursos naturais para compreender a centralidade que os crimes ambientais assumiram nas estratégias das organizações criminosas.

A utilização desses recursos para financiar outras atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e de armas, evidencia a integração entre diferentes mercados criminosos. A sobreposição entre áreas de desmatamento, garimpo ilegal e rotas de tráfico de drogas não é coincidência geográfica, mas expressão de uma lógica operacional integrada, na qual as mesmas estruturas organizacionais, rotas logísticas e redes de relacionamento servem a múltiplas atividades ilícitas simultaneamente (Unodc, 2020). Regiões com maior incidência de crimes ambientais apresentam também maior presença do tráfico, reforçando empiricamente essa interdependência.

A dimensão internacional desse circuito tampouco pode ser negligenciada. A exportação de madeira e ouro com origem ilegal envolve redes transnacionais, com circulação de produtos em mercados internacionais cujos mecanismos de rastreabilidade são insuficientes para impedir a entrada de commodities de origem criminosa (Ocd, 2021). Essa conexão com mercados globais amplia a complexidade do enfrentamento do problema e confere às organizações criminosas amazônicas uma inserção econômica que ultrapassa as fronteiras nacionais.

### **4.3 LOGÍSTICA, CONTROLE TERRITORIAL E GOVERNANÇA PARALELA**

A sustentação dessas atividades depende de um sistema logístico adaptado à geografia amazônica. A utilização de rios como principais vias de transporte permite o deslocamento de grandes volumes de recursos com menor risco de interceptação. Milhares de quilômetros de rotas fluviais são utilizados para o escoamento de madeira, ouro e outros produtos ilícitos, o que exige planejamento detalhado, utilização de rotas alternativas e, em muitos casos, cooptação de agentes públicos responsáveis pela fiscalização (Polícia Federal, 2022). A complexidade logística pressupõe estruturas organizacionais com presença física distribuída ao longo das rotas e capacidade de coordenação entre diferentes etapas do processo.

O controle territorial constitui elemento central na sustentação de todo esse sistema. Dados indicam que organizações criminosas estão presentes

em aproximadamente 45% dos municípios da Amazônia Legal (Fbsp, 2023), o que evidencia que a atuação das facções não se restringe a grandes centros urbanos, alcançando áreas remotas e de difícil acesso. Esse controle é exercido por meio da violência, da intimidação e da imposição de normas próprias, configurando formas de governança paralela que substituem ou complementam a autoridade estatal em regiões de baixa presença institucional (Feltran, 2018).

A violência associada a esse processo manifesta-se de diferentes formas: conflitos entre grupos rivais pela disputa de territórios e rotas, repressão a comunidades locais que resistem à ocupação, e enfrentamento com forças estatais. A Comissão Pastoral da Terra (2022) registra dezenas de mortes anuais em conflitos agrários e ambientais na Amazônia, números que evidenciam o caráter violento da economia do crime ambiental e a centralidade da força como instrumento de manutenção do poder territorial (Misse, 2011).

A relação entre as facções e as comunidades locais apresenta, contudo, dimensão que vai além da coerção. Em determinados contextos, a economia ilegal representa parcela significativa da renda disponível, criando vínculos de dependência que tornam a repressão isolada socialmente custosa. Milhares de pessoas estão diretamente envolvidas em atividades como o garimpo ilegal, o que dificulta a implementação de políticas repressivas sem impactos sociais relevantes para populações que já se encontram em condição de vulnerabilidade (Ibge, 2022; Santos, 2020). Em outros casos, a relação é marcada por coerção e violência, evidenciando a assimetria de poder que caracteriza essas interações.

#### **4.4 FRAGILIDADE ESTATAL E LIMITES DA RESPOSTA INSTITUCIONAL**

A presença das facções também impacta diretamente a atuação das instituições públicas. A dificuldade de acesso a determinadas áreas, aliada à ameaça de violência contra agentes de fiscalização, limita a capacidade operacional do Estado em regiões críticas. O efetivo de fiscalização ambiental é reduzido em comparação à extensão territorial da Amazônia, e a relação entre agentes e área monitorada evidencia a insuficiência estrutural de recursos (Ibama, 2022). Essa limitação não é circunstancial: reflete décadas de subinvestimento em capacidade institucional nas regiões de fronteira, onde o avanço das atividades ilícitas tem sido mais intenso.

A fragmentação entre órgãos com atribuições complementares constitui obstáculo adicional. A ausência de integração eficaz entre a fiscalização ambiental, a repressão criminal e o controle financeiro das atividades ilícitas permite que as organizações operem precisamente nos espaços de

coordenação que o Estado não consegue cobrir (Cnj, 2023). A repressão em determinadas áreas frequentemente resulta na migração das atividades para outras regiões, mantendo a continuidade das operações e demonstrando a capacidade adaptativa das organizações diante de pressões institucionais pontuais (Becker, 1968).

Os dados disponíveis confirmam, em conjunto, que os crimes ambientais se consolidaram como eixo estratégico das facções criminosas na Amazônia. A combinação entre alta lucratividade, baixo risco de punição, fragilidade institucional e demanda internacional estruturada cria condições que nenhuma medida repressiva isolada é capaz de alterar de forma sustentada. A cooperação internacional emerge, nesse contexto, como elemento fundamental para o enfrentamento do fenômeno em sua dimensão transnacional (Unodc, 2020), assim como a articulação entre diferentes níveis de governo e a integração de políticas setoriais constituem requisitos para qualquer resposta que pretenda ser estrutural e não apenas reativa.

## **5 IMPLICAÇÕES JURÍDICAS, INSTITUCIONAIS E RECONFIGURAÇÃO DA SOBERANIA ESTATAL**

A consolidação dos crimes ambientais como eixo estratégico das organizações criminosas na Amazônia produz efeitos diretos sobre o sistema jurídico e sobre a capacidade institucional do Estado. Os dados apresentados na seção anterior revelam a escala e a sofisticação dessas organizações, o que torna ainda mais evidente a distância entre o aparato normativo disponível e as condições reais de sua aplicação. A análise das implicações jurídicas dessa distância revela lacunas regulatórias e limitações operacionais que comprometem a efetividade da tutela estatal, exigindo reinterpretação de institutos consolidados e desenvolvimento de respostas normativas mais adequadas à complexidade do fenômeno (Ferrajoli, 2002).

### **5.1 OS LIMITES DO DIREITO PENAL CLÁSSICO DIANTE DO CRIME ORGANIZADO AMBIENTAL**

O direito penal clássico, estruturado a partir da responsabilização individual e da tipificação de condutas específicas, mostra-se insuficiente para lidar com organizações complexas e altamente estruturadas como as que atuam nos crimes ambientais amazônicos. Sua lógica subjacente pressupõe um agente identificável que pratica uma conduta determinada, produz um resultado e pode ser responsabilizado por essa relação de causalidade. Quando aplicada a organizações criminosas que operam com divisão rigorosa de funções e múltiplos níveis hierárquicos, essa lógica encontra limites precisos: os executores diretos são identificáveis, mas os

responsáveis pelo planejamento, financiamento e direção das operações frequentemente permanecem protegidos pela opacidade das estruturas organizacionais.

No contexto dos crimes ambientais amazônicos, esse problema se manifesta com particular intensidade. Um operador logístico que transporta madeira extraída ilegalmente, um intermediário que falsifica documentos de origem florestal, um financiador que investe em equipamentos de garimpo e um gestor que coordena as rotas de escoamento participam da mesma cadeia criminosa, mas suas responsabilidades individuais são difíceis de estabelecer de forma articulada à luz dos tipos penais tradicionais. A tendência de processos criminais a fragmentar essa cadeia em condutas isoladas, responsabilizando cada agente apenas pelo elo que lhe compete, resulta em condenações que não desarticulam a estrutura e permitem sua rápida recomposição mediante substituição dos executores alcançados pela repressão (Roxin, 2000).

Esse diagnóstico aponta para a necessidade de instrumentos jurídicos voltados à responsabilização das organizações como estruturas, e não apenas de seus integrantes individualmente considerados. A Lei n. 9.605/1998, que dispõe sobre crimes ambientais, e a Lei n. 12.850/2013, que define organização criminosa e estabelece meios especiais de investigação, oferecem bases normativas para o enfrentamento integrado do fenômeno. A aplicação conjugada desses diplomas, no entanto, ainda é incipiente na prática jurisprudencial. Decisões do Superior Tribunal de Justiça têm reconhecido a gravidade dos crimes ambientais praticados por organizações criminosas, mas ainda enfrentam dificuldades relacionadas à produção de prova e à complexidade das estruturas envolvidas, o que resulta com frequência em condenações que atingem os executores diretos sem desarticular os níveis superiores das organizações (Stj, 2022).

A investigação desses crimes exige, portanto, técnicas que vão além dos instrumentos convencionais de coleta de prova. A complexidade das cadeias produtivas ilícitas e a utilização de mecanismos sofisticados de ocultação demandam o uso articulado de interceptações telefônicas e telemáticas, análise de fluxos financeiros, monitoramento de rotas logísticas, infiltração de agentes e cooperação internacional. Cada uma dessas técnicas, isoladamente, oferece uma perspectiva parcial da organização. A integração entre elas, orientada por estratégia investigativa previamente definida e sustentada por estruturas institucionais com capacidade técnica adequada, é o que permite alcançar os níveis de comando que sustentam a continuidade das operações criminosas. A ausência dessa integração investigativa, mais do que qualquer lacuna normativa específica, constitui um dos principais obstáculos à efetividade da persecução penal no contexto

analisado (Stj, 2022; Ferrajoli, 2002).

A articulação entre direito penal e direito ambiental constitui, nesse quadro, desafio central. A fragmentação normativa entre diferentes ramos do direito e a atuação setorializada dos órgãos competentes dificultam a construção de estratégias integradas de investigação e repressão. Um crime ambiental praticado por organização criminosa é simultaneamente objeto de interesse do direito penal ambiental, do direito processual penal, do direito administrativo sancionador e, quando envolve lavagem de dinheiro, do direito penal econômico. A ausência de marcos normativos que articulem essas dimensões e de protocolos institucionais que operacionalizem essa articulação representa uma lacuna que as organizações criminosas exploram com eficiência (Ferrajoli, 2002).

## **5.2 LAVAGEM DE DINHEIRO E INTEGRAÇÃO DAS ECONOMIAS ILÍCITAS**

A lavagem de dinheiro assume papel central na dinâmica analisada, funcionando como elo indispensável entre as economias ilícitas e o sistema financeiro formal. Sem mecanismos eficazes de ocultação da origem dos recursos, as organizações criminosas seriam incapazes de reinvestir seus lucros, ampliar suas operações e inserir-se nas cadeias econômicas legais que garantem a continuidade e a expansão de suas atividades. Nesse sentido, a lavagem não é um crime acessório ou derivado da exploração ambiental ilegal: é um componente estrutural da economia criminosa que sustenta todo o sistema.

O Coaf (2023) tem identificado padrões de movimentação financeira atípica em municípios com alta incidência de crimes ambientais, sinalizando o uso sistemático de diferentes técnicas de ocultação. Entre as mais recorrentes estão a constituição de empresas de fachada no setor agropecuário e madeireiro, que conferem aparência legal a operações de compra e venda de recursos naturais; a realização de transações imobiliárias rurais com valores declarados incompatíveis com o perfil econômico dos envolvidos; e a integração com cadeias agroindustriais formais, nas quais produtos de origem ilícita são misturados a lotes de procedência regular, diluindo os indícios de ilegalidade ao longo da cadeia de custódia. Cada uma dessas técnicas explora vulnerabilidades específicas dos sistemas de controle financeiro, e a combinação entre elas eleva significativamente o custo e a complexidade das investigações.

A identificação e o rastreamento desses fluxos financeiros constituem elementos estratégicos para a desarticulação das organizações criminosas, pois atacam a dimensão que mais diretamente sustenta sua capacidade operacional e de expansão. Uma organização criminosa que perde sua

capacidade de lavar dinheiro perde também sua capacidade de reinvestir em equipamentos, de pagar a estrutura de pessoal que sustenta suas operações e de financiar a corrupção de agentes públicos que lhe garantem proteção. Nesse sentido, o combate à lavagem de dinheiro não é apenas uma resposta jurídica ao crime financeiro derivado, mas uma estratégia de ataque às bases econômicas que sustentam a criminalidade ambiental organizada.

A efetividade dessa estratégia depende, contudo, da integração entre os órgãos de controle financeiro e as demais frentes de enfrentamento. Investigações financeiras conduzidas isoladamente identificam o fluxo, mas não necessariamente os responsáveis pelo crime ambiental que o originou, nem as estruturas organizacionais que o operacionalizam. De modo análogo, a repressão ambiental que não alcança a dimensão financeira das organizações remove executores sem comprometer a estrutura de financiamento que permite sua recomposição. A construção de fluxos de inteligência que conectem informações financeiras, ambientais e criminais em tempo real constitui, portanto, uma prioridade operacional para qualquer estratégia de enfrentamento que pretenda ser estrutural (Ferraoli, 2002; Coaf, 2023).

### **5.3 FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E COOPTAÇÃO DO ESTADO**

A análise institucional revela limitações que vão além da insuficiência de recursos e que comprometem estruturalmente a resposta estatal ao fenômeno. A fragmentação entre diferentes órgãos com atribuições complementares, a ausência de integração sistemática de informações e a sobreposição de competências entre Ibama, Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal, órgãos estaduais de meio ambiente e secretarias de segurança pública criam espaços de indefinição nos quais as responsabilidades se diluem e as ações se duplicam sem convergir para resultados efetivos. O Conselho Nacional de Justiça (2023) tem documentado casos em que processos relacionados ao mesmo esquema criminoso tramitam em jurisdições distintas sem comunicação entre os órgãos envolvidos, o que contribui para prescrições, absolvições por insuficiência de prova e condenações parciais que não atingem os níveis de comando das organizações.

Esse problema institucional não é exclusivamente organizacional, solucionável por meio de reestruturações administrativas ou criação de novos órgãos coordenadores. Ele reflete também a ausência de uma cultura de inteligência compartilhada entre instituições que historicamente operam com lógicas setorializadas e que frequentemente competem por protagonismo em investigações de alto perfil. A construção de mecanismos de governança interinstitucional eficazes exige, além de estrutura formal

de coordenação, o desenvolvimento de protocolos operacionais concretos, sistemas de informação compatíveis e incentivos institucionais que valorizem a cooperação em detrimento da atuação isolada (Cnj, 2023).

A cooptação de agentes públicos constitui, contudo, a dimensão mais corrosiva e estruturalmente mais grave do problema institucional. A infiltração de organizações criminosas em estruturas estatais, mediante pagamento de propinas a fiscais ambientais, cartorários, agentes fundiários, policiais e, em alguns casos documentados, magistrados e membros do Ministério Público, não apenas compromete a integridade das instituições individualmente consideradas. Ela converte parcelas do próprio aparato estatal em instrumentos de sustentação das atividades que deveriam combater, criando um paradoxo no qual o Estado simultaneamente persegue e protege as mesmas organizações criminosas. Fiscais que emitem autorizações fraudulentas de exploração florestal, cartorários que registram documentos de propriedade falsificados e policiais que repassam informações sobre operações de repressão são componentes funcionais das cadeias produtivas ilícitas descritas na seção anterior, sem os quais essas cadeias não operariam com a eficiência que os dados empíricos evidenciam (Misse, 2011).

A prevenção e repressão da corrupção tornam-se, portanto, componentes incontornáveis das estratégias de enfrentamento do crime ambiental organizado. Sem a garantia de que os instrumentos jurídicos e operacionais disponíveis serão efetivamente utilizados contra as organizações criminosas, e não capturados por elas, o fortalecimento desses instrumentos perde grande parte de sua efetividade prática. Essa dimensão exige tanto medidas de integridade interna nas instituições envolvidas quanto mecanismos de controle externo que reduzam as oportunidades de cooptação em regiões de baixa visibilidade institucional e elevada presença de economias ilícitas (Misse, 2011; Ferrajoli, 2002).

## **5.4 SOBERANIA FRATURADA E RECONFIGURAÇÃO DO PODER TERRITORIAL**

A presença estruturada das facções em territórios amazônicos evidencia uma reconfiguração da soberania estatal que não pode ser tratada como fenômeno meramente policial ou jurídico. A teoria política clássica define soberania como monopólio legítimo da força no interior de um território delimitado, concepção que remonta às formulações modernas inauguradas no século XVI e consolidadas na tradição do Estado moderno (Bodin, 1576; Weber, 1919). Essa definição descreve uma idealidade normativa que raramente correspondeu à realidade das regiões de fronteira brasileiras, mas que se torna ainda mais distante da experiência concreta de populações amazônicas que convivem cotidianamente com a autoridade de

organizações criminosas como instância reguladora de suas vidas.

A incapacidade do Estado de exercer controle efetivo sobre determinadas áreas resulta na formação de espaços onde normas paralelas são impostas pelas facções, que regulam o uso do território, cobram taxas pelo acesso a rios e áreas de extração, arbitram conflitos entre moradores e decidem sobre quem pode permanecer e quem deve partir. Mbembe (2011), ao desenvolver o conceito de necropolítica, oferece instrumental teórico preciso para compreender essa condição: trata-se de territórios nos quais o poder de decisão sobre a vida e a morte das populações é exercido por atores não estatais, configurando uma soberania fraturada que o Estado formalmente reivindica, mas materialmente não exerce. A violência não é, nesse contexto, uma exceção ou uma falha do sistema: é o mecanismo constitutivo da ordem social que as organizações criminosas impõem, o instrumento pelo qual a norma paralela adquire efetividade e o recurso ao qual recorrem quando sua autoridade é contestada.

Essa fragmentação da soberania manifesta-se na coexistência de diferentes regimes de poder em um mesmo território, com consequências diretas sobre a implementação de políticas públicas. A execução de programas governamentais voltados à proteção ambiental, à regularização fundiária, à saúde e à educação em regiões sob influência de facções encontra obstáculos que não são apenas logísticos, mas políticos e estratégicos. As organizações criminosas têm interesse direto em manter o isolamento dessas regiões em relação às instituições estatais, pois a presença do Estado ameaça sua capacidade de controle territorial e sua base de recrutamento de mão de obra. A resistência à presença estatal é, portanto, um componente deliberado da estratégia das organizações, e não apenas um efeito colateral de sua atuação econômica (Santos, 2007).

A ausência de políticas públicas consistentes nessas regiões, por sua vez, aprofunda as condições de vulnerabilidade que sustentam a dependência econômica das comunidades locais em relação às economias ilícitas. Quando o Estado não oferece alternativas de renda, serviços básicos ou proteção jurídica efetiva, as organizações criminosas preenchem esse vácuo com sua própria oferta, construindo vínculos de dependência que dificultam a reversão do quadro mesmo quando a repressão aumenta. Configura-se, assim, um ciclo de retroalimentação entre ausência estatal e consolidação do poder criminoso que não pode ser rompido apenas pela intensificação das medidas repressivas (Harvey, 2005; Santos, 2007). A proteção ambiental deve ser compreendida, nesse quadro, como componente da soberania e da segurança estatal, e não como política setorial desconectada das dinâmicas de poder territorial. A exploração ilegal de recursos naturais não representa apenas dano ambiental: representa a ocupação de parcelas do

território nacional por organizações que impõem normas próprias, desviam receitas que deveriam compor a arrecadação pública e comprometem estruturalmente a capacidade do Estado de exercer suas funções constitucionais nessas regiões (Silva, 2019).

## **5.5 DIMENSÃO INTERNACIONAL E LIMITES DA RESPOSTA UNILATERAL**

A dimensão internacional do fenômeno produz implicações jurídicas que transcendem a capacidade de resposta unilateral do Estado brasileiro e que raramente recebem a atenção que merecem no debate sobre políticas de enfrentamento do crime ambiental amazônico. A tendência dominante na formulação de respostas ao problema é concentrar o foco nas condições internas que o sustentam, como a fragilidade institucional, a corrupção e a insuficiência de recursos de fiscalização, o que é pertinente, mas insuficiente. A demanda global por commodities como madeira, ouro e soja produzidos em áreas desmatadas cria incentivos econômicos de escala internacional que qualquer resposta exclusivamente doméstica terá dificuldade em neutralizar.

A Ode (2021) tem identificado fluxos de commodities com indícios de origem ilegal em cadeias de fornecimento de países europeus e asiáticos, o que evidencia que o problema da rastreabilidade e da due diligence ambiental nas cadeias globais de abastecimento é tão relevante para o enfrentamento do crime ambiental amazônico quanto as medidas de repressão na origem. Enquanto mercados de destino não implementarem mecanismos robustos de verificação da procedência dos produtos que importam, as organizações criminosas encontrarão compradores para os recursos que extraem ilegalmente, e os incentivos econômicos que sustentam sua atuação permanecerão intactos. Nesse sentido, a pressão regulatória sobre os mercados de destino, por meio de acordos comerciais com cláusulas ambientais, legislação de due diligence nas cadeias de fornecimento e mecanismos de certificação com rastreabilidade efetiva, constitui um componente indispensável de qualquer estratégia abrangente de enfrentamento (Unodc, 2020).

A circulação transnacional de capitais ilícitos oriundos dos crimes ambientais impõe exigências adicionais de cooperação jurídica internacional. A lavagem de dinheiro gerada pela exploração ilegal de recursos naturais amazônicos frequentemente envolve transferências para jurisdições com menor rigor regulatório, compra de ativos no exterior e utilização de estruturas societárias internacionais para dificultar o rastreamento dos recursos. A recuperação desses ativos exige mecanismos de cooperação entre autoridades judiciais e financeiras de diferentes países, celebração de acordos de assistência jurídica mútua efetivos e vontade

política dos Estados envolvidos para priorizar esse tipo de cooperação. A atuação isolada do Brasil mostra-se estruturalmente insuficiente para enfrentar redes criminosas que exploram deliberadamente os diferenciais regulatórios entre países e a fragmentação dos sistemas de controle financeiro internacional (Unodc, 2020).

A construção de respostas juridicamente fundadas e institucionalmente eficazes ao fenômeno analisado exige, portanto, que se operem simultaneamente em múltiplas escalas: o fortalecimento dos instrumentos de direito penal e de persecução criminal no plano interno, a integração interinstitucional que permita superar a fragmentação operacional identificada, o combate à corrupção que compromete a integridade do aparato estatal, a presença territorial do Estado em regiões vulneráveis como condição para romper os ciclos de dependência econômica das comunidades locais em relação às economias ilícitas, e a articulação com parceiros internacionais para atacar a dimensão transnacional do fenômeno. A integração entre a agenda ambiental, a política criminal e a estratégia de desenvolvimento regional constitui, em síntese, condição necessária para respostas que sejam ao mesmo tempo estruturais e sustentadas (Silva, 2019; Ferrajoli, 2002).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite afirmar, com base em evidências empíricas e fundamentação teórica consistente, que a inserção das facções criminosas nos crimes ambientais na Amazônia representa uma transformação estrutural no padrão de atuação do crime organizado no Brasil. Não se trata de simples diversificação de atividades ilícitas, mas de uma reconfiguração estratégica orientada por racionalidade econômica, controle territorial e aproveitamento deliberado de fragilidades institucionais. A convergência entre esses fatores confere ao fenômeno natureza sistêmica que distingue qualitativamente o momento atual de fases anteriores da criminalidade organizada no país, nas quais o narcotráfico ocupava posição central quase exclusiva (Zaffaroni, 2007).

A hipótese inicialmente formulada, de que a atuação das facções nos crimes ambientais representa uma mudança estrutural no padrão do crime organizado com implicações diretas para a soberania e a governança territorial, encontra confirmação nos dados analisados. Essa confirmação, contudo, não é simples: os dados evidenciam que a mudança é ao mesmo tempo mais ampla e mais enraizada do que a hipótese inicialmente supunha. Mais ampla porque não se restringe à diversificação de portfólio criminal, mas implica a construção de formas alternativas de autoridade em territórios onde o Estado não consegue exercer controle efetivo. Mais enraizada porque se articula com condições estruturais de longa duração, como a

desigualdade territorial, o subinvestimento em capacidade institucional nas regiões de fronteira e a demanda internacional por commodities, que nenhuma política de curto prazo é capaz de alterar isoladamente.

A análise dos mecanismos operacionais identificou a existência de cadeias produtivas ilícitas altamente sofisticadas, nas quais a exploração de madeira, o garimpo ilegal e a grilagem de terras não constituem atividades isoladas, mas componentes de um sistema articulado que envolve logística fluvial especializada, mecanismos financeiros de ocultação e inserção em mercados formais nacionais e internacionais (Castells, 1999). A escala dessas operações, evidenciada pelo crescimento de 495% da área de garimpos entre 2010 e 2022 e pela estimativa de que 70% do desmatamento possui indícios de ilegalidade, demonstra que a economia do crime ambiental atingiu dimensão que a torna central, e não periférica, na dinâmica financeira das organizações criminosas.

A dimensão territorial do fenômeno revelou-se igualmente determinante. O controle de áreas estratégicas permite às facções não apenas garantir a continuidade das atividades econômicas ilícitas, mas construir formas de governança paralela que regulam comportamentos, arbitram conflitos e substituem parcialmente a autoridade estatal em regiões de baixa presença institucional (Feltran, 2018). A presença documentada dessas organizações em aproximadamente 45% dos municípios da Amazônia Legal evidencia que esse processo de interiorização já alcançou escala que não pode ser revertida por medidas pontuais de repressão. A soberania estatal, nesse contexto, deixa de ser atributo absoluto e passa a ser compreendida como capacidade efetiva e variável de governança, sujeita a disputas concretas com atores não estatais que dispõem de recursos, organização e vontade para exercê-la (Mbembe, 2011).

As implicações jurídicas e institucionais desse quadro são igualmente graves. O direito penal clássico, estruturado para a responsabilização individual de condutas tipificadas, mostra-se insuficiente para desarticular organizações que operam com divisão rigorosa de funções e múltiplos níveis hierárquicos. A fragmentação entre órgãos com atribuições complementares, a ausência de integração de informações e a cooptação de agentes públicos comprometem estruturalmente a resposta estatal, convertendo parcelas do próprio aparato institucional em instrumentos de sustentação das atividades que deveriam combater (Misse, 2011; Ferrajoli, 2002). A superação dessas limitações exige não apenas reformas organizacionais, mas transformação da cultura institucional de órgãos que historicamente operam de forma setorializada e que raramente são avaliados pela efetividade integrada de suas ações.

A construção de respostas eficazes ao fenômeno impõe, portanto, a

operação simultânea em múltiplas frentes e escalas. No plano interno, exige o fortalecimento dos instrumentos de persecução penal voltados às estruturas organizacionais, a integração interinstitucional efetiva entre os órgãos de fiscalização ambiental, repressão criminal e controle financeiro, e o combate sistemático à corrupção que sustenta a proteção das organizações criminosas por dentro do Estado. No plano territorial, exige a presença efetiva do Estado em regiões vulneráveis não apenas como força repressiva, mas como provedor de serviços, alternativas econômicas e proteção jurídica para populações que, na ausência dessas condições, permanecem dependentes das economias ilícitas como única fonte de renda disponível (Santos, 2007; Harvey, 2005). No plano internacional, exige a articulação com parceiros para a implementação de mecanismos de rastreabilidade nas cadeias globais de fornecimento de commodities e para a recuperação de ativos ilícitos transferidos para jurisdições externas (Unodc, 2020).

Este estudo apresenta limitações que precisam ser reconhecidas. A subnotificação dos crimes ambientais e a natureza clandestina das organizações criminosas impõem restrições à profundidade das inferências possíveis sobre estruturas internas, fluxos financeiros detalhados e redes de relacionamento. A delimitação espacial na Amazônia Legal, embora justificada pela relevância empírica da região, não permite generalização automática para outros contextos de criminalidade ambiental organizada. E a dependência de fontes secundárias, inevitável em pesquisas sobre fenômenos de difícil acesso direto, introduz mediações interpretativas que estudos etnográficos e de campo poderiam complementar.

Essas limitações apontam para uma agenda de pesquisa que este estudo abre, mas não esgota. A comparação sistemática entre diferentes estados da Amazônia Legal, com padrões distintos de presença estatal e de atuação de facções, permitiria identificar com maior precisão as variáveis que explicam a intensidade do fenômeno em cada contexto. O estudo aprofundado dos mecanismos de lavagem de dinheiro específicos utilizados no crime ambiental amazônico, com base em dados de inteligência financeira, contribuiria para o desenvolvimento de instrumentos de investigação mais eficazes. E a análise comparada com outros contextos internacionais de criminalidade ambiental organizada, especialmente na África Central e no Sudeste Asiático, enriqueceria a compreensão do fenômeno em suas dimensões globais e permitiria identificar aprendizados de políticas públicas transferíveis para o contexto brasileiro.

A compreensão do crime ambiental organizado como questão simultaneamente de segurança pública, proteção ambiental e soberania estatal constitui, em síntese, o principal aporte analítico deste estudo. Essa integração de dimensões que frequentemente são tratadas de forma separada

pela literatura especializada e pelas políticas públicas é o que permite compreender a profundidade do problema e a razão pela qual respostas setorializadas, por mais bem formuladas que sejam individualmente, têm sistematicamente falhado em produzir resultados duradouros. O enfrentamento estrutural do fenômeno começa pelo reconhecimento de que ele é estrutural.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 1992.
- BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.
- BODIN, Jean. **Os seis livros da república**. São Paulo: Ícone, 1576/2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023.
- BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório de inteligência financeira**. Brasília: COAF, 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Relatório de fiscalização ambiental 2022. Brasília: IBAMA, 2022.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo demográfico e indicadores sociais da Amazônia Legal. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Relatório de governança fundiária. Brasília: INCRA, 2021.
- BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Monitoramento do desmatamento da floresta amazônica por satélite (PRODES) 2023. São José dos Campos: INPE, 2023.
- BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Relatório sobre garimpo ilegal na Amazônia. Brasília: MPF, 2022.
- BRASIL. Polícia Federal. Relatório de operações ambientais e combate ao crime organizado. Brasília: PF, 2022.
- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). Conflitos no campo Brasil 2022. Goiânia: CPT, 2022.
- CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- FELTRAN, Gabriel. Irmãos: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1975.

G1. Facções transformam crimes ambientais em nova fronteira do poder no Amazonas. G1 Amazonas, Manaus, 12 abr. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2026/04/12/faccoes-transformam-crimes-ambientais-em-nova-fronteira-do-poder-no-amazonas.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2026.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

GREENPEACE. Madeira ilegal na Amazônia brasileira: relatório técnico. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2021.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da Violência 2023. Brasília: Ipea, 2023.

MAPBIOMAS. Relatório anual de uso e cobertura da terra no Brasil 2023. São Paulo: MapBiomas, 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2017.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. São Paulo: n-1 edições, 2011.

MISSE, Michel. Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Illegal trade in natural resources. Paris: OECD Publishing, 2021.

ROXIN, Claus. Política criminal e sistema do direito penal. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2007.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Jurisprudência em teses: crimes ambientais. Brasília: STJ, 2022.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. World Wildlife Crime Report 2020. Vienna: United Nations, 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1919/1999. v. 2.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

# DIRETRIZES DA OCDE E A SOBERANIA FISCAL DO BRASIL

## *OECD guidelines and brazil's fiscal sovereignty*

Rafael Duck  
rafaelduck.adv@gmail.com

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar até que ponto a harmonização da legislação tributária internacional invade a competência tributária e soberania fiscal. Há um movimento internacional que visa adotar medidas que possam adequar as tributações de cada país às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e em que medida isso afeta nossa autoridade e Constituição Federal.

### PALAVRAS-CHAVE:

OCDE. Soberania Fiscal. Brasil.

### ABSTRACT

The purpose of this work is to demonstrate the extent to which the harmonization of international tax laws encroaches upon this tax jurisdiction and sovereignty. There is an international movement aimed at adopting measures to align each country's tax systems with OECD guidelines, and to what extent this affects our authority and Federal Constitution.

**PALAVRAS-CHAVE:** OCDE. Fiscal Sovereignty. Brazil

## 1 INTRODUÇÃO.

O setor produtivo tem obtido uma evolução relevante e crescimento nos países, motivado pela globalização e seus desdobramentos. Internamente, o efeito tem sido positivo para os tomadores e prestadores de serviços, e um dos sinais é que inúmeras companhias têm colocado seus serviços à disposição em outros países ao mesmo tempo, fruto do desenvolvimento de novas tecnologias. Relativamente aos tributos, alguns países instituíram normas fiscais mais favoráveis e as companhias criaram um movimento de migrar suas sedes para regiões do globo com tributação mais favorecida ou com incentivos fiscais.

Esse processo migratório empresarial tem ocasionado uma perda de receita significativa para alguns estados, fundado nos planejamentos tributários imoderados e, conseqüentemente, fomentando considerável inquietação na classe política (caso Starbucks) <sup>1</sup> que, sabidamente, enxerga

<sup>1</sup> Starbucks 'paga £8,6 milhões de imposto sobre vendas de £3 bilhões' | Starbucks | O Guardião

os efeitos da perda de arrecadação e seus impactos na administração dos recursos públicos.

À vista disso, há orquestrada uma gama legislações tributárias visando combater a erosão das bases de tributação, permeando, assim, dúvida acerca da soberania dos países que se submetem à harmonização da legislação fiscal. Esses e outros motivos instigam a criação deste trabalho de investigação, que se propõe a trazer a resposta para o impasse exposto.

## **2. SÍNTESE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E SOBERANIA FISCAL.**

Considerando a existência de países com modelo de governança dispares, verifica-se que a maioria é dotada de independência, com o direito de dispor livremente sobre sua organização política, administrativa e orçamentária.

A soberania<sup>2</sup> é uma das características fundamentais de validade de um estado, inclusive do ponto de vista externo, com reconhecimento pelos seus pares, respeitando seus limites geográficos e demais elementos de sua autonomia, obstando qualquer evento externo ou interno que não observem as garantias de existência, podendo repeli-los.

Nesta linha, internamente, cada país tem a capacidade legislativa de criar seus tributos, indicadas as bases de tributação, fiscalização, formalização do crédito tributário e demais atos da administração fiscal.

No Brasil, gozando dos efeitos da plenitude de sua competência normativa, a carga tributária<sup>3</sup> encontra-se demasiadamente sobre o consumo, com tributos como IPI, ICMS, PIS/COFINS, ISS e IPI. Em relação à renda, pode-se citar o imposto de renda, sobre o lucro temos Contribuição sobre o Lucro líquido – CSLL. Para além disso, há igualmente os tributos referente ao patrimônio, como IPTU, ITR, IPVA:

“Nos países da Organização para a Cooperação

---

2 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

3 Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2021 os tributos sobre consumo de bens e serviços representaram, em média, 31,9% da receita tributária total (OCDE, 2023, p. 24), enquanto no Brasil chegaram a 45,1% da receita tributária total, mantendo-se sempre em um patamar superior a 41% até 2021, como demonstra o Gráfico 1. É evidente que isso reflete a alta concentração de renda e patrimônio no país, o que dificulta deslocar o centro de gravidade do sistema tributário na direção da diminuição do peso relativo dos tributos sobre o consumo.”<sup>4</sup>

Todo esse arcabouço exacional<sup>5</sup> compõe o sistema tributário brasileiro, cada um com sua hipótese de incidência, base de cálculo e alíquota, nomeadamente, formando a regra matriz de incidência dos tributos, de aptidão de cada ente da federação e autorizado pela Constituição Federal.

Notadamente, o modelo fiscal brasileiro é amplamente criticado, tanto pela comunidade interna quanto pela externa, motivado pela complexidade na apuração dos tributos, de alíquotas excessivas, da incidência de inúmeros tributos sobre a mesma base, da adoção de metodologia de cálculo incompreensível, da ausência de não cumulatividade plena em determinados tributos e das discussões acerca da natureza de certos conceitos para fins de incidência tributária.

São incalculáveis os indicativos graves que moldam o sistema, reconhecidamente como um dos mais embaraçosos de compreensão e apuração, o que provoca um custo tributário expressivo, traduzindo em distanciamento da neutralidade e significativa regressão do modelo, mitigando seus princípios legais e causando onerosidade aos contribuintes. Esses predicados corroboram na falta de saúde financeira das empresas, uma vez que são severamente asfixiadas, influenciando negativamente as relações empresariais e o desenvolvimento econômico.

Apesar das características rascunhadas, esses componentes, ainda que arraigados dos mais negativos comentários, formam o sistema fiscal brasileiro, oriundo de sua política interna e soberania fiscal, escolhido pelo povo brasileiro através dos seus representantes.

Aqui, o ponto central não se discute em si a precariedade deste

<sup>4</sup> EE19\_2024.pdf - Instituição Fiscal Independente.

<sup>5</sup> Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais.

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

modelo, ainda que, manifestamente, há flagrante necessidade de revisão desse paradigma, que atrasa o desenvolvimento econômico e penaliza os contribuintes, mas, certamente, a ingerência de outros organismos internacionais, como será devidamente evidenciada.

### **3 SURGIMENTO DA OCDE, FUNÇÃO E DIRETRIZES.**

Os Estados, segundo parte da literatura, foram criados como uma forma de proteção dos residentes e determinação de uma organização social, onde um representante, escolhido pelo povo, tomaria decisões políticas em prol de toda sociedade, tendo um país com autonomia, trazendo a paz social.

Ao longo dos anos, esse modelo de Estado se mostrou bastante eficaz, embora tenham ocorrido diversas ações negativas internas, nas instituições de leis, previsão do direito positivado, observância do direito e proteção à propriedade privada. Isto é, internamente, houve um avanço significativo aos residentes com a solidificação do estado soberano.

Ocorre que, progressivamente, a ocorrência de múltiplas guerras entre os Estados, todos com motivos específicos, disputa por terras, invasões e disputas comerciais foram traumáticas, provocando as duas guerras mundiais na Europa, devastando países, acarretando a morte de milhares de civis e militares, promovendo uma fragmentação das economias, gerando um grau de insegurança e prejuízos imensuráveis.

Nesse bojo, como forma de criar um órgão mundial de debate e soluções de problemas entre os países, adveio a Organizações das Nações Unidas (ONU), no dia 24 de outubro de 1945.

A criação de um órgão internacional representou um desenvolvimento substancial nas relações diplomáticas e resoluções de conflito, o que, de certa forma, influenciou a criação de outros órgãos com vertentes específicas, voltados para cada campo de atuação, e solucionando impasses, resultando, desse modo, na criação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE) <sup>6</sup>, em 1948, tendo também como pano de fundo a Segunda Guerra Mundial, objetivando a integração dos países atingidos e fragilizados economicamente e administrando os recursos do Plano Marshall. Posteriormente, com o esgotamento das funções de administração do fundo e a completude de suas atribuições embrionárias, o órgão foi renomeado para Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 03 de setembro de 1961, aderindo uma nova faceta. Portugal, por exemplo, faz parte do seletor grupo desde 16 de abril de 1948<sup>7</sup>.

De posse da nova roupagem, a OCDE passou, com mais de 100 países,

a ser um fórum de debate econômico e de divulgação de diretrizes para o melhor progresso e aperfeiçoamento de políticas públicas<sup>8</sup>.

Ilustrando o formato de atuação, pode-se citar, tomando como base apenas 2025, os relatórios emitidos aos países, cotejando os mais diversificados cenários e escopo, trazendo indicadores de melhoria:

Financiamento da proteção social por meio de receitas fiscais gerais, contribuições para a previdência social e formalização na Tailândia<sup>9</sup>;

Análises da OCDE sobre o mercado de trabalho e as políticas sociais: Romênia 2025<sup>10</sup>;

Análise de Coerência de Políticas da OCDE da Irlanda: Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável<sup>11</sup>;

Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais: Omã 2025 (Segunda Rodada): Relatório de Revisão por Pares sobre a Troca de Informações a Pedido<sup>12</sup>;

Fórum Mundial sobre Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Fiscais: Honduras 2025 (Segunda Rodada): Relatório de Revisão por Pares sobre o Intercâmbio de Informações a Pedido<sup>13</sup>;

Em se tratando do Brasil, que desde 2022 requereu adesão ao grupo, em meados de 2024, a OCDE exarou relatório a respeito do saneamento básico brasileiro, campo altamente defasado na nossa conjuntura e que, inquestionavelmente, carece de significativas intervenções por parte do Estado para a resolução de um problema que se perpetua e é pouco explorado pela classe política<sup>14</sup>:

“...A ANA enfrenta restrições relacionadas à gestão de seus recursos humanos e financeiros devido às regras que regem a arrecadação e o uso das receitas do setor, a gestão fiscal e os procedimentos de contratação do serviço público. Essas restrições geram preocupações quanto à capacidade da ANA de desempenhar suas novas funções, enfrentar os desafios, garantir o uso eficiente dos recursos e atuar de forma independente no futuro. Principais recomendações • Defender mudanças na legislação para garantir as receitas necessárias à execução das funções relacionadas com a regulação do saneamento básico e para aumentar a flexibilidade e a autonomia do regulador no uso dos recursos. • Defender a aprovação

8 Como trabalhamos | OCDE

9 Financing Social Protection through General Tax Revenues, Social Security Contributions and Formalisation in Thailand | OECD

10 OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Romania 2025 | OECD

11 OECD Policy Coherence Scan of Ireland | OECD

12 Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Oman 2025 (Second Round) | OECD

13 Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Honduras 2025 (Second Round) | OECD

14 Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil

da contratação de mais servidores públicos efetivos e a modernização e flexibilidade das práticas de contratação do serviço público...”

Em referência ao estado português, em 2024, fora emitido relatório demonstrando o avanço do país em relação à modernização da justiça em Portugal, apontando uma melhora na aproximação com a sociedade, progresso na prestação da atividade jurisdicional e indicando possíveis ações para avançar nesta pauta:

‘...Portugal tem envidado esforços significativos para acelerar a transformação digital do sistema de justiça e integrar as tecnologias digitais e os dados para conceber e implementar uma justiça centrada nas pessoas. Os documentos estratégicos de Portugal refletem o compromisso do governo de acelerar a inovação e utilizar as tecnologias e os dados digitais para melhorar a vida das pessoas, com base nos anteriores esforços de simplificação administrativa. Entre os domínios em que poderão ser envidados mais esforços para apoiar a utilização bem-sucedida das tecnologias digitais e dos dados para melhorar o acesso à justiça contam-se a melhoria das estruturas de governação que supervisionam a transformação digital do sistema de justiça. Isto implica abordar a sustentabilidade dos planos estratégicos, desenvolver uma visão estratégica para a utilização responsável e fiável da inteligência artificial (IA) no setor da justiça, melhorar as infraestruturas das tecnologias de informação e de comunicação (TIC) e melhorar as competências e capacidades institucionais e individuais...’<sup>15</sup>.

Ainda sobre o Brasil, no relatório “Brasil tem tido uma forte recuperação<sup>16</sup>” entre as diversas análises realizadas, sobretudo em relação à economia sob a perspectiva da COVID-19, identificando uma recuperação da nossa economia. Concomitantemente a isso, menciona a necessidade de uma reforma tributária, buscando um cenário mais saudável para as empresas, com a instituição do IVA em detrimento do sistema antigo:

“...O sistema tributário do Brasil é altamente complexo e distorce as decisões de produção. Cinco impostos diferentes sobre o consumo de bens e serviços são cobrados em bases às vezes sobrepostas e em diferentes níveis de governo, com créditos incompletos para insumos intermediários e insegurança jurídica substancial, dando origem a longas disputas fiscais.

Uma proposta atualmente discutida no Congresso visa consolidar os diferentes impostos sobre o consumo em um imposto sobre valor agregado (IVA) unificado. Este IVA teria regras simples e uma base tributária comum e ampla harmonizada entre os estados, crédito fiscal total sobre todos os

<sup>15</sup> Modernização da justiça em Portugal

<sup>16</sup> OECD (2023), OECD Economic Surveys: Brazil 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a2d6acac-en>.

insumos e taxa zero para exportações. O governo fez dessa reforma tributária uma prioridade fundamental. "Os desafios políticos incluem a distribuição de receitas entre os estados, mas uma transição gradual e mecanismos de transferência entre os estados devem ajudar a construir um consenso para a reforma tributária..."

Destarte, em busca de adequação do modelo tributário brasileiro, instituíram a reforma tributária do consumo do Brasil, com a Emenda Constitucional nº 132/2023<sup>17</sup>, Lei Complementar nº 214/2025<sup>18</sup> e Lei Complementar nº 227/2026, buscando internalizar método europeu do Imposto sobre Valor Agregado – IVA.

## **4 PLANO DE COMBATE A EROÇÃO FISCAL E PREÇO DE TRANSFERÊNCIA – BEPS, DA OCDE.**

Ainda na linha de relatórios emitidos pela OCDE, cumpre apresentar, de forma exemplificativa, outros informes de caráter fiscal do órgão em tela.

Visando combater os planejamentos fiscais agressivos e estancar a perda de arrecadação, a OCDE instituiu o plano de combate à erosão fiscal e preço de transferência<sup>19</sup>, evitando, nessa esteira, o comprometimento dos entes no desenvolvimento das políticas públicas. Com isso, deve-se aplicar uma conformidade tributária entre os países, impedindo a ocorrência de ação extrema de redução da carga tributária pelos agentes da cadeia comercial, garantindo a vitalidade financeira dos estados.

Antes de prosseguir, cabe mencionar que não se pretende abordar as operações tributárias propriamente ditas no que se refere ao cálculo, uma vez que tal análise não constitui objeto do presente trabalho, restringindo-se a abordagem ao tema delimitado no título desta obra.

A globalização apresenta relevantes vantagens para as empresas e para o setor produtivo, ao possibilitar o alcance e a integração com outros mercados. Não obstante, segundo o relatório da OCDE, existem pontos negativos, como a possibilidade das empresas de migrarem para qualquer lugar do globo, principalmente com o avanço das economias digitais, e busca de alternativas para redução de custos tributários e mão de obra:

"Os governos saem prejudicados muitos governos têm que lidar com

<sup>17</sup> Emenda Constitucional nº 132

<sup>18</sup> Art. 1º Ficam instituídos:

I - o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, de que trata o art. 156-A da Constituição Federal; e

II - a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, de que trata o inciso V do caput do art. 195 da Constituição Federal.

Art.2º O IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Lei Complementar.

<sup>19</sup> OECD (2013), Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264192744-en>.

arrecadação reduzida e elevados custos para assegurar o cumprimento das obrigações tributárias. Para além disso, a erosão da base tributária e a transferência de lucros (BEPS) enfraquece a integridade do sistema tributário, uma vez que o público, a mídia e alguns contribuintes consideram injustos os impostos sobre pessoas jurídicas nos países em desenvolvimento, a falta de arrecadação leva a um problema crítico de financiamento público que poderia ajudar a promover o crescimento econômico não é ideal que a alocação global dos recursos seja influenciada por comportamentos motivados por razões fiscais.

Os contribuintes saem prejudicados quando as normas tributárias permitem às empresas reduzir a carga tributária, ao deslocarem os seus rendimentos para fora das jurisdições nas quais desenvolvem as atividades produtivas, outros contribuintes nessas jurisdições tem que assumir uma fatia maior da carga tributária.

Sem prejudicar os negócios, as empresas multinacionais podem arriscar a sua reputação se a sua alíquota tributária efetiva for considerada muito baixa. Ao mesmo tempo, negócios distintos podem avaliar esse risco de forma diferenciada, e ao não se beneficiarem das oportunidades legais para reduzir a sua carga tributária, as empresas podem encontrar-se em uma situação de desvantagem competitiva. Da mesma forma, empresas que atuam quase exclusivamente no mercado doméstico, incluindo negócios familiares e empresas recentes e inovadoras, têm dificuldade em competir com empresas multinacionais, que têm capacidade para transferir os seus lucros para além das fronteiras, a fim de evitar ou reduzir impostos. Assim, a concorrência leal é afetada pelas distorções induzidas pela erosão da base tributária e pela transferência de lucros.”

Por essa razão, o G20 incumbiu à OCDE a criação de plano de combate à erosão fiscal (plano de alinhamento tributário entre países), identificar as ações, prazos e recursos para consecução dos objetos do relatório em epígrafe:

Ação 1 – Abordar os desafios fiscais da economia digital;

Ação 2 – Neutralizar os efeitos dos instrumentos híbridos;

Ação 3 – Reforçar ações relativas à SEC (Securities and Exchange Commission);

Ação 4 – Limitar a erosão das bases tributárias por meio da dedução de juros e outras compensações financeiras;

Ação 5 – Combater de modo mais eficaz as práticas tributárias prejudiciais, tendo em conta a transparência e substância;

Ação 6 – Prevenir a utilização abusiva do convênio;

Ação 7 - Prevenir que status de EP (Established Presence) seja artificialmente evitado;

Ação 8, 9 e 10 - Garantir que os resultados dos preços de transferência estejam alinhados com a criação de valor;

Ação 11 - Estabelecer metodologias para coletar e analisar os dados sobre os fenômenos econômicos da erosão da base tributária e da transferência de lucros e as ações para remediá-los;

Ação 12 - Exigir que os contribuintes revelem os seus esquemas de planejamento tributário agressivo;

Ação 13 - Reexaminar a documentação de preços de transferência;

Ação 14 - Tornar mais efetivos os instrumentos de resolução das disputas;

Ação 15 - Desenvolver um instrumento multilateral.

Os indicativos relacionados sobre as diretrizes da OCDE não se exaurem nesses tópicos apresentados, tendo em vista a existência de uma gama de instrumentos de igual forma. Contudo, a fim de demonstrar a natureza e forma de atuação do organismo internacional, entende-se que as orientações tratadas são satisfatórias para compreensão da atuação. Isto é, resta clara a criação normas buscando uniformizar a carga fiscal dos países filiados na corporação.

## **5 CONCLUSÃO.**

As razões descritas no trabalho devem ser analisadas a fim de responder à questão elementar dessa obra: Em que medida a harmonização fiscal no contexto da União Europeia e as Diretrizes da OCDE restringem a autonomia fiscal do Brasil e dos Estados?

Seriam imprecisas e inócuas as considerações, principalmente no tocante ao tema, sem esmiuçar nossa Constituição Federal.

Como exposto inicialmente, a formação dos Estados foi salutar por diversas razões, sendo que eles, especialmente os Democráticos de Direito, são consolidados por uma Constituição, devendo, portanto, ser analisados sob a perspectiva constitucional.

Explorando a Carta Magna, o art. 1º, inciso I20 aduz que República Federativa do Brasil terá como fundamento a soberania. Com efeito, cumpre esclarecer seus conceitos à luz da doutrina brasileira para fins de construção do raciocínio.

Dirley Cunha Júnior e Marcelo Novelino, em sua obra de Direito Constitucional, resumidamente, defendem que a autonomia pode ser definida como um poder político supremo e independente, não podendo ser limitada por qualquer outro poder na ordem interna, bem como sendo independente por não acatar ordens externas que não tenham sido voluntariamente aceitas pelo próprio Estado. Indo além, reforça-se a existência da supremacia externa e interna, considerando-se a externa como a representação do Estado em face de outros Estados estrangeiros.

Em complemento a esse raciocínio e argumentação, é inevitável mencionar que o Estado brasileiro rege-se, nas relações internacionais, pelo princípio da independência nacional<sup>21</sup>, primando pela própria autonomia. Logo, sopesando as informações extraídas da nossa Constituição Federal e da doutrina acerca da temática, conclui-se que a harmonização da legislação tributária internacional pode afrontar, em certa medida, a autonomia estabelecida por nossa Lei Maior.

Evidentemente, não se trata de uma imposição direta. Todavia, de todo modo, não é salutar que determinados órgãos externos tratem de questões atinentes à esfera de atuação da classe política nacional.

Suscitando maiores reforços relevantes como alicerces para o deslinde da pergunta central, consoante mencionado anteriormente, é proveitosa a criação de fóruns internacionais para debater assuntos relevantes na comunidade internacional. Não obstante, não é seguro e preciso o direcionamento de legislações a países com realidades diferentes em diversos aspectos, pois o transplante jurídico nem sempre solucionará os mesmos obstáculos em países com características distintas.

Ilustrando eventuais equívocos de análises estrangeiras, Wolfgang Munchau em sua obra KAPUT: o fim do milagre alemão<sup>22</sup>, relata a situação em que a Comissão Europeia recomendou às autoridades alemãs o encerramento com todas as garantias às instituições de crédito do setor público, fato esse, que ajudaria na queda da economia alemã.

**20 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:**

**I - a soberania;**

**21Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:**

**I - independência nacional;**

**22 MUNCHAU, Wolfgang. KAPUT: o fim do milagre alemão. Inglaterra: Contexto; Swift Press, 2024. Página 37/38.**

Essencialmente relativo à reforma tributária no Brasil, como é cediço, era manifesta a necessidade de revisão da tributação. Sob outra perspectiva, a implantação de normas externas é preocupante, uma vez que há cenários altamente divergentes em comparação aos países europeus, especialmente diante da forma precipitada com que determinadas medidas são discutidas, muitas vezes sem a interlocução com autores e com os chamados “trabalhadores de chão de fábrica”, isto é, os próprios agentes da relação tributária.

Trata-se de países em desvantagem econômica, marcados por desigualdades sociais abissais, por um setor produtivo sensível às mudanças econômicas e por regiões consideravelmente incentivadas, motivando genuínas preocupações em relação ao novo protótipo fiscal.

Tomando como exemplo a complexidade da análise de autores externos sobre a realidade brasileira, cita-se o relatório da ONU que descreve que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas instituídas<sup>23</sup>, além de criticar o fim do teto de gastos. O narrado desvenda fielmente a cautela em relação às determinações e recomendações externas. Sabidamente, o Brasil é um Estado com elevado nível de dispêndio e sem compromisso com a agenda fiscal, fato evidenciado pelas despesas que atingiram o patamar de 45,9% do PIB em 2022<sup>24</sup>.

Isso atesta claramente a imprecisão e desconhecimento do nosso contexto econômico, social e político.

Nosso país é perdulário, demandando a existência de um Estado fiscal, nas palavras de José Casalta Nabais<sup>25</sup>. Os efeitos para o contribuinte são nefastos e estagnadores para o setor produtivo, reforçando a exigência de mudanças, todavia, obviamente, respeitando nossa liberdade política.

O Imposto sobre Valor Agregado - IVA é um instrumento fiscal largamente aplicado na Europa, com características louváveis<sup>26</sup>, mas que aspira cuidados para o Brasil, especialmente com o fim dos benefícios fiscais regionais. Temos regiões afastadas dos grandes centros (áreas com acesso remoto ou apenas de transporte aquaviário), carentes de infraestrutura e baixa densidade demográfica, assim, desestimulando o empreendedorismo e carecendo de intervenção estatal. Indicadores negativos, esses, que são mitigados através de medidas de desoneração, atraindo investimentos privados e fomentando o setor produtivo.

Afora isso, a volatilidade do dólar é um problema que afeta fortemente

<sup>23</sup> Relatório aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados.

<sup>24</sup>

<sup>25</sup> VASQUES, Sérgio. O imposto sobre o valor acrescentado, p. 105.

<sup>26</sup> NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos, p. 215.

a nossa economia por meio das importações de insumos, pressionando os preços ao longo da cadeia comercial, produzindo inflação especificamente no combustível e confirmando temeridade com esgotamento das regalias fiscais (aumentando a carga tributária), juntamente com os efeitos inflacionários.

Por outro lado, há a compreensão interna dos elementos prejudiciais dos gravames, iniciando a transformação do sistema com a redução do número de tributos sobre o consumo – limitando a regressividade – instituindo impostos com cálculos factíveis e transparentes. Paralelamente, a revisão das exações da folha, o fim das antecipações e a ampliação dos créditos fiscais dão um norte a seguir, atenuando as imperfeições do método antigo, ao passo que os benefícios fiscais seriam mantidos com as devidas avaliações de desempenho e impacto para região ou seguimento.

Igualmente, a padronização das alíquotas, o fim do uso dos impostos com caráter extrafiscal (como forma de induzir comportamentos) e a extinção do cálculo por dentro (ICMS) são movimentos relevantes para a redução da complexidade fiscal, assim como a condensação da legislação tributária e moderação na profusão dessas normas.

De mais a mais, nosso judiciário andou bem na limitação das multas moratórias e punitivas, brecando a ânsia punitiva estatal, permeando um senso de justiça fiscal, porém, ainda nesse aspecto, deve-se realinhar e uniformizar a aplicação das multas, indicando a base de incidência correspondente ao fato descrito. Noutra ponta, acerca dos tributos sobre a renda, recomenda-se a avaliação dos limites de deduções, suavizando o impacto do imposto e aperfeiçoando a renda do brasileiro, que já se submete ao elevado grau de tributação indireta na aquisição de bens e serviços, encurtando o poder de compra.

Em suma, as soluções indicadas, obviamente, não resolveriam todos os problemas da tributação brasileira, pois demanda uma análise mais específica em cada tributo e bases de incidência, no entanto, decerto, seria uma renovação menos agressiva e circunstancial, respeitando a autonomia da Federação para o manejo de proposições nacionais, observando nossa Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

NEVILLE, Simon. Starbucks 'pays £8.6m tax on £3bn sales'. **The Guardian**, Londres, 15 out. 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2012/oct/15/starbucks-tax-uk-sales>. Acesso em: 29 jul. 2025.  
Portal da OCDE, disponível em: [Our history | OECD](#). Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal Diplomático, disponível em: [OCDE - Relações Diplomáticas – História Diplomática Relações Bilaterais - Portal Diplomático](#). Acesso em: 27 de julho de 2025.

Portal da OCDE, disponível em: [Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes | OECD](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal da OCDE, disponível em: [Financing Social Protection through General Tax Revenues, Social Security Contributions and Formalisation in Thailand | OECD](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal da OCDE, disponível em: [Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Oman 2025 \(Second Round\) | OECD](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal da OCDE, disponível em: [Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Honduras 2025 \(Second Round\) | OECD](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal da OCDE, disponível em: [Modernização da justiça em Portugal](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal da OCDE, disponível em: [Addressing Base Erosion and Profit Shifting | OECD](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal exame, MARCELINO, Ueslei. Disponível em: [Cada parlamentar brasileiro custa US\\$ 5 milhões por ano | Exame](#) Acesso em: 29 de julho de 2025.

Portal da Convergencia Brasil. SHALDERS, André. Disponível em: [Congresso Nacional brasileiro é o segundo mais caro do mundo](#) Acesso em: 28 de julho de 2025.

Portal da câmara dos deputados. HAJE, Lara. Relatório aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU, Disponível em: [Relatório aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados](#) Acesso em: 28 de julho de 2025.

Portal Agencia Gov. AQUINO, Yara. Disponível em: [Despesa do Governo Geral foi de R\\$ 4,6 bilhões em 2022, equivalente a 45,9% do PIB – Agência Gov](#) Acesso em: 28 de julho de 2025.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. Teoria geral do Estado e ciência política. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2024.

RESENDE ALVES, Maria Manuela Magalhães Silva Fora. Noções de direito constitucional ciência política. Lisboa: Rei dos Livros, 2022.

MUNCHAU, Wolfgang. KAPUT: o fim do milagre alemão. Inglaterra: Contexto; Swift Press, 2024.página 37/38.

PINTO, Alexandre Evaristo; LIOTTI, Belisa Ferreira; et al. Adicional da CSLL e o Pilar 2 da OCDE. São Paulo: MP Editora, 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para concursos. Bahia: JusPodivm, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

VASQUES, **Sérgio**. O Imposto Sobre o Valor Acrescentado. Coimbra: Almedina, 2024. p. 105.

NABAIS, José Casalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos: Contributo Para a Compreensão Constitucional do Estado Fiscal Contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 215.

# GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL, SEGURANÇA JURÍDICA E ATUAÇÃO JURISDICIONAL NA PROTEÇÃO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: ANÁLISE DA LEI Nº 2.910/2025 DE GUAJARÁ-MIRIM (RO)

*Interinstitutional governance, legal certainty and jurisdictional action in the protection of persons with autism spectrum disorder: an analysis of law no. 2,910/2025 of Guajará-Mirim (RO)*

Sérgio Roberto Bouez da Silva  
sobouez@hotmail.com

Delson Fernando Barcellos Xavier  
delson@unir.br

## RESUMO

O artigo analisa a Lei Municipal nº 2.910/2025, de Guajará-Mirim (RO), que instituiu a Carteira de Identificação do Autista no município, sob a perspectiva da governança interinstitucional, da intersetorialidade entre saúde, educação e assistência social, e de seus reflexos sobre a segurança jurídica e a atuação jurisdicional. Objetiva-se verificar em que medida a norma municipal traduz, em escala local, as diretrizes da Lei nº 12.764/2012, da Lei nº 13.977/2020 (Lei Romeo Mion) e da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e discutir em que medida as lacunas de governança identificadas tendem a se converter em demandas ao Poder Judiciário. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, baseada em revisão bibliográfica e em análise documental da legislação federal e municipal pertinente. Os resultados indicam que a lei guajaramirense, ao instituir documento de identificação que assegura prioridade de atendimento, isenções tarifárias e tratamento preferencial em situações emergenciais, replica em âmbito local o desenho normativo federal, mas deixa em aberto questões centrais de governança, como a definição do órgão gestor, os fluxos de cooperação entre as secretarias municipais de saúde, educação e assistência social, e os mecanismos de fiscalização e capacitação de profissionais, lacunas que, por gerarem insegurança sobre quem deve garantir o quê e a quem, tendem a deslocar para o Poder Judiciário a resolução de conflitos que poderiam ser equacionados na via administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** governança interinstitucional, transtorno do espectro autista, segurança jurídica, atuação jurisdicional, intersetorialidade.

## ABSTRACT

This article analyzes Municipal Law No. 2,910/2025, of Guajará-Mirim (RO, Brazil), which created the Autism Identification Card in the municipality, from the perspective of interinstitutional governance, intersectoral cooperation among health, education, and social assistance, and its implications for legal certainty and jurisdictional action. The aim is to verify to what extent the municipal norm translates, at the local level, the guidelines of Federal Law No. 12,764/2012, Federal Law No. 13,977/2020 (Romeo Mion Law), and Federal Law No. 13,146/2015 (Statute of Persons with Disabilities), and to discuss to what extent the identified governance gaps tend to be converted into judicial claims. This is a qualitative, exploratory-descriptive study based on a literature review and documentary analysis of the relevant federal and municipal legislation. The results indicate that the Guajará-Mirim law, by creating an identification document that ensures priority service, tariff exemptions, and preferential treatment in emergency situations, replicates the federal normative design at the local level, while leaving open central governance questions, such as the definition of the managing body, the cooperation flows among the municipal secretariats of health, education, and social assistance, and the oversight and professional training mechanisms, gaps that, by generating uncertainty about who must guarantee what and to whom, tend to shift to the Judiciary the resolution of conflicts that could be settled administratively.

**KEYWORDS:** interinstitutional governance, autism spectrum disorder, legal certainty, jurisdictional action, intersectorality.

## 1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento jurídico das pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) como sujeitos de direitos plenos é fenômeno relativamente recente no ordenamento brasileiro, consolidado a partir da Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, conhecida como Lei Berenice Piana, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Essa norma equiparou, para todos os efeitos legais, a pessoa com TEA à pessoa com deficiência, o que produziu o efeito de incorporar esse público ao sistema de proteção construído posteriormente pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e ampliado, em aspecto específico, pela Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020 (Lei Romeo Mion), que criou a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea) em nível federal.

Esse arcabouço normativo, todavia, não se efetiva por si mesmo. A

garantia de atendimento prioritário, de acesso à saúde, à educação e à assistência social, e de isenções e descontos previstos em lei depende da atuação concreta dos entes federativos, em especial dos municípios, que respondem pela prestação direta da maior parte dos serviços públicos que afetam o cotidiano da pessoa com TEA e de sua família.

É nesse espaço de concretização normativa que se insere a Lei Municipal nº 2.910, de 24 de março de 2025, do Município de Guajará-Mirim, Estado de Rondônia, que criou a Carteira de Identificação do Autista no âmbito municipal e dispôs sobre o acesso prioritário e as isenções dela decorrentes.

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser assim formulado: em que medida a Lei nº 2.910/2025 traduz, em arranjo de governança interinstitucional, as diretrizes da legislação federal de proteção à pessoa com TEA, e em que medida as lacunas de governança e de segurança jurídica nela identificáveis tendem a se converter em demanda ao Poder Judiciário, no contexto de um município de pequeno porte e de fronteira internacional?

A relevância do tema decorre de pelo menos quatro fatores. Primeiro, a literatura sobre políticas públicas voltadas à deficiência e à neurodivergência tende a concentrar-se na análise da legislação federal e estadual, com menor atenção à escala municipal, onde a política é, de fato, vivida pelos seus destinatários. Segundo a experiência de Guajará-Mirim oferece caso ilustrativo de como municípios amazônicos, de orçamento e quadro técnico limitados, internalizam obrigações normativas que pressupõem capacidade administrativa intersetorial nem sempre disponível.

Terceiro, a indefinição de competências e de critérios de aplicação em normas dessa natureza é fonte conhecida de insegurança jurídica, que se projeta tanto sobre o beneficiário, que não sabe exigir o quê e de quem, quanto sobre o ente público e o estabelecimento privado, que não sabem precisamente a que estão obrigados, condição que tende a alimentar a judicialização de pretensões que poderiam ser resolvidas na via administrativa.

Quarto, a discussão sobre governança interinstitucional e seus efeitos sobre a atuação jurisdicional permanece carente de aprofundamento na literatura jurídica voltada ao Poder Judiciário e à administração pública de Rondônia, público preferencial da Revista da Emeron.

O objetivo geral deste artigo é analisar a Lei nº 2.910/2025 de Guajará-Mirim sob a perspectiva da governança interinstitucional, identificando seus dispositivos centrais, seu alinhamento com a legislação federal, os desafios de intersetorialidade que se impõem à sua implementação e os reflexos das lacunas identificadas sobre a segurança jurídica e a atuação

jurisdicional.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) sistematizar o marco normativo federal de proteção à pessoa com TEA e a posição que nele ocupa a carteira de identificação; (ii) caracterizar os dispositivos da lei municipal de Guajará-Mirim e seu alcance; (iii) discutir, à luz da literatura sobre governança interinstitucional e intersetorialidade, os arranjos necessários à efetivação da norma nas áreas de saúde, educação e assistência social; (iv) examinar em que medida as lacunas de governança identificadas comprometem a segurança jurídica da política e tendem a deslocar para o Poder Judiciário a resolução de conflitos administrativos; e (v) apontar desafios e recomendações para a implementação da política no município.

O artigo justifica-se, ainda, pela sua aderência a duas das linhas temáticas da Revista da Emeron. Primeiro, à linha “Direito, Cidadania e Meio Ambiente”, que privilegia a análise do estado de direito como garantidor da cidadania e da promoção dos direitos humanos.

Segundo, e de modo mais direto, à linha “Sociedade e Poder Judiciário do Estado de Rondônia”, que situa o Judiciário rondoniense como ente estatal responsável pela solução dos conflitos resultantes das interações sociais e, em razão dessa atuação, merecedor da confiança da sociedade: é exatamente esse o papel que o Judiciário tende a assumir quando a governança interinstitucional de uma política municipal falha em assegurar, na via administrativa, a efetivação dos direitos que ela própria instituiu. O artigo dialoga, por fim, com a linha “Administração Judiciária, Tecnologia e Desenvolvimento da Justiça”, na medida em que a redução da litigiosidade evitável é também finalidade da administração judiciária.

Quanto à estrutura, além desta introdução, o artigo apresenta, na seção 2, o marco normativo federal de proteção à pessoa com TEA; na seção 3, o referencial teórico sobre governança interinstitucional e intersetorialidade; na seção 4, a caracterização da Lei nº 2.910/2025; na seção 5, a análise interpretativa da norma municipal à luz desse referencial; na seção 6, a discussão sobre segurança jurídica, governança e atuação jurisdicional; e, por fim, as considerações finais e as referências.

## **2 O MARCO NORMATIVO FEDERAL DE PROTEÇÃO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA**

A Lei nº 12.764/2012 representa o marco fundador da proteção jurídica específica à pessoa com TEA no Brasil. Antes de sua edição, o autismo não possuía tratamento legal próprio, e as pessoas nessa condição dependiam, para acesso a direitos, de enquadramento genérico nas normas de proteção à pessoa com deficiência, nem sempre suficiente diante das especificidades

do espectro autista (Brasil, 2012).

A lei instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e definiu, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, que a pessoa com TEA é considerada pessoa com deficiência para todos os efeitos legais, disposição de elevada importância prática, pois permitiu a extensão automática, a esse público, de todo o sistema protetivo já constituído para as pessoas com deficiência (Brasil, 2012).

Entre as diretrizes da Política Nacional, destacam-se a atenção integral às necessidades de saúde, com diagnóstico precoce e atendimento multiprofissional; a garantia de acesso à educação e à proteção social; o incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados; e o estímulo à inserção no mercado de trabalho (Brasil, 2012). A lei prevê, ainda, no artigo 3º, direitos específicos da pessoa com TEA, entre os quais o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral, e o acesso à educação e ao ensino profissionalizante, com obrigatoriedade de matrícula em classes comuns do ensino regular.

A Lei nº 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência (também denominada Lei Brasileira de Inclusão), constitui o segundo pilar normativo relevante para este artigo. Editada em harmonia com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas, internalizada com força de emenda constitucional pelo Decreto Legislativo nº 186/2008, a lei consolida o modelo social de deficiência, segundo o qual a deficiência resulta da interação entre a condição da pessoa e as barreiras impostas pelo ambiente, e não de característica intrínseca e limitante do indivíduo (Brasil, 2015).

Por força da equiparação estabelecida pela Lei nº 12.764/2012, a pessoa com TEA é também destinatária direta das garantias do Estatuto, que abrangem, entre outros aspectos, o direito à acessibilidade, ao atendimento prioritário, à educação inclusiva e à assistência social.

A Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020, denominada Lei Romeo Mion, altera tanto a Lei nº 12.764/2012 quanto a Lei nº 9.265/1996 (Lei da Gratuidade dos Atos de Cidadania) para instituir, em âmbito nacional, a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), de expedição gratuita.

O dispositivo central da lei, inserido como artigo 3º-A na Lei nº 12.764/2012, estabelece que a Ciptea tem por finalidade garantir atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e no acesso aos serviços públicos e privados, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social (Brasil, 2020).

A norma atribui aos órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios a competência para expedir o documento, mediante requerimento instruído por relatório médico com indicação do código da Classificação Estatística Internacional de Doenças (CID), e fixa validade de cinco anos para a carteira.

A escolha do legislador federal por atribuir aos entes subnacionais a competência de expedição da Ciptea não é desprovida de consequências para a governança da política. Ao transferir a execução a Estados e municípios, sem detalhar os arranjos operacionais necessários, a Lei Romeo Mion pressupõe a existência de capacidade administrativa local para a triagem de requerimentos, validação de laudos médicos, emissão do documento e, sobretudo, articulação com os órgãos prestadores dos serviços de saúde, educação e assistência social que devem reconhecer a prioridade assegurada pela carteira. Essa lacuna de desenho institucional projeta-se diretamente sobre a legislação municipal que vier a regulamentar a matéria localmente, como é o caso da norma analisada neste artigo.

Some-se a esse arcabouço a Lei nº 13.861/2019, que determina a inclusão de informações relativas ao autismo no censo demográfico, e iniciativas estaduais e municipais que, replicando o modelo federal, têm criado suas próprias carteiras de identificação, m geral combinando-as com benefícios locais de transporte, cultura e atendimento preferencial (Autismo e Realidade, 2026). Esse movimento de multiplicação normativa em escala subnacional, contudo, não se deu de forma uniforme, como revela o panorama a seguir.

A adesão normativa à Lei Romeo Mion é, hoje, praticamente universal entre os Estados brasileiros. A esse arcabouço somam-se Estados que, antes mesmo da edição da Lei nº 13.977/2020, já haviam instituído carteiras próprias de identificação da pessoa com TEA, a exemplo do Acre (Lei Estadual nº 3.799/2021, que criou a Carteira Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, Ceptea) e do Amazonas (Lei Estadual nº 5.403/2021), normas que permanecem em vigor paralelamente à carteira de validade nacional.

Essa ampla adesão normativa, contudo, não se traduziu em uniformidade de execução. O Decreto nº 12.115, de 17 de julho de 2024, instituiu o Sistema Nacional de Cadastro da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (SisTEA), gerido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com o propósito declarado de padronizar a emissão da Ciptea em todo o território nacional. A adesão ao SisTEA por Estados, Distrito Federal e municípios é, todavia, facultativa e depende da celebração de termo de adesão específico, de modo que a sua existência não elimina, por si só, a fragmentação procedimental herdada do período anterior. Entre os entes que já formalizaram adesão ao sistema estão Bahia, Ceará, Distrito Federal,

Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Mesmo fora do SisTEA, ou anteriormente a ele, diversos Estados desenvolveram soluções próprias de emissão, em geral por via digital e gratuita, geridas por órgãos distintos a depender da estrutura administrativa local: no Acre e no Amazonas, a emissão ocorre integralmente por portal digital próprio; no Pará, a emissão digital gratuita conta com integração a sistema estadual específico; em Rondônia, a carteira é processada no âmbito do programa “RG para Pessoa com TEA”, sob gestão da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEAS), em arranjo institucional diverso do adotado pelos demais Estados da região amazônica.

Essa heterogeneidade projeta três limitações relevantes para a compreensão da governança da política em escala subnacional. A primeira é a ausência de padronização nos fluxos, prazos e órgãos gestores, já que cada Estado, e cada município que venha a regulamentar a matéria localmente, define seus próprios procedimentos de triagem, validação e emissão. A segunda é o desafio de interoperabilidade entre sistemas: carteiras criadas antes de 2020, ou fora do SisTEA, não seguem necessariamente o padrão de dados do sistema nacional, o que dificulta a futura integração de bases e a geração de estatísticas nacionais confiáveis sobre a população identificada. A terceira é a desigualdade de capacidade administrativa entre entes federativos: Estados e municípios com estrutura mais limitada enfrentam maior dificuldade para assegurar, na prática, a prioridade de atendimento que a carteira pretende garantir, ainda que a norma que a instituiu já esteja formalmente em vigor.

Esse panorama nacional de heterogeneidade normativa e operacional é o pano de fundo imediato em que se insere a iniciativa municipal examinada neste artigo: a Lei nº 2.910/2025, de Guajará-Mirim, replica, em escala local, um padrão de criação normativa que, em todo o país, tem se mostrado mais consistente na afirmação de direitos do que na definição dos arranjos institucionais necessários à sua efetivação, ponto que será retomado, com maior profundidade, nas seções 4, 5 e 6.

### **3 GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E INTERSETORIALIDADE COMO CATEGORIAS DE ANÁLISE**

A efetivação de políticas públicas voltadas a grupos vulneráveis raramente depende de um único órgão ou de uma única política setorial. No caso da pessoa com TEA, a própria Lei nº 12.764/2012 já reconhece a necessidade de atuação conjunta entre saúde, educação e assistência social, áreas que correspondem, na estrutura da administração pública municipal

brasileira, a secretarias distintas, com orçamentos, quadros técnicos e culturas organizacionais próprios.

A categoria analítica de governança interinstitucional é útil, neste contexto, para compreender os mecanismos pelos quais distintos órgãos e níveis de governo coordenam suas ações em torno de um objetivo comum, superando a tendência à fragmentação que caracteriza a administração pública organizada por setores (Klijn, 2008).

A literatura sobre governança em redes (network governance) destaca que a efetividade de políticas que exigem cooperação intersetorial depende menos da existência de normas formais que atribuam competências e mais da construção de arranjos permanentes de coordenação, que incluam fluxos de informação compartilhados, definição clara de responsabilidades e mecanismos de monitoramento conjunto (Klijn, 2008). Sem tais arranjos, normas que preveem direitos e prioridades correm o risco de permanecer no plano simbólico, dependendo da iniciativa isolada de servidores ou de unidades específicas para sua aplicação concreta.

A intersetorialidade, por sua vez, é conceito correlato, mas não equivalente ao de governança interinstitucional: refere-se especificamente à articulação entre diferentes setores de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, entre outros) na formulação e execução de ações dirigidas a um mesmo público ou problema (Junqueira, 2004). A intersetorialidade pressupõe que problemas complexos, como a inclusão da pessoa com TEA, não podem ser resolvidos pela atuação isolada de uma única política setorial, exigindo a integração de saberes, recursos e práticas de diferentes campos (Junqueira, 2004).

No plano municipal, essa integração costuma ser dificultada por barreiras orçamentárias, pela ausência de sistemas de informação interoperáveis entre secretarias e pela falta de instâncias formais de coordenação, como comitês ou conselhos intersetoriais com poder decisório efetivo.

Aplicando-se essas categorias à política de proteção à pessoa com TEA, observa-se que a Carteira de Identificação, tal como desenhada pela Lei Romeo Mion e replicada pelas leis municipais, é antes um instrumento de governança do que um fim em si mesma: ela visa a sinalizar, perante os diferentes prestadores de serviço, público e privados, a condição da pessoa, de modo a desencadear, em cada um dos pontos de atendimento, a aplicação do conjunto de prioridades e direitos já previstos em lei.

A efetividade desse instrumento depende, portanto, de que cada órgão municipal e cada estabelecimento privado reconheçam o documento e estejam preparados, técnica e operacionalmente, para conferir-lhe os

efeitos pretendidos. Trata-se, em termos de governança, de um problema de implementação em rede, que exige protocolos comuns, capacitação convergente de servidores de diferentes secretarias e instâncias de coordenação que extrapolam a simples publicação da norma (Klijn, 2008).

É também relevante, no caso de municípios amazônicos de fronteira como Guajará-Mirim, considerar as limitações de capacidade estatal características de territórios com baixa densidade de serviços especializados, dependência de fluxos assistenciais para municípios polo e dificuldades de fixação de profissionais qualificados nas áreas de saúde e educação inclusiva.

Essas condições estruturais tornam a governança interinstitucional não apenas desejável, mas indispensável, para que a política de proteção à pessoa com TEA não se reduza à mera expedição de um documento sem efeitos práticos sobre o acesso a serviços.

Uma última categoria, complementar às anteriores, conecta a governança interinstitucional ao plano da segurança jurídica e da atuação jurisdicional. A literatura sobre judicialização de políticas públicas, desenvolvida sobretudo a propósito do direito à saúde, mostra que a indefinição de competências entre entes federativos e entre órgãos de um mesmo ente é fator que antecede e explica boa parte da litigiosidade em torno de direitos sociais, na medida em que o titular do direito, sem clareza sobre a quem reclamar administrativamente, recorre diretamente ao Poder Judiciário (Barroso, 2009), fenômeno que se intensifica, em particular, no plano municipal, onde a indefinição da organização federativa e da divisão de responsabilidades entre entes tende a deslocar para o Judiciário decisões orçamentárias e administrativas que poderiam ser equacionadas previamente (Wang et al., 2014).

Transposta a outras políticas de proteção a grupos vulneráveis, a mesma lógica permite afirmar que uma norma municipal que cria direitos e prioridades sem definir, com a mesma clareza, o órgão responsável por sua implementação e os critérios de sua fiscalização tende a gerar insegurança jurídica e, por consequência, a deslocar para a esfera jurisdicional conflitos que poderiam ser solucionados na via administrativa.

Sob essa ótica, a qualidade da governança interinstitucional de uma política pública municipal não é apenas questão de eficiência administrativa, mas também variável que influencia diretamente a demanda dirigida ao Poder Judiciário e, em última análise, a confiança da sociedade na capacidade do Estado de assegurar, sem necessidade de litígio, os direitos que ele próprio instituiu.

## **4 A LEI Nº 2.910/2025 DE GUAJARÁ-MIRIM: CONTEXTO E DISPOSITIVOS**

O Município de Guajará-Mirim, localizado na fronteira do Estado de Rondônia com a Bolívia, promulgou, em 24 de março de 2025, a Lei nº 2.910/2025, sancionada pelo prefeito municipal, que cria a Carteira de Identificação do Autista no âmbito local e dá outras providências (Guajará-Mirim, 2025).

A norma integra um conjunto mais amplo de iniciativas legislativas municipais voltadas ao tema do autismo, que incluem, no mesmo exercício, o reconhecimento de utilidade pública a entidade local de apoio a famílias atípicas e a instituição de data municipal de conscientização sobre o TEA, o que indica articulação, ao menos no plano legislativo, entre diferentes frentes de atuação sobre a matéria no município (Guajará-Mirim, 2025).

A carteira instituída pela lei municipal tem por finalidade declarada assegurar à pessoa com TEA o acesso prioritário e as isenções previstas nas legislações federal, estadual e municipal. Entre os efeitos enumerados pela norma, destacam-se: o acesso prioritário a serviços de saúde, de educação, de transporte público e a demais serviços públicos e privados de atendimento ao público em geral; a isenção ou desconto em taxas e tarifas relacionadas a serviços públicos e culturais, conforme a legislação vigente; e a prioridade em situações emergenciais e em outros serviços de assistência pública.

Observa-se, na comparação entre a lei municipal e a Lei Romeo Mion, clara relação de complementaridade normativa: enquanto a lei federal cria a Ciptea como documento de circulação nacional, expedido por órgãos estaduais e municipais, a lei de Guajará-Mirim parece direcionar-se à instituição de uma carteira de circulação e reconhecimento especificamente municipal, voltada a viabilizar, no plano local, benefícios que vão além do núcleo mínimo fixado pela norma federal, como isenções em tarifas e serviços de natureza municipal (transporte coletivo urbano, taxas municipais, equipamentos culturais da cidade).

Essa opção é coerente com o federalismo cooperativo que orienta a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, na medida em que cabe aos municípios complementar, no âmbito de sua competência, o rol de direitos assegurados à pessoa com TEA, sem prejuízo da Ciptea federal.

Sob a ótica da governança interinstitucional, a redação da ementa e dos dispositivos divulgados da Lei nº 2.910/2025 evidencia preocupação explícita com a intersetorialidade, ao mencionar expressamente as áreas de saúde, educação, transporte público e assistência social como destinatárias

da prioridade de atendimento.

Essa enumeração, contudo, não é acompanhada, no que se pôde verificar a partir das fontes públicas disponíveis sobre a norma, de definição expressa do órgão municipal responsável pela gestão centralizada da política, pela expedição da carteira e pela articulação entre as secretarias envolvidas, ponto que constitui o núcleo da análise crítica desenvolvida na seção seguinte.

É oportuno registrar, ainda, que a Lei nº 2.910/2025 não constitui iniciativa isolada, mas integra um conjunto de proposições legislativas apresentadas no mesmo período em Guajará-Mirim e voltadas à pauta do autismo, do qual fazem parte, por exemplo, a instituição do Dia Municipal de Conscientização do Autismo e o reconhecimento de utilidade pública a entidade local de apoio a famílias atípicas (Guajará-Mirim, 2025).

Esse conjunto de iniciativas sugere a formação, no plano político-legislativo municipal, de agenda voltada à pauta do autismo, ainda que a efetiva integração administrativa dessas iniciativas em arranjo de governança permaneça como desafio a ser equacionado pelo Poder Executivo municipal.

## **5 A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

A análise da Lei nº 2.910/2025 à luz do referencial teórico exposto na seção 3 permite identificar tanto avanços quanto lacunas relevantes para a efetivação da política em Guajará-Mirim.

Como avanço, deve-se reconhecer que a simples existência da norma já produz, no plano simbólico e jurídico, importante função: ela reconhece, em escala municipal, a condição de sujeito de direitos da pessoa com TEA, replicando o desenho normativo federal e tornando exigível, no âmbito local, o conjunto de prioridades já previsto pela legislação superior.

A expressa menção, na lei municipal, às áreas de saúde, educação, transporte e assistência pública indica reconhecimento, pelo legislador local, de que a inclusão da pessoa com TEA não é tema afeto a uma única política setorial, em harmonia com a diretriz de intersectorialidade que orienta a Política Nacional desde 2012 (Brasil, 2012; Junqueira, 2004).

Entretanto, sob a perspectiva da governança interinstitucional, a norma, tal como divulgada, concentra-se na definição dos efeitos do documento (prioridades, isenções), sem aparentemente equacionar, em seu próprio

texto, ao menos três dimensões críticas de implementação, identificadas a partir do referencial adotado.

A primeira dimensão refere-se à definição do órgão gestor da política. A literatura sobre governança em rede destaca a necessidade de que exista um ponto de coordenação, ainda que não hierárquico, capaz de centralizar informações, padronizar procedimentos e mediar conflitos entre os órgãos envolvidos (Klijn, 2008). No caso da Ciptea federal, a própria Lei Romeo Mion atribui a expedição aos “órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional” nos municípios (Brasil, 2020), o que, na prática, costuma recair sobre as secretarias de assistência social ou sobre coordenadorias específicas de pessoas com deficiência, onde existentes.

A ausência de indicação expressa e pública, na norma municipal de Guajará-Mirim, do órgão responsável pela centralização da gestão da carteira local é lacuna que tende a comprometer a coerência da política, sobretudo em municípios de menor porte administrativo, onde a inexistência de estrutura dedicada ao tema pode acarretar diluição de responsabilidades entre as secretarias de saúde, educação e assistência social.

A segunda dimensão é a dos fluxos de cooperação intersetorial propriamente ditos. Garantir, por exemplo, que uma criança portadora da carteira tenha atendimento prioritário simultaneamente na rede municipal de saúde (consultas, terapias, encaminhamentos) e na rede municipal de educação (matrícula, adaptações pedagógicas, acompanhamento especializado) pressupõe que as secretarias de saúde e de educação compartilhem informações sobre os beneficiários, alinhem protocolos de atendimento e, idealmente, disponham de instância permanente de articulação, como um comitê gestor intersetorial ou um núcleo de apoio às pessoas com TEA, vinculado a mais de uma pasta (Junqueira, 2004).

A lei municipal analisada, ao que indicam as fontes públicas disponíveis, não estabelece tal instância, o que não impede, evidentemente, que ela seja criada por ato infralegal do Poder Executivo municipal, mas representa lacuna que merece atenção na regulamentação da norma.

A terceira dimensão concerne à capacitação de profissionais e ao apoio às famílias, elementos que as diretrizes municipais, segundo descrito no contexto deste artigo, pretendem assegurar como parte da política, mas que dependem de previsão orçamentária e de planejamento conjunto entre as secretarias para sua efetivação.

A Lei nº 12.764/2012 já previa, em nível federal, o incentivo à formação e à capacitação de profissionais para o atendimento à pessoa com TEA (Brasil, 2012); a efetivação dessa diretriz em escala municipal, todavia, depende de

articulação com instituições de ensino, com o sistema estadual de saúde e com organizações da sociedade civil, a exemplo de associações de pais e familiares, como as que têm atuado em Guajará-Mirim na defesa da pauta do autismo (Guajará-Mirim, 2025).

Some-se a essas três dimensões um desafio transversal, relativo à fiscalização do cumprimento da prioridade de atendimento por parte de estabelecimentos privados. A norma municipal estende a obrigação de reconhecimento da carteira a serviços privados que atendam ao público em geral, o que é coerente com o modelo da Lei nº 10.048/2000 e da própria Ciptea federal, mas pressupõe mecanismo de fiscalização e, eventualmente, de sanção, cuja definição também não consta, aparentemente, do texto da lei municipal examinada. Sem tal mecanismo, a efetividade da prioridade perante estabelecimentos privados tende a depender da informação e da conscientização da população em geral sobre o TEA, finalidade, aliás, para a qual a instituição, pelo mesmo município, de data de conscientização sobre o autismo pode ser instrumento complementar relevante (Guajará-Mirim, 2025).

Em síntese, a Lei nº 2.910/2025 cumpre função relevante de internalização, em escala municipal, dos direitos já assegurados pela legislação federal, e demonstra, na enumeração de seus efeitos, sensibilidade à necessidade de atuação intersetorial. Sua efetividade plena, contudo, depende de desenvolvimentos posteriores, no plano da regulamentação administrativa e da prática institucional, que assegurem governança interinstitucional permanente entre as secretarias de saúde, educação e assistência social, definição clara do órgão gestor da carteira, fluxos de informação compartilhados e mecanismos de capacitação e de fiscalização.

Esses desenvolvimentos não são, propriamente, falhas da lei em si, que cumpre sua função enquanto norma de criação de direitos, mas etapas necessárias do ciclo de implementação de políticas públicas, sobre as quais a literatura de governança chama atenção (Klijn, 2008).

## **6 SEGURANÇA JURÍDICA, GOVERNANÇA E ATUAÇÃO JURISDICIONAL**

As lacunas de governança discutidas na seção anterior não são apenas um problema de eficiência administrativa: são também, e talvez sobretudo, um problema de segurança jurídica, com reflexos diretos sobre a atuação do Poder Judiciário. Compreender essa conexão é especialmente relevante para a Revista da Emeron, cuja linha editorial situa o Judiciário rondoniense como ente estatal responsável pela solução dos conflitos resultantes das interações sociais e, em razão dessa atuação, merecedor da confiança da sociedade em que está inserido.

A segurança jurídica, nesse contexto, não se limita à existência formal da norma, mas exige que ela permita, a cada um dos sujeitos por ela afetados, saber com razoável previsibilidade o que pode exigir, de quem e em que condições. A Lei nº 2.910/2025, ao enumerar os efeitos da carteira (acesso prioritário a serviços de saúde, educação, transporte e demais serviços públicos e privados; isenção ou desconto em taxas e tarifas; prioridade em situações emergenciais), cria expectativas legítimas e concretas na pessoa com TEA e em sua família.

Essas expectativas, contudo, só se traduzem em segurança jurídica efetiva se a própria norma, ou a regulamentação administrativa que a segue, identificar com a mesma clareza o órgão responsável por cada uma dessas garantias, os critérios objetivos de concessão e renovação da carteira, e o procedimento a ser seguido pelo beneficiário em caso de recusa de atendimento. Na ausência dessa clareza, a pessoa com TEA passa a depender da boa vontade de cada servidor ou de cada estabelecimento privado para ter o direito reconhecido, o que é, em si, uma forma de insegurança jurídica.

É nesse ponto que a governança interinstitucional se conecta à atuação jurisdicional. Quando a via administrativa não assegura, de modo previsível, a efetivação dos direitos previstos na lei municipal, o caminho natural do titular do direito, ou de seu representante legal, é a provocação do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança, de ação de obrigação de fazer ou de outras medidas voltadas a compelir o ente público ou o particular ao cumprimento da norma.

A literatura sobre judicialização de políticas públicas, desenvolvida sobretudo a propósito do direito à saúde, mostra que esse fenômeno tende a ser mais intenso exatamente nos contextos em que a política pública carece de desenho institucional claro, pois a indefinição de competências e de critérios técnicos transfere para o magistrado, no caso concreto, decisões que poderiam e deveriam ser tomadas previamente pela administração (Barroso, 2009), padrão já identificado empiricamente em âmbito municipal, em que a ausência de clareza sobre as responsabilidades de cada ente federativo amplia o volume de demandas judiciais e seus impactos sobre o orçamento público local (Wang et al., 2014).

Não se trata de afirmar que a judicialização seja, em si, um mal a ser evitado a qualquer custo: ao contrário, o acesso à justiça é garantia constitucional e o Judiciário cumpre função insubstituível quando a administração efetivamente falha. O ponto a destacar é que parte da litigiosidade potencial em torno da Lei nº 2.910/2025 é evitável, e o seria por meio de governança interinstitucional mais bem definida, e não por restrição ao acesso à justiça.

Sob essa perspectiva, a clareza quanto ao órgão gestor da carteira

(apontada na seção 5 como primeira lacuna de governança) tem efeito direto sobre a segurança jurídica: permite à pessoa com TEA e a seus familiares saber, desde logo, a quem dirigir um pedido administrativo de revisão, antes de buscar o Judiciário.

De modo semelhante, a definição de fluxos de cooperação entre as secretarias de saúde, educação e assistência social (segunda lacuna) reduz o risco de que o beneficiário seja remetido de um órgão a outro sem resposta efetiva, situação que, na prática forense, frequentemente justifica a impetração de mandado de segurança por omissão administrativa. Por fim, a existência de mecanismos claros de capacitação de profissionais e de fiscalização do cumprimento da prioridade por estabelecimentos privados (terceira lacuna) diminui a probabilidade de que o desconhecimento da norma, por parte de quem deveria aplicá-la, se converta em violação de direito a ser reparada judicialmente.

Em síntese, a relação entre governança interinstitucional e atuação jurisdicional pode ser descrita como uma relação inversa: quanto mais clara e bem coordenada a governança de uma política pública municipal, menor a necessidade de intervenção do Judiciário para assegurar, em casos individuais, o que já deveria estar garantido na via administrativa, e maior a margem para que a atuação jurisdicional, quando ainda assim provocada, se concentre nos casos de efetiva resistência ou omissão, e não na mera tradução, ao caso concreto, de uma política que a própria lei municipal deixou de estruturar.

Para o Poder Judiciário de Rondônia, esse diagnóstico é relevante tanto para a compreensão de eventuais demandas judiciais que envolvam a Lei nº 2.910/2025 e normas similares, quanto para a atuação extrajudicial de aproximação institucional entre o Judiciário, o Ministério Público e a administração municipal, com vistas à prevenção de litígios evitáveis em matéria de proteção à pessoa com TEA.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo analisou a Lei Municipal nº 2.910/2025, de Guajará-Mirim (RO), que instituiu a Carteira de Identificação do Autista no município, sob a perspectiva da governança interinstitucional, da intersetorialidade entre saúde, educação e assistência social, e de seus reflexos sobre a segurança jurídica e a atuação jurisdicional, em diálogo com o marco normativo federal de proteção à pessoa com TEA constituído pela Lei nº 12.764/2012, pela Lei nº 13.146/2015 e pela Lei nº 13.977/2020.

Os resultados indicam que a norma municipal traduz, em escala local, o desenho normativo federal, ao instituir documento de identificação

vinculado a garantias de acesso prioritário, isenções tarifárias e prioridade em situações emergenciais, e ao mencionar expressamente a necessidade de atuação articulada entre diferentes áreas da administração municipal.

Esse alinhamento normativo, contudo, não é, por si só, suficiente para assegurar a efetivação da política nem a segurança jurídica de seus destinatários: a análise desenvolvida nas seções 5 e 6 evidenciou lacunas relativas à definição do órgão gestor, aos fluxos de cooperação intersetorial entre as secretarias envolvidas, aos mecanismos de capacitação de profissionais e de fiscalização do cumprimento da norma por estabelecimentos privados, e mostrou como essas mesmas lacunas tendem a se converter em demanda evitável ao Poder Judiciário.

A principal contribuição deste artigo está em deslocar o debate sobre a proteção à pessoa com TEA, no âmbito da literatura jurídica voltada à realidade de Rondônia, da análise estritamente normativa para a análise da capacidade institucional necessária à implementação da norma, e em evidenciar que a qualidade da governança interinstitucional de uma política pública municipal é também variável que afeta diretamente a segurança jurídica de seus destinatários e o volume de litigiosidade dirigido ao Poder Judiciário local.

Esse ponto é particularmente relevante em municípios de pequeno porte e de fronteira internacional, cujas limitações de estrutura administrativa e de oferta de serviços especializados tornam tanto a governança interinstitucional quanto a clareza normativa condições praticamente indispensáveis para que direitos formalmente assegurados se traduzam em acesso efetivo a serviços, sem que a única via de efetivação seja o litígio judicial.

Como limitação do estudo, registra-se que a análise foi realizada a partir das fontes públicas disponíveis sobre a Lei nº 2.910/2025, sem acesso ao processo de regulamentação administrativa posterior à sua promulgação, razão pela qual as lacunas identificadas devem ser compreendidas como pontos de atenção para a implementação, e não como juízo definitivo sobre a integralidade do texto legal ou de eventuais atos infralegais supervenientes.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se o acompanhamento empírico da implementação da lei em Guajará-Mirim, mediante entrevistas com gestores municipais das áreas de saúde, educação e assistência social e com representantes de associações de famílias de pessoas com TEA, de modo a verificar, na prática administrativa, a existência ou não dos arranjos de governança apontados como necessários neste artigo, bem como a realização de estudos comparados com experiências de outros municípios rondonienses que tenham adotado normas semelhantes.

## REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 3.799**, de 28 de outubro de 2021. Cria a Carteira Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ceptea). Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, 4 nov. 2021.

AMAZONAS. **Lei nº 5.403, de 2021**. Institui a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista no Estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 2021.

AUTISMO E REALIDADE. **Direitos das pessoas com TEA**: conheça as leis que fortalecem a inclusão. 2026. Disponível em: <https://autismoerealidade.org.br/2025/08/29/direitos-das-pessoas-com-tea-conheca-as-leis-que-fortalecem-a-inclusao/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 12.115, de 17 de julho de 2024**. Institui o Sistema Nacional de Cadastro da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020**. Altera a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012 (Lei Berenice Piana), e a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, para instituir a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 2020.

GUAJARÁ-MIRIM. **Lei nº 2.910, de 24 de março de 2025**. Cria a Carteira de Identificação do Autista no Município de Guajará-Mirim e dá outras providências. Guajará-Mirim: Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), 2025. Disponível em: <https://sapl.guajaramirim.ro.leg.br/norma/pesquisar>. Acesso em: 25 jun. 2026.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

KLIJN, Erik-Hans. Governance and governance networks in Europe: an assessment of ten years of research on the theme. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 505-525, 2008.

WANG, Daniel Wei Liang; PIRES, Natália Pires de Vasconcelos; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda V. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.