



ISSN: 2965-9426



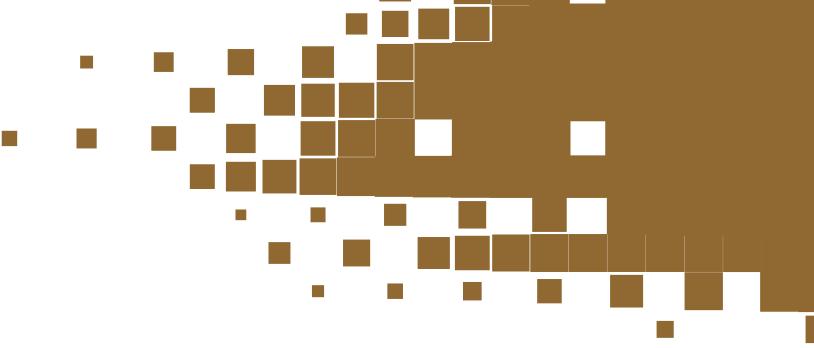
**MPRO**  
Ministério Públíco do  
Estado de Rondônia  
em defesa da sociedade

**REVISTA  
JURÍDICA  
DO MPRO**

Dossiê Temático

**POLÍTICAS PÚBLICAS E TUTELA  
DE VULNERÁVEIS NO ÂMBITO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**VOLUME 1  
Número Especial  
2025**



# **Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público**

**Revista Jurídica do MPRO**

**Ano 2025, n.º Especial, novembro/2025**

**ISSN on-line: 2595-3265**

**DOI: <https://doi.org/10.63043/k4trhp32>**





## **COMPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO**

### **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

ALEXANDRE JESUS DE QUEIROZ SANTIAGO

**Procurador-Geral de Justiça**

IVANILDO DE OLIVEIRA

**Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico**

MARCELO LIMA DE OLIVEIRA

**Subprocurador-Geral de Justiça Administrativo**

HÉVERTON ALVES DE AGUIAR

**Corregedor-Geral do Ministério Público**

FLÁVIA BARBOSA SHIMIZU MAZZINI

**Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça**

TIAGO LOPES NUNES

**Secretário-Geral do Ministério Público**

**Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia**

Novembro, 2025

Escola Superior do Ministério Público/Editora MPRO

Porto Velho/RO/Brasil

ISSN on-line: 2595-3265

DOI: <https://doi.org/10.63043/k4trhp32>

**Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)**

R454

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia / Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia. Ed. Especial, v.1 – Porto Velho (RO): Editora MPRO, 2025.

227p. il.

Edição Especial v.1

Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/>

Plataforma: *Open Journal Systems* (OJS)

ISSN: 2595-3265

DOI: <https://doi.org/10.63043/k4trhp32>

1. Dossiê 2. Direito 3. Políticas Públicas 4. Tutela de Vulnerabilidade 5. Ministério Público do Estado de Rondônia.

CDU – 35.073.1

CDD – 320.6

## **CONSELHO EDITORIAL**

Felipe Magno Silva Fonsêca

Ivanildo de Oliveira

Jefferson Marques Costa

Marcos Geromini Fagundes

Marcos Paulo Sampaio Ribeiro da Silva

Matheus Kuhn Gonçalves

Samuel Alvarenga Gonçalves

Tâmera Padoin Marques Marin

Tiago Cadore

Tiago Lopes Nunes

Vinícius Silva Lemos

## **ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira  
**Diretora-Geral**

Giselle Araújo Gadotti  
**Diretora-Executiva**

Adriana Magda Nogueira Mota  
**Técnica Administrativa**

Hariane Mendonça Batista  
**Assessora Técnica**

Karolina Gomes Nunes Pereira  
**Assessora Técnica**

Luciana Adélia Sottilli  
**Assessora Técnica**

## **FICHA TÉCNICA**

**Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira**

Presidente do Conselho Editorial

**Giselle Araújo Gadotti**

Coordenação da Publicação

**Pedro Henrique Rocha Vilarim**

Revisão Ortográfica

**Waldiney Farias Braga**

Capa

**Luciana Adélia Sottilli**

Editora Assistente

**Diolene Machado**

Diagramação

**Joelma Flávia dos Santos Gil**

Analista em Biblioteconomia

# **Pós-Graduação Lato Sensu em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público**

## **Coordenação**

Me. Marcelo Lima de Oliveira

## **Professores**

Me. Alba da Silva Lima

Me. Camyla Figueiredo de Carvalho

Me. Dinalva Souza de Oliveira

Me. Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira

Me. Felipe Magno Silva Fonsêca

Me. Ivanildo de Oliveira

Me. Laila de Oliveira Cunha Nunes

Me. Luciana Adélia Sottilli

Me. Marcos Giovane Ártico

Me. Marcos Paulo Sampaio Ribeiro da Silva

Me. Matheus Kuhn Gonçalves

Dra. Tâmera Marques Marim

Me. Tiago Lopes Nunes

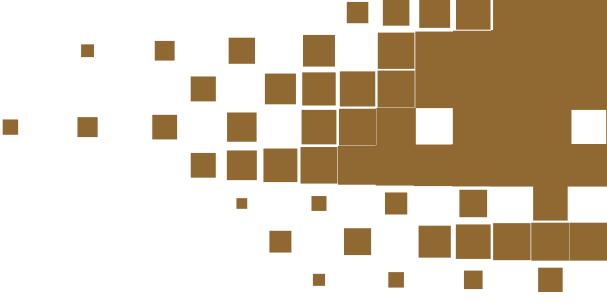
Produção e Editoração:

Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia – EMPRO

Rua Tabajara, 834, bairro Olaria

CEP: 76801-316, Porto Velho/RO – Brasil

[empro@mpro.mp.br](mailto:empro@mpro.mp.br)



## Prefácio

O curso de pós-graduação em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público tem como objetivo aprofundar os estudos sobre a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade social, sob uma perspectiva ampla e moderna, que também abrange os direitos difusos, bem como as garantias individuais e coletivas.

Como trabalhos de conclusão de curso, foram elaborados diversos artigos que tiveram tais elementos como norte das pesquisas. Alguns deles foram selecionados para publicação nesta edição especial da Revista do Ministério Público de Rondônia.

Nesse contexto, são tratados temas relacionados aos direitos da pessoa humana desde sua fase de nascituro, incluindo garantias como a proteção de dados e o sigilo e a privacidade nos processos de adoção decorrentes de entrega voluntária.

Temas atuais, como a proteção de dados e o impacto da sociedade conectada pela rede mundial de computadores, foram abordados sob a perspectiva da defesa da individualidade e da privacidade, com foco na proteção contra crimes praticados no ambiente virtual, especialmente aqueles voltados contra crianças e adolescentes.

No âmbito dos direitos difusos, são analisadas questões como a conscientização em torno de políticas antirracistas; a análise do direito urbanístico e seus reflexos sociais, incluindo ocupações irregulares realizadas por entes privados; e o enfrentamento às organizações criminosas em condomínios populares.

A atuação do Ministério Público em suas diversas frentes, especialmente na implementação de políticas públicas, é analisada a partir de concepções multidisciplinares. Além dos já mencionados direito urbanístico e direito da criança e do adolescente, destacam-se temas como processos estruturais, direito climático e abordagens contemporâneas que demandam novas pesquisas.

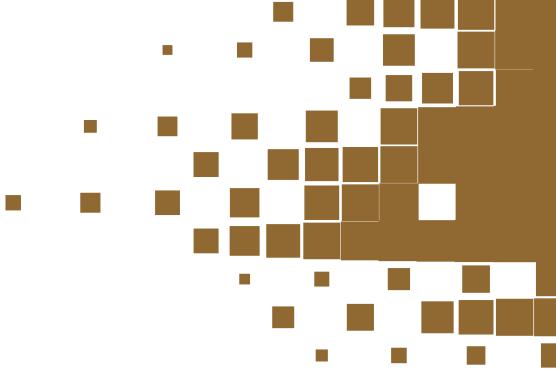
Se o êxito da conclusão da primeira turma do curso de pós-graduação em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis pode ser medido pelos temas tratados nos artigos, conclui-se que os objetivos foram atingidos, pois certamente essas pesquisas contribuirão para um debate mais profundo sobre temas sensíveis e fundamentais à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

**Marcelo Lima de Oliveira**

Procurador de Justiça

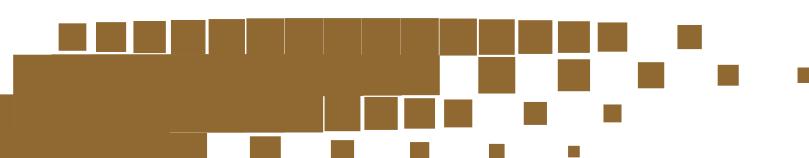
Coordenador da Pós-graduação Turma 2024/2025

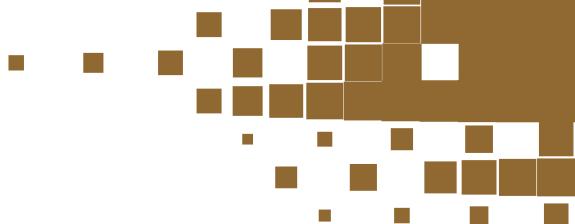




## Sumário

<b>Aplicabilidade da proteção de dados pessoais ao nascituro .....</b>	<b>11</b>
<i>Applicability of personal data protection to the unborn child</i>	
Antonio Gomes de Freitas Filho e Felipe Magno Silva Fonsêca	
<b>A atuação do Ministério Público de Rondônia na defesa do patrimônio urbanístico da cidade de Ariquemes/RO face a irregularidades em empreendimentos imobiliários.....</b>	<b>30</b>
<i>The role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia in the protection of urban heritage in the municipality of Ariquemes/RO in the context of Irregularities in real estate developments</i>	
Diêgo Holanda Oliveira Duarte e Dinalva Souza de Oliveira	
<b>Educação antirracista nas escolas de Rondônia: Desafios da Lei nº 10.639/2003 e o papel do Ministério Público .....</b>	<b>46</b>
<i>Anti-racist Education in Rondônia's State Schools: Challenges of Law No. 10.639/2003 and the role of the Public Prosecutor's Office</i>	
Edna Fernandes Ferreira da Silva e Tiago Lopes Nunes	
<b>A aplicação da inteligência artificial no Poder Judiciário e os limites da proteção de dados pessoais: uma análise jurídica e constitucional.....</b>	<b>63</b>
<i>The application of artificial intelligence in the judiciary and the limits of personal data protection: a Legal and constitutional analysis</i>	
Ericka Adelayde Lopes Sabino e Felipe Magno Silva Fonsêca	
<b>O processo estrutural como instrumento adequado à implementação de políticas públicas de saneamento básico em Porto Velho-RO.....</b>	<b>79</b>
<i>The structural process as an appropriate instrument for the implementation of public policies on basic sanitation in Porto Velho-RO</i>	
Gilma Aparecida Ávila da Silva Balbé e Tiago Lopes Nunes	
<b>Vítimas de crimes cyberbullying: um olhar sob a ótica das crianças e adolescentes.....</b>	<b>99</b>
<i>Victims of cyberbullying crimes: a look from the perspective of children and adolescents</i>	
Lorrana Souza Santos e Dinalva Souza de Oliveira	
<b>O princípio da minimização de dados na LGPD: análise da aplicação à proteção de informações pessoais de crianças e adolescentes.....</b>	<b>118</b>
<i>The principle of data minimization in the LGPD: analysis of the application to the protection of personal information of children and adolescents</i>	
Lucas Lemes Sousa de Oliveira e Felipe Magno Silva Fonsêca	





<b>Políticas Públicas para mitigação do controle das organizações criminosas: análise no condomínio popular Morar Melhor em Porto Velho, Rondônia .....</b>	<b>139</b>
<i>Public Policies for Mitigating the Control of Criminal Organizations: An Analysis of the Morar Melhor Housing Complex in Porto Velho, Rondônia</i>	
Marina Milhomem Souza e Felipe Magno Silva Fonsêca	
<b>A ausência de tipificação penal na Lei Geral Proteção de Dados: Desafios na persecução penal.....</b>	<b>167</b>
<i>The Absence of Criminal Typification in the General Data Protection Law: Challenges for Criminal Prosecution</i>	
Paulo Jonas Sales de Lima e Felipe Magno Silva Fonsêca1	
<b>O sigilo estendido na entrega voluntária do recém-nascido para adoção: a análise da privacidade materna e laços familiares sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça.....</b>	<b>184</b>
<i>Extended confidentiality in the voluntary surrender of newborn children for adoption: an analysis of maternal privacy and family ties from the perspective of the superior court of justice</i>	
Samuel David da Silva e Dinalva Souza de Oliveira	
<b>Desafios climáticos e sustentabilidade em Porto Velho (2014–2024): o papel do Ministério Público de Rondônia na promoção da governança ambiental.....</b>	<b>207</b>
<i>Climate Challenges and sustainability in Porto Velho (2014 –2024): the Role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia in Promoting Environmental Governance</i>	
Tainan Alleyne da Costa Silva e Tiago Lopes Nunes	

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **Aplicabilidade da proteção de dados pessoais ao nascituro**

*Applicability of personal data protection to the unborn child*

Antonio Gomes de Freitas Filho<sup>1</sup>

Felipe Magno Silva Fonsêca<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Advogado, com Pós-graduação em Direito Civil e Processual Civil. Atualmente, é pós-graduando em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia, com atuação voltada para o estudo e aplicação do Direito em perspectiva voltada à efetivação de garantias fundamentais e à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade. E-mail: filhoantonio5@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (PUC-PR). Mestre em Direito (UERJ). Especializações em: Proteção de Dados Pessoais: LGPD & GDPR (FMP); Direito Ambiental (Emeron); Direito Público (Uniderp); Gestão Pública (UEPB); Investigação Digital (Vincit - em curso). Graduação em Direito (UEPB). *Data Protection Officer (DPO)*, com certificação internacional EXIN. Promotor de Justiça no MPRO. Coordenador de Proteção de Dados Pessoais do MPRO. Coordenador do Núcleo de Enfrentamento a Crimes Cibernéticos (Nuciber-Gaeco). E-mail: felipe\_magno\_silva@hotmail.com.



## Resumo

As considerações apresentadas neste trabalho têm como objetivo principal analisar a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018) ao nascituro, tendo como contexto o avanço tecnológico, especialmente nas áreas da saúde e biomedicina, do qual resulta o crescimento exponencial na coleta e manipulação de dados desde a fase mais incipiente de desenvolvimento da pessoa humana. Para a realização da pesquisa, adotou-se como metodologia a análise qualitativa, de caráter documental, acrescida da revisão de fundamentos constitucionais, de decisões de tribunais de justiça e de interpretações jurídicas das cortes superiores brasileiras. Os resultados da pesquisa mostram que, embora a LGPD não mencione expressamente o nascituro, a definição de pessoa natural identificada ou identificável conduz ao seu enquadramento como titular de direitos. Além disso, a conclusão é reforçada pela análise da Constituição Federal e do Código Civil, que reconhecem a proteção jurídica ao nascituro desde a concepção. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) corrobora esse entendimento, consolidando a teoria concepcionista e reconhecendo direitos patrimoniais e existenciais ao nascituro. Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 5545, reforçou a natureza sensível dos dados genéticos, mesmo de nascituros, exigindo consentimento prévio e medidas de segurança para seu tratamento. Portanto, conclui-se que os dados pessoais e sensíveis do nascituro merecem ser resguardados pelas garantias da LGPD, promovendo a preservação de sua dignidade e integridade desde o início da vida.

**Palavras-Chave:** LGPD; nascituro; proteção de dados sensíveis.

## Abstract

This paper primarily examines the application of Brazil's General Data Protection Law—LGPD (Law No. 13,709/2018)—to the *nascituro* (unborn child) in the context of technological advances, especially in healthcare and biomedicine, which have led to exponential growth in the collection and processing of data from the earliest stages of human development. The research adopts a qualitative, documentary approach, complemented by a review of constitutional foundations, court decisions, and legal interpretations issued by Brazil's higher courts. The findings indicate that, although the LGPD does not expressly mention the *nascituro*, its definition of an identified or identifiable natural person supports classifying the *nascituro* as a rights holder. This conclusion is further reinforced by analysis of the Federal Constitution and the Civil Code, which recognize legal protection for the *nascituro* from conception. In this vein, the case law of the Superior Court of Justice (STJ) corroborates this understanding by consolidating the conceptionist theory and recognizing the *nascituro*'s patrimonial and existential rights. Moreover, in ADI 5545, the Supreme Federal Court (STF) underscored the sensitive nature of genetic data—even that pertaining to unborn children—requiring prior consent and security measures for its processing. Therefore, it is concluded that the *nascituro*'s personal and sensitive data



should be safeguarded under the LGPD, thereby preserving dignity and integrity from the very beginning of life.

**Keywords:** LGPD; unborn child; sensitive data protection.

---

## Introdução

Em um cenário marcado pelo uso cada vez mais intenso de informações pessoais, a proteção desses dados passou a ocupar lugar de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. A inclusão desse direito como fundamental, especialmente com a promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018), e a posterior inserção do inciso LXXIX no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 representam avanço significativo na defesa da dignidade da pessoa humana.

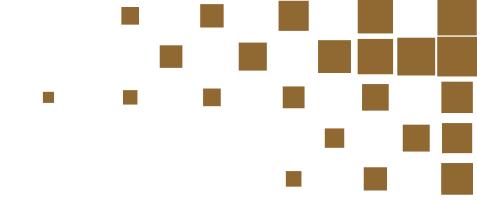
Esses marcos legais reforçam o compromisso do Estado brasileiro com a privacidade, a segurança e o controle das informações pessoais pelos seus próprios titulares. A despeito dos avanços, as incertezas sobre quem, de fato, pode ser considerado titular desse direito são ponto que merece atenção, mormente no que diz respeito à figura do nascituro, isto é, do ser humano concebido, mas ainda não nascido.

Diante disso, surge uma questão importante: considerando o ordenamento jurídico brasileiro, é possível aplicar as normas de proteção de dados pessoais previstas na LGPD ao nascituro?

Essa dúvida ganha relevância à medida que a medicina, a biotecnologia e as técnicas de reprodução assistida evoluem, possibilitando a coleta e o armazenamento de dados sensíveis ainda durante a gestação, a exemplo de informações genéticas, exames pré-natais e outros dados que, embora relacionados a um ser ainda em formação, podem afetá-lo diretamente.

Este estudo se propõe a investigar justamente isso: até que ponto o sistema jurídico brasileiro oferece proteção aos dados pessoais do nascituro. A pesquisa envolve, por um lado, a análise da LGPD e, por outro, uma reflexão sobre a condição jurídica do nascituro no contexto constitucional e civil do país. Afinal, reconhecer o nascituro como sujeito de direitos, implica considerar que ele também deve ser protegido contra possíveis violações de sua privacidade desde a concepção. O objetivo geral é investigar se, e em que medida, o ordenamento jurídico brasileiro permite a aplicação das normas da LGPD para a proteção de dados pessoais do nascituro. Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa visa realizar uma revisão sobre a compreensão do titular de dados consoante a LGPD, identificar a posição jurídica do nascituro no direito constitucional e civil, além de explorar as implicações jurídicas da proteção de dados pessoais do nascituro.

A metodologia usada é de caráter qualitativo, com destaque para a análise teórica e para a investigação documental, sendo examinadas as principais normas jurídicas relacionadas ao tema e levantamento da jurisprudência do STF e do STJ, para essa análise foram selecionados julgados que serviram de marco para temática.



Para tanto, o artigo foi organizado em três partes, sendo a primeira dedicada à compreensão da posição jurídica do nascituro. A segunda se volta à LGPD e ao conceito de titular de dados. Por fim, são discutidas as garantias e proteções asseguradas ao nascituro pelo ordenamento jurídico brasileiro, com apresentação de situações em que se vislumbra a violação aos dados do nascituro.

## 1 A posição jurídica do nascituro

O Código Civil Brasileiro, por seu artigo 2º, reconhece a existência do nascituro desde a concepção, garantindo proteção aos seus direitos, ao dispor que “a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida, mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro” (Brasil, 2002a, art. 2º). Portanto, mesmo ainda no útero e não sendo considerado uma pessoa com plena personalidade jurídica, o nascituro tem certos direitos resguardados. Nesse sentido, colhe-se o escólio de Venosa:

A posição do nascituro é peculiar, pois o nascituro possui, entre nós, um regime protetivo tanto no Direito Civil como no Direito Penal, embora não tenha ainda todos os requisitos da personalidade. Desse modo, de acordo com nossa legislação, inclusive o Código de 2002, embora o nascituro não seja considerado pessoa, possui proteção legal de seus direitos desde a concepção (Venosa, 2024, p. 109).

A lição revela que a tutela jurídica vem antes do nascimento, embora a titularidade plena da personalidade seja tema de debate no plano teórico.

Ao tratar da figura jurídica do nascituro, reconhecem-se três principais correntes doutrinárias que se debruçam sobre a problemática do momento em que se inicia a personalidade jurídica.

A primeira delas é a teoria natalista, pela qual a personalidade jurídica apenas se iniciaria com o nascimento, existindo, antes disso, mera expectativa de direitos. De acordo com a teoria natalista, “o nascituro não pode ser considerado pessoa, pois a personalidade jurídica origina-se do nascimento com vida, ou seja, o que de fato existe é uma mera expectativa de direito, consoante interpretação literal da lei” (Salomão, 2020, p. 3).

Seguindo, para a teoria da personalidade condicional, “os direitos do nascituro estão sujeitos a uma condição suspensiva: o nascimento. É conferida uma personalidade virtual ao nascituro, porém ela está sob a condição de nascer com vida” (Salomão, 2020, p. 4). Como se observa, de acordo com essa corrente, a personalidade civil inicia-se com o nascimento com vida, mas os direitos do nascituro são eventuais, já que estão sujeitos a uma condição suspensiva.

Por último, a teoria concepcionista propugna “que o nascituro é pessoa humana, tendo direitos resguardados pela lei” (Tartuce, 2025, p. 65). Logo, os defensores dessa teoria reconhecem a personalidade jurídica do nascituro desde a concepção, embora o exercício de alguns direitos dependa do nascimento com vida.

Uma análise ampla do Código Civil revela que a lei resguarda ao nascituro alguns direitos, como a herança, doações condicionais e direitos sucessórios, conforme inteligência dos artigos 542, 1.798 e 1.800, §4º. Implicitamente, quando aborda o direito à vida e à integridade física, reconhece a proteção jurídica desde a concepção. A seguir, são apresentados alguns direitos assegurados ao nascituro, consoante o Código Civil:

Quadro 1 – Proteção Jurídica do Nascituro no Código Civil Brasileiro

Posição Jurídica	Norma Jurídica	Definição da Proteção
Reconhecimento de paternidade.	Art. 1.069, parágrafo único	O nascituro tem direito de ser reconhecido como filho antes do nascimento.
Designação de curador diante de falecimento paterno.	Art. 1.779	Se o pai falecer e a mãe grávida não tiver o poder familiar, será nomeado um curador para o nascituro.
Recebedor de doação.	Art. 542	O nascituro pode ser beneficiário de doações feitas pelos pais.
Direito sucessório.	Art. 1.798 e Art. 1.800, §4º	O nascituro pode adquirir bens por sucessão testamentária.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Código Civil Brasileiro.

Por outro lado, sob o manto da Constituição Federal, princípios como o direito à vida (Art. 5º, *caput*), dignidade da pessoa humana (Art. 1º III) e proteção à criança desde a concepção (Art. 227) têm sido invocados para garantir proteção jurídica ao nascituro em casos de aborto, pesquisa com embriões e biotecnologia, malgrado o texto Magno não contemple previsão literal acerca do nascituro.

Ainda sob o aspecto normativo, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), por seu artigo 7º, *caput*, afirma que “a criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento saudável e harmonioso, em condições dignas de existência” (Brasil, 1990, art. 7º).

O mesmo estatuto reforça o direito à proteção desde a gestação, quando aborda temas como a saúde da gestante, nutrição e pré-natal, políticas que são essenciais para permitir o nascimento e o desenvolvimento da pessoa humana.

Por outro lado, a adoção da teoria concepcionista pelo ordenamento jurídico brasileiro tem sido objeto de crescente atenção na jurisprudência, especialmente no que se refere à de-

finição do momento de início da vida e à consequente titularização de direitos pelo nascituro.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem desempenhado papel fundamental na consolidação dessa teoria, ao reconhecer direitos ao nascituro mesmo antes do nascimento com vida, conferindo-lhe proteção jurídica ampliada.

Em diversos julgados, o STJ vem afirmando, à luz do artigo 2º do Código Civil, a titularidade de direitos pelo nascituro desde o momento da concepção. Essa posição foi expressamente adotada, por exemplo, no Recurso Especial nº 1.415.727/SC. Nesse julgado, a Quarta Turma do STJ entendeu que o aborto involuntário, decorrente de acidente de trânsito, enseja o pagamento do seguro DPVAT, por configurar hipótese de morte, ainda que intrauterina. Dada a relevância do precedente, transcreve-se a ementa:

DIREITO CIVIL. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO. ABORTO. AÇÃO DE COBRANÇA. SEGURO OBRIGATÓRIO. DPVAT. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO NASCITURO. ART. 2º DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. EXEGESE SISTEMÁTICA. ORDENAMENTO JURÍDICO QUE ACENTUA A CONDIÇÃO DE PESSOA DO NASCITURO. VIDA INTRAUTERINA. PERCIMENTO. INDENIZAÇÃO DEVIDA. ART. 3º, INCISO I, DA LEI N. 6.194/1974. INCIDÊNCIA.

1. A despeito da literalidade do art. 2º do Código Civil - que condiciona a aquisição de personalidade jurídica ao nascimento -, o ordenamento jurídico pátrio aponta sinais de que não há essa indissolúvel vinculação entre o nascimento com vida e o conceito de pessoa, de personalidade jurídica e de titularização de direitos, como pode aparentar a leitura mais simplificada da lei.

2. Entre outros, registram-se como indicativos de que o direito brasileiro confere ao nascituro a condição de pessoa, titular de direitos: exegese sistemática dos arts. 1º, 2º, 6º e 45, caput, do Código Civil; direito do nascituro de receber doação, herança e de ser curatelado (arts. 542, 1.779 e 1.798 do Código Civil); a especial proteção conferida à gestante, assegurando-se-lhe atendimento pré-natal (art. 8º do ECA, o qual, ao fim e ao cabo, visa a garantir o direito à vida e à saúde do nascituro); alimentos gravídicos, cuja titularidade é, na verdade, do nascituro e não da mãe (Lei n. 11.804/2008); no direito penal a condição de pessoa viva do nascituro - embora não nascida - é afirmada sem a menor cerimônia, pois o crime de aborto (arts. 124 a 127 do CP) sempre esteve alocado no título referente a “crimes contra a pessoa” e especificamente no capítulo “dos crimes contra a vida” - tutela da vida humana em formação, a chamada vida intrauterina (MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de direito penal, volume II. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 62-63; NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 658).

3. As teorias mais restritivas dos direitos do nascituro - natalista e da personalidade condicional - fincam raízes na ordem jurídica superada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Civil de 2002. O paradigma no qual foram edificadas transitava, essencialmente, dentro da órbita dos direitos patrimoniais. Porém, atualmente isso não mais se sustenta. Reconhecem-se, corriqueiramente, amplos catálogos de direitos não patrimoniais ou de bens imateriais da pessoa - como a honra, o nome, imagem, integridade moral e psíquica, entre outros.

4. Ademais, hoje, mesmo que se adote qualquer das outras duas teorias restritivas, há de se reconhecer a titularidade de direitos da personalidade ao nascituro, dos quais o direito à vida é o mais importante. Garantir ao nascituro expectativas de direitos, ou mesmo direitos condicionados ao nascimento, só faz sentido se lhe for garantido também o direito de nascer, o direito à vida, que é direito pressuposto a todos os demais.

5. Portanto, é procedente o pedido de indenização referente ao seguro DPVAT, com base no que dispõe o art. 3º da Lei n. 6.194/1974.

Se o preceito legal garante indenização por morte, o aborto causado pelo acidente subsume-se à perfeição ao comando normativo, haja vista que outra coisa não ocorreu, senão a morte do nascituro, ou o perecimento de uma vida intrauterina.

6. Recurso especial provido.

(STJ, REsp n. 1.415.727/SC, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 4 set. 2014, DJe de 29 set. 2014) (Brasil, 2014, p. 1-2).

Outro precedente relevante foi firmado no Recurso Especial nº 399.028/SP, no bojo do qual o STJ reconheceu o direito do nascituro à indenização por danos morais e materiais em decorrência da morte do pai em acidente de trânsito, ainda que o filho não houvesse nascido à época do evento danoso. A Corte reafirmou o entendimento de que o nascituro é sujeito de direitos e, portanto, tem direito à reparação civil pelos danos experimentados (Brasil, 2002b).

No mesmo sentido, destaca-se o Recurso Especial nº 931.556/RS, de relatoria da Ministra Nancy Andrigi, no qual restou assegurado ao nascituro o direito à indenização por dano moral em decorrência de acidente de trabalho com resultado morte, que vitimou o seu genitor (Brasil, 2008a).

Esses precedentes ilustram a consolidação da teoria concepcionista no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, ao reconhecer que o nascituro possui titularidade de direitos fundamentais desde a concepção, em especial o direito à vida e à integridade moral e patrimonial. Tal orientação jurisprudencial dialoga com o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, reforçando a necessidade de proteção jurídica do ser humano em formação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) também tem contribuído para o debate acerca da proteção jurídica do nascituro, ainda que de forma mais restritiva e pontual. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510/DF, que discutiu a constitucionalidade da Lei de Biossegurança no que toca às pesquisas com células-tronco, o STF reconheceu que, embora a Constituição Federal não consagre a figura do nascituro, o direito infraconstitucional protege cada uma das etapas do desenvolvimento humano. Na ementa do julgado, consignou-se que

[...] A potencialidade de algo para se tornar pessoa humana já é meritória o bastante para acobertá-la, infraconstitucionalmente, contra tentativas levianas ou frívolas de obstar sua natural continuidade fisiológica. Mas as três realidades não se confundem: o embrião é o embrião, o feto é o feto e a pessoa humana é a pessoa humana. Donde não existir pessoa humana embrionária, mas embrião de pessoa humana. O embrião referido na Lei de Biossegurança (“in vitro” apenas) não é uma vida a caminho de outra vida virginalmente nova, porquanto lhe faltam possibilidades de ganhar as primeiras terminações nervosas, sem as quais o ser humano não tem factibilidade como projeto de vida autônoma e irrepetível. O Direito infraconstitucional protege por modo variado cada etapa do desenvolvimento biológico do ser humano. Os momentos da vida humana anteriores ao nascimento devem ser objeto de proteção pelo direito comum. (STF, ADI 3510/DF, Rel. Min. Ayres Brito, Tribunal Pleno, julgado em 29 mai. 2008, DJe 28 mai. 2010) (Brasil, 2008b, p. 3-4).

Ainda durante o julgamento, o ministro Ayres Britto consignou em seu voto:

A dignidade da pessoa humana é princípio tão relevante para a nossa Constituição que admite transbordamento, transcendência ou irradiação para alcançar, já no plano das leis infraconstitucionais, a proteção de tudo que se revele como o próprio início e continuidade de um processo que deságüe, justamente, no indivíduo-pessoa. Caso do embrião e do feto, segundo a humanitária diretriz de que a eminência da embocadura ou apogeu do ciclo biológico justifica a tutela das respectivas etapas (Brasil, 2008b).

Já no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54 (ADPF 54), que discutiu a possibilidade da antecipação terapêutica do parto em casos de fetos anencéfalos, o STF reconheceu que a proteção conferida ao nascituro não é absoluta, devendo ser ponderada à luz dos direitos fundamentais da gestante, como a dignidade da pessoa humana e o direito à saúde (Brasil, 2012).

Naquela ocasião, o Supremo deixou claro que o nascituro goza de proteção constitucional, mas tal proteção não se sobrepõe de forma incondicional aos direitos fundamentais da mulher. O STF assentou que o conceito de “vida” tutelado pela Constituição não pode ser interpretado de forma isolada, devendo ser harmonizado com os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito. Apesar disso, o reconhecimento da proteção jurídica do nascituro, ainda que relativizada, reforça a compreensão de que o ordenamento brasileiro adota uma postura que confere relevância jurídica à vida intrauterina.

Assim sendo, demonstrou-se que o ordenamento jurídico brasileiro, ao articular dispositivos do Código Civil, bem como garantias constitucionais, somados à sólida construção jurisprudencial do STJ e do STF, confere ao nascituro a tutela jurídica desde a concepção, o que significa que o nascituro é detentor dos direitos patrimoniais e existenciais à luz da teoria concepcionista. No próximo capítulo será examinado de que modo a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) define o titular de dados, ou em que medida o nascituro pode ser incluído nessa categoria, analisando os aspectos práticos dessa qualificação para a tutela da privacidade e dos dados pessoais desde o início da vida.

## 2 A LGPD e o conceito de titular de dados

O conceito de dados pessoais passou a tomar forma a partir de 1980, com as Diretrizes da OCDE para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais. Essa publicação normativa firmou o entendimento de que dados pessoais correspondem a “qualquer informação referente a pessoa identificada ou identificável”. Tal conceituação inaugurou o tratamento do tema em âmbito internacional e, em seguida, foi incorporada pelo Conselho da Europa, por meio da Convenção nº 108, de 1981 (Convenção de Estrasburgo), bem como da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu, de 1995, de modo que serviu à uniformização da proteção de dados dentro da União Europeia.



Em 2016, o Regulamento do Parlamento Europeu nº 2016/679 (*General Data Protection Regulation – GDPR*) manteve praticamente inalterado o conceito nuclear do que vêm a ser dados pessoais, consolidando o entendimento em torno da definição. A ratificação de que dados pessoais são toda “informação relativa a pessoa natural identificada ou identificável” confere não somente força normativa ao conceito, mas também demonstra a convergência internacional em torno de um parâmetro mínimo de proteção, fato esse que contribuiu para influenciar legislações posteriores, inclusive, a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (LGPD).

Com efeito, seguindo a trilha europeia, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018), no artigo 5º, inciso I, define como dado pessoal toda informação relacionada à pessoa natural, que possa ser identificada ou identificável. No mesmo artigo, o inciso II traz a conceituação de dado sensível, qualificando como tal os dados relativos à origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dados referentes à saúde ou à vida sexual, dados genéticos ou biométricos, sempre que vinculados a uma pessoa natural.

Assim, tem-se como sujeito central de proteção a pessoa a quem os dados pessoais fazem referência, ou seja, o titular, compreendido como a “pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento” (Brasil, 2018, art. 5º, inciso V), desde que seja este titular identificado ou, ao menos, identificável.

Portanto, desde as Diretrizes da OCDE, de 1980, até o GDPR, de 2016, e a LGPD, de 2018, firmou-se o entendimento de que dado pessoal é qualquer informação capaz de identificar ou tornar identificável uma pessoa natural. Nesse contexto, excluem-se de plano da proteção que é direcionada aos dados pessoais as coisas, os animais, as pessoas jurídicas e as pessoas falecidas, visto que a existência da pessoa natural termina com a morte, de acordo com o art. 6º, do Código Civil.

Essa confluência normativa evidencia que a tutela dos dados pessoais gravita em torno do titular, desde que este esteja vivo, sendo a pessoa o verdadeiro centro da imputação de direitos informacionais.

Por certo, para ser considerada um dado pessoal, é necessário que a informação faça referência a uma pessoa natural, o que exige que haja uma relação direta (nexo) entre a informação e o sujeito, a pessoa física. Esse filtro conceitual, como dito, exclui algumas realidades jurídicas como as coisas e os animais, e não somente essas, como também as pessoas jurídicas, sejam elas de direito privado ou público.

Quanto às últimas, há de se pontuar que, malgrado as pessoas coletivas sejam detentoras de direitos da personalidade, não estão abarcadas pelas normas de proteção de dados pessoais, uma vez que a proteção é destinada à pessoa singularmente reconhecida. Essa distinção, contudo, tem sido duramente questionada por Cordeiro, que observa:



O não reconhecimento de uma proteção aos dados pessoais de pessoas coletivas contrasta com os avanços recentes no campo dos direitos de personalidade clássicos. É hoje aceite, pacificamente, pelos tribunais portugueses que também as pessoas coletivas são titulares de alguns direitos de personalidade, caso do direito ao nome, o direito ao bom nome comercial e o direito à privacidade empresarial, que abrange, pelo menos, o sigilo da correspondência, as particularidades de organização e de funcionamento e o know-how de uma entidade coletiva. Também o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem vindo a reconhecer uma proteção às pessoas coletivas à sua privacidade (artigo 8.º da CEDH), embora sem a subjetivar: não são as pessoas coletivas que têm um direito à privacidade, mas os Estados que têm o dever de não ultrapassar certos limites; por exemplo: proteção contra violações de domicílio, proteção contra consultas de correspondência e busca e apreensão de dados informáticos. Apesar da posição clássica do Direito europeu, alguns sistemas jurídicos nacionais assumiam, internamente, a extensão da proteção concedida às pessoas coletivas, caso da Itália ou da Áustria. Contudo, este movimento encontra-se hoje, fruto da posição assumida no RGPD e da necessidade de adaptação dos Direitos internos dos Estados Membros ao Direito europeu, em manifesto retrocesso (Cordeiro, 2018, p. 306).

Segundo o autor a recondução do direito da proteção de dados pessoais aos direitos da personalidade poderia, sob a ótica civilista e constitucional, permitir a proteção de pessoas coletivas.

Ainda tratando sobre o titular de dados, a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira direciona seu escopo protetivo às pessoas naturais, o que implica dizer que o *de cuius* não está amparado pela norma protetiva acima citada. Essa compreensão também se extrai de diplomas internacionais, como, por exemplo, o GDPR Considerando nº 27.

Por outro lado, embora a compreensão da pessoa natural como elemento nuclear do conceito de dados pessoais seja fundamental à construção do raciocínio que se pretende construir neste trabalho científico, não se pode deixar de mencionar que a consagração reiterada das expressões “qualquer informação” e “identificável” nos conceitos formais de dados pessoais tem levado a uma compreensão inegavelmente expansionista desse bem jurídico.

Ao longo da história, a informação sempre tem se mostrado um bem de extremo valor, principalmente em uma sociedade pós-moderna, por ser muitas vezes utilizada como ferramenta de poder e como parâmetro para tomada de decisões estratégicas, seja pela iniciativa privada, seja pelos governos. Diante desse cenário de notória proeminência da informação e, especialmente, dos dados pessoais, tornou-se crucial a adoção de uma teoria expansionista, que conferisse uma proteção mais ampla aos seus titulares, sobretudo em face da condição de hipervulnerabilidade informacional das pessoas físicas, no embate com grandes corporações públicas e privadas.

À guisa ilustrativa, o GDPR europeu, por seu artigo 4º, item 1, assevera que, para a qualificação de uma pessoa como identificável, devem ser considerados todos os meios suscetíveis de serem razoavelmente utilizados, direta ou indiretamente, para a sua individualização a partir do dado pessoal em concreto. Em termos menos congestionados, verifica-se que a compreensão sobre o que seja “identificável”, para o GDPR, exige a junção de dois

elementos, sendo estes **(i)** a probabilidade razoável de identificação e **(ii)** a conjugação com elementos externos adicionais.

Segundo Fonsêca (2023, p. 51), pode-se afirmar que “um sujeito é identificável ou determinável sempre que haja uma probabilidade de revelar-se a sua identidade a partir da conjugação do dado com outros adicionais detidos por terceiros, à luz de um juízo de razoabilidade”.

De forma geral, um sujeito se considera identificado quando o dado pessoal, de forma inequívoca, torna o titular diretamente individualizado. Exemplos disso são os números de Registro Geral (RG) e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Quando nos referimos à ideia de “identificável”, o dado apenas pode ser associado a um indivíduo por intermédio de combinação com outras informações.

A Lei Geral de proteção de Dados Pessoais igualmente adota o conceito expansionista, na medida em que considera dado pessoal toda informação que, ao se vincular a uma pessoa natural, a torne identificada ou, ao menos, identificável, ou seja, quando a informação deixa de ser apenas um elemento isolado e passa a representar uma característica concreta ou traço do indivíduo, atribuindo-lhe significado e individualidade dentro de um contexto informacional. Tal entendimento, como visto, se alinha à tendência mundial de proteção ampliada.

Os dados pessoais possuem um vínculo direto com o titular e podem revelar aspectos sensíveis atinentes à sua saúde, aos dados genéticos, à vida sexual ou à convicção religiosa. Advém justamente daí a decisão do legislador de criar uma norma com visão expansionista.

O mau uso de informações pessoais afeta diretamente direitos de índole fundamental, como a dignidade humana, o livre desenvolvimento da personalidade, as liberdades de expressão, informação, conhecimento e comunicação, a privacidade e a intimidade, de sorte que uma tutela ampla e diferenciada para o bem jurídico “dado pessoal” se mostra plenamente justificada e acertada.

O fato é que, avançando sobre o debate jurídico acerca do alcance conceitual de dados pessoais, fatalmente chegaremos ao ponto fulcral deste trabalho, qual seja, a extensão ou não da proteção aos dados pessoais do nascituro, assim entendido como aquele que foi concebido, mas ainda não nascido.

Não se descuida de que, no campo da saúde, informações relativas ao nascituro são coletadas e tratadas desde as fases mais incipientes de desenvolvimento, notadamente por ocasião da realização de testes genéticos, ultrassonografias, exames de sexagem fetal, entre outros.

Ao observar-se o plano normativo, chega-se a uma primeira constatação inarredável: os diplomas de proteção de dados pessoais – entre eles a LGPD – não abordam diretamente a questão, o que conduz a uma necessária integração por outras normas de direito, pela jurisprudência dos tribunais ou mesmo pela doutrina (como fonte secundária do Direito).

De fato, como visto, o ordenamento jurídico consagra os direitos à vida e à assistência pré-natal, com o intuito de garantir ao nascituro um desenvolvimento digno, saudável e, por conseguinte, o nascimento com vida.

Noutro giro, sedimentou-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à adoção da teoria concepcionista pelo ordenamento jurídico brasileiro, ao reconhecer, em repetidas ocasiões, que o nascituro está inserido em uma categoria especial de sujeito de direitos desde a concepção.

Tais construções, ao menos em tom de perspectiva, conferem um norte quanto ao porvir da discussão em torno da proteção dos dados pessoais do nascituro, ao passo que deixam a nítida impressão de que o resguardo desse sujeito de direitos é uma tendência natural a ser seguida em sede jurisprudencial. A lacuna normativa deixada pela LGPD e pelas demais normas de proteção de dados pessoais, todavia, não deixa de ser sentida e, em larga medida, criticável, dada a perda de uma oportunidade ímpar para a consolidação do entendimento quanto à titularização de direitos pelos nascituros.

### **3 Aplicabilidade da LGPD ao nascituro**

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018) foi aprovada em 14 de agosto de 2018, tendo entrado em vigor, em sua integralidade, em setembro de 2020. A norma disciplina o tratamento de dados pessoais (objeto de regulação), inclusive nos meios digitais, protegendo, assim, direitos fundamentais dos titulares, como a privacidade, a intimidade, a dignidade da pessoa humana e o livre desenvolvimento da personalidade.

Embora a LGPD não faça menção expressa ao nascituro, uma análise do arcabouço jurídico-normativo brasileiro revela que estes sujeitos podem ser amparados por disposições do diploma, a exemplo do artigo 5º, inciso I, da LGPD, que destina a proteção às informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, assim como no inciso II, que menciona dados referentes à saúde, os quais podem ser expressados em exames de imagem, registros biomédicos e dados genéticos, classificados pela LGPD como dados sensíveis e que também são inerentes ao nascituro, permitindo sua identificação, de modo a justificar a necessidade de proteção.

Do ponto de vista constitucional, o nascituro tem proteção jurídica garantida com base no princípio da dignidade da pessoa humana, conforme art. 1º, III, assim como nos direitos à vida e à privacidade, amparados pelo art. 5º, caput e inciso X, também da Constituição Federal. Sob a ótica do Código Civil, o art. 2º, embora consigne que a personalidade civil plena só inicia com o nascimento com vida, dispõe que ao nascituro são assegurados direitos desde a concepção. Logo, este pode ser considerado sujeito de direitos, o que inclui a proteção dos seus dados pessoais.

Insta mencionar que o Supremo Tribunal Federal encampou recentemente esse entendimento. Em julgamento paradigmático, o STF reconheceu que a proteção à privacidade (em sentido amplo, para abranger a privacidade informacional) também abrange o nascituro, notadamente quanto ao tratamento dos dados genéticos e, portanto, sensíveis. Com efeito, essa con-



clusão pode ser extraída do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5545, durante o qual, por unanimidade, os ministros entenderam ser inconstitucional uma norma do Estado do Rio de Janeiro que determinava a coleta de material genético de mães e recém-nascidos, para que fossem utilizados em casos de troca de bebês.

Segundo o relator, Ministro Luiz Fux:

A lei fluminense objeto desta ação fere ambas as dimensões do direito à privacidade, ao permitir a coleta e armazenagem de dados genéticos do nascituro e da parturiente, independentemente de prévio consentimento, e viola a dimensão negativa do direito à privacidade, que se traduz na prerrogativa de impedir que terceiros e o próprio Estado se intrometam naquilo que cabe os sujeitos decidir, e, ao se abster do dever de estabelecer medidas de proteção aos dados coletados, sob o enfoque da dimensão positiva, significa uma necessária prestação positiva do Estado em implementar medidas de segurança em relação aos dados (Brasil, 2023, p. 3).

O relator também reforçou o entendimento de que os dados genéticos não são dados comuns, pois pertencem ao núcleo mais profundo da intimidade:

O direito à privacidade relativa aos dados sensíveis ou supersensíveis, como os genéticos, em razão das profundas questões bioéticas decorrentes da posse e do processamento de DNA de terceiros, porquanto os dados médicos, genéticos e outros que se referem à saúde do sujeito, compõem o núcleo mais profundo da intimidade das pessoas (Brasil, 2023, p. 3).

A norma do Estado do Rio de Janeiro, objeto da ação, no entendimento da corte suprema, fere o direito à privacidade ao determinar a coleta compulsória os dados genéticos, implicando na violação ao princípio norteador da LGPD: a autodeterminação informativa, [...] “fundamento trazido no inciso II do art. 2º da LGPD, que se caracteriza no poder de decisão do titular acerca do tratamento de seus dados pessoais” (Garrido, 2023, p. 140). Portanto, esse julgamento deixa evidente a necessidade de adoção de medidas de segurança no tratamento de dados pessoais de nascituros.

Corroborando o entendimento do STF na ADI 5545, o Superior Tribunal de Justiça, reiteradamente reconhece a titularidade de dados desde a concepção, como podemos observar em julgamento da Quarta Turma, no REsp 1.4115.727/SC, na qual se admitiu a indenização do seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, tendo em vista a morte de nascituro em decorrência de acidente automobilístico.

Segundo o Ministro Luís Felipe Salomão, relator do REsp 1.415.727/SC, “o ordenamento jurídico como um todo – e não apenas o Código Civil de 2002 – alinhou-se mais à teoria concepcionista para a construção da situação jurídica do nascituro, conclusão enfaticamente sufragada pela majoritária doutrina contemporânea” (Brasil, 2014, p. 8).

Em síntese, a decisão considerou que o nascituro já possui interesse jurídico protegido, estando alinhado à teoria concepcionista. No REsp 399.028/SP, é reafirmado o direito à indenização por dano moral ao nascituro (concebido, mas ainda não nascido). No recurso, o STJ

reconheceu que o nascituro tem direito à reparação moral, pela morte do pai em acidente. Tal decisão fortalece que o nascituro é sujeito de dignidade, e seus dados genéticos e pessoais são passíveis de proteção.

Outro precedente ilustrativo sobre o tema pode ser extraído da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). No caso julgado pela Corte paulista, a parte autora ajuizou ação contra empresa de armazenamento de células-tronco aduzindo que estava vivenciando um momento de luto, devido a uma perda gestacional recente, e foi surpreendida com o recebimento de uma mensagem enviada por uma empresa que fornece serviços de coleta e armazenamento de cordão umbilical. Nos autos, a autora, afirmou jamais ter estabelecido relação com a empresa, tampouco forneceu consentimento para o uso de seus dados. Em decorrência da abordagem indevida e invasiva, alegou ter sofrido dano moral. Em decisão, o voto do relator, Desembargador Alexandre Marcondes, no acórdão do TJSP (Apelação Cível nº 1041607-35.2021.8.26.0100), concluiu que “a gravidez da autora era notadamente um dado sensível, como dispõe o art. 5º, inc. II, da Lei nº 13.709/2018 [...] Logo, a ré somente poderia ter conhecimento da gravidez da autora a partir do compartilhamento por terceiros de dado sensível” (Marcondes, 2022, p. 4).

Em suma, o entendimento do magistrado fundamentou-se nos artigos 5º, II, da LGPD, que trata da definição de dados sensíveis, e no artigo 11, §4º, que reclama o consentimento para o tratamento de dados sensíveis, como os que têm relação com a saúde. Concluiu-se que esses dispositivos reforçam a proteção jurídica do nascituro, principalmente contra o tratamento não autorizado. Em seu voto, o relator retomou argumentos de doutrinadores como Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, defensores do direito à privacidade e da autodeterminação informativa. Por fim, o julgador reforçou a crítica à comercialização indevida de dados pessoais.

A decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, portanto, aponta um precedente sobre a questão da proteção dos dados pessoais do nascituro, enfatizando que o tratamento desses dados requer respeito aos princípios e fundamentos da LGPD.

As decisões de tribunais superiores que foram analisadas demonstram que o ordenamento jurídico como um todo reconhece o nascituro como sujeito de direitos e que a tutela da privacidade alcança vínculos identitários e sensíveis, como mencionado nos casos de dados genéticos ligados à concepção. A jurisprudência tem estado alinhada à proteção preventiva de dados sempre em observância aos princípios da LGPD, reforçando a compreensão de que o nascituro já deve estar incluído no escopo de titulares de dados que exigem tutela jurídica.

## Considerações finais

O presente trabalho dedicou-se a investigar a aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018) ao nascituro, em um cenário de avanços tecnológicos que intensificam a coleta e manipulação de dados desde as fases iniciais do desen-

volvimento humano. A pesquisa sustentou a compreensão de que a proteção de dados pessoais deve se estender ao nascituro, conclusão essa fundamentada na análise do ordenamento jurídico brasileiro e em sua interpretação evolutiva.

Inicialmente, abordou-se a posição jurídica do nascituro no direito brasileiro. Demonstrou-se que o artigo 2º, do Código Civil, embora condicione a personalidade civil ao nascimento com vida, expressamente põe a salvo os direitos do nascituro desde a concepção, salvaguarda que confere ao nascituro um regime protetivo peculiar nos âmbitos civil e penal.

Entre as correntes doutrinárias, observou-se que a teoria concepcionista, que reconhece o nascituro como pessoa humana titular de direitos desde a concepção (ainda que o exercício de alguns direitos dependa do nascimento com vida), mostrou-se proeminente e alinhada à proteção de direitos com assento constitucional, notadamente daqueles decorrentes do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, a exemplo do direito à vida e da proteção à criança.

Do ponto de vista jurisprudencial, ao longo do trabalho ganharam destaque posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os quais consolidaram a teoria concepcionista e reconheceram direitos ao nascituro, como a indenização do seguro DPVAT por aborto involuntário (REsp nº 1.415.727/SC) e indenizações por danos morais e materiais pela morte do pai (REsp nº 399.028/SP e REsp nº 931.556/RS), reafirmando que o nascituro possui titularidade de direitos fundamentais desde a concepção. De igual sorte, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), quanto adote uma postura por vezes mais restritiva, como na ADI 3510, reconheceu que o direito infraconstitucional protege as etapas do desenvolvimento humano, admitindo a proteção do “embrião de pessoa humana”.

Na sequência, explorou-se a LGPD e o conceito de titular de dados. Consignou-se que a lei adota um viés expansionista ao definir “dado pessoal” como toda informação relacionada à pessoa natural que possa ser identificada ou identificável (Art. 5º, I). Essa conceituação, a par de estar alinhada a padrões internacionais como as Diretrizes da OCDE e o GDPR e de explicitar que a proteção é destinada à pessoa natural, excluindo realidades como as pessoas jurídicas, os animais, as coisas e as pessoas falecidas, não resolve em definitivo a situação do nascituro.

Nada obstante, concluiu-se que, havendo a teoria expansionista sido adotada com o fim claro de eliminar a disparidade informacional existente na relação entre o titular dos dados pessoais (hipervulnerável) e os controladores de dados (em regra, grandes corporações públicas e privadas), a aplicabilidade da LGPD ao nascituro demonstrou-se plenamente razoável.

Não se descuida de que os avanços nas ciências da saúde permitem, cada vez mais cedo, a coleta e o tratamento de informações do nascituro, a partir, por exemplo, de testes genéticos e ultrassonografias, que produzem dados sensíveis capazes de identificar o sujeito em formação. A ausência de menção expressa ao nascituro na LGPD não impede sua abrangência, pois a definição de “pessoa natural identificada ou identificável” pode englobar o ser em desenvolvimento.

Nesse sentido, a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5545 é um marco fundamental, ao considerar inconstitucional a coleta compulsória de material genético de mães e recém-nascidos, sem adoção de medidas seguras para a preservação das suas privacidades. De fato, como bem ressaltado pelo Ministro Luiz Fux, dados genéticos pertencem ao núcleo mais profundo da intimidade, exigindo consentimento prévio e medidas de segurança no tratamento, preceitos que logicamente se estendem ao nascituro. Essa decisão reforça a autodeterminação informativa como princípio norteador do tratamento de dados pessoais.

Adicionalmente, decisões como a do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação Cível nº 1041607-35.2021.8.26.0100) têm contribuído para consolidar a conclusão de que o tratamento indevido de informações obtidas durante o estado gravídico (dados sensíveis, portanto) viola normas de proteção de dados pessoais, as quais socorrem, inclusive, ao nascituro. Essas decisões demonstram que a jurisprudência brasileira tem se alinhado à prevenção de danos decorrentes do tratamento indevido de dados pessoais, incluindo o nascituro no escopo dos titulares que exigem tutela jurídica.

À luz do exposto, os argumentos desenvolvidos convergem para sustentar que a proteção de dados pessoais, conforme estabelecido pela LGPD, é plenamente aplicável ao nascituro. A harmonização entre a proteção jurídica conferida ao nascituro pela Constituição Federal, pelo Código Civil e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e a natureza abrangente da LGPD – que tutela dados de pessoas naturais identificadas ou identificáveis, incluindo dados sensíveis como os genéticos e de saúde – permite essa extensão. Portanto, a LGPD atua como um instrumento jurídico essencial para salvaguardar a dignidade e a integridade informacional do nascituro desde a concepção, reforçando uma perspectiva ética e humanizada sobre a proteção de dados e o respeito à vida humana em seus estágios iniciais.

A aplicabilidade da LGPD ao nascituro pode ser comparada à construção de um edifício desde os seus alicerces. Assim como a estrutura de sustentação, embora invisível no produto final, é fundamental para a segurança e estabilidade do prédio inteiro, os dados coletados desde a concepção formam a base informacional de um indivíduo. Proteger esses dados desde o início é garantir que toda a vida futura seja edificada sobre pilares sólidos de privacidade e autodeterminação.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 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: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF, 11 jan. 2002a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e dá outras providências. [Atualizada até a Lei nº 13.853/2019]. 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: 04 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **REsp n. 1.415.727/SC.** Direito Civil. Acidente automobilístico. Aborto. Seguro obrigatório DPVAT. Pedido de indenização por morte do nascituro. Condição jurídica do nascituro. Reconhecimento da titularidade de direitos da personalidade, especialmente o direito à vida. Enquadramento da vida intrauterina como protegida pela Lei n. 6.194/1974. Recurso especial provido. Restabelecimento da sentença de procedência. Recorrente: Graciane Muller Selbmann. Recorrido: Seguradora Líder dos Consórcios de Seguro DPVAT S/A. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 4 set. 2014. Publicado em: 29 set. 2014. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201303604913&dt\\_publicacao=29/09/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303604913&dt_publicacao=29/09/2014). Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **REsp n. 399.028/SP.** Direito Civil. Danos morais. Morte. Atropelamento. Composição férrea. Ação ajuizada 23 anos após o evento. Prescrição inexistente. Influência na quantificação do quantum. Precedentes da Turma. Nascituro. Direito aos danos morais. Doutrina. Atenuação. Fixação nesta instância. Possibilidade. Recurso parcialmente provido. Recorrente: Antônio Nival Leonidas e outros. Recorrido: Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Julgado em 26 fev. 2002. Publicado em: 15 abr. 2002b. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200101473190&dt\\_publicacao=15/04/2002](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101473190&dt_publicacao=15/04/2002). Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 931.556/RS.** Responsabilidade civil. Acidente do trabalho. Morte. Indenização por dano moral. Filho nascituro. Fixação do quantum indenizatório. Dies a quo. Correção monetária a partir do arbitramento. Juros de mora desde o evento danoso. Processo civil. Juntada de documento na fase recursal. Possibilidade, desde que não configurada a má-fé e assegurado o contraditório. Recurso especial dos autores parcialmente conhecido e, nesta parte, provido; da ré, não conhecido. Recorrentes: Luciana Maria Bueno Rodrigues e outros; Rodocar Sul Implementos Rodoviários Ltda. Recorridos: os mesmos. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 17 jun. 2008. Publicado em: 5 ago. 2008a. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200700483006&dt\\_publicacao=05/08/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700483006&dt_publicacao=05/08/2008). Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI n. 3510/DF.** Constitucional. Lei de Biossegurança. Pesquisas com células-tronco embrionárias. Inexistência de violação do direito à vida. Constitucionalidade do art. 5º da Lei 11.105/2005. Descaracterização do aborto. Direitos fundamentais à saúde, à liberdade de expressão científica e ao planejamento familiar. Improcedência total da ação. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministro Ayres Britto. Julgado em 29 mai. 2008b. Publicado em: Informação não disponível. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI n. 5545/RJ**. Direito Constitucional. Família. Filiação. Lei estadual que impõe coleta compulsória de material genético de parturientes e recém-nascidos para prevenir troca de bebês. Violação aos direitos fundamentais à privacidade e intimidade e ao princípio da proporcionalidade. Inconstitucionalidade dos arts. 1º, parte final, e 2º, III, da Lei 3.990/2002. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 13 abr. 2023. Publicado em: Informação não disponível. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=768636835>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADPF n. 54/DF**. Estado laico. Feto anencéfalo. Interrupção da gravidez. Liberdade sexual e reprodutiva, saúde, dignidade e autodeterminação. Direitos fundamentais. Inexistência de crime. Inconstitucionalidade da interpretação segundo a qual a interrupção da gravidez de feto anencéfalo é conduta tipificada nos arts. 124, 126 e 128, I e II, do Código Penal. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS. Intimado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 12 abr. 2012. Publicado em: Informação não disponível. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>. Acesso em: 10 jul. 2025.

FONSECA, Felipe Magno Silva. **Tutela penal dos dados pessoais na sociedade informacional de riscos**. 2023. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

GARRIDO, Patricia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentários à Lei n. 13.709/2018 (LGPD). 4ª. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

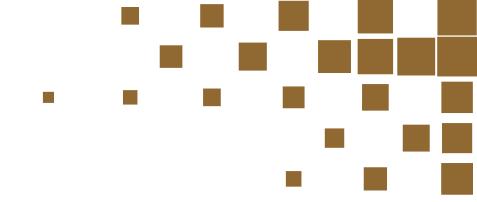
GRUPO De Trabalhos De Proteção de Dados do Artigo 29. **Parecer 4/2007 sobre o conceito de dados pessoais**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_pt.pdf). Acesso em: 21 abr. 2025.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021.

LOBO, Paulo. **Direito civil**: parte geral. v. 1. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

SALOMÃO, Luis Felipe. **Direito civil**: diálogos entre a doutrina e a jurisprudência. v. 2. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível n. 1041607-35.2021.8.26.0100**. Responsabilidade civil. Indenização por danos morais. Ação cominatória. Tratamento de dado sensível pela Lei nº 13.709/2018. Autora, que, após perda gestacional, recebeu oferta da ré a respeito de serviços de coleta e armazenamento de cordão umbilical. Ré que confirma ter recebido informações a respeito da autora de terceiros. Dados sensíveis, a respeito da gravidez da autora, que não poderiam ter sido objeto de compartilhamento, nos termos do art. 11, § 4º, da Lei nº 13.709/18. Ré que fez uso indevido de dado sensível pertencente à autora com finalidade lucrativa. Prospecção de novos clientes. Ato ilícito caracterizado. Violação do direito de privacidade da autora. Indenização corretamente determinada na sentença (R\$ 10.000,00). Ré que tem a obrigação legal de identificar o respon-



sável pela coleta do dado da autora, o que se deu sem consentimento. Sentença de procedência dos pedidos mantida. Recurso desprovido. Apelante: Cryopraxis Criobiologia Ltda. Apelada: Larissa Ribeiro de Almeida Sales. Relator: Desembargador Alexandre Marcondes. Julgado em 17 mai. 2022. Publicado em: Informação não disponível. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPrivado/GAPRI/BoletinsInformativos/BoletimJulgadosSelecionados06-2022.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

TAMER, Maurício. **LGPD comentada**: artigo por artigo. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Rideel, 2024.

TAMER, Maurício. **Manual de Direito da Proteção de Dados Pessoais**. 1<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. volume único. 15<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento nº 2016/679, de 27 de abril de 2016**. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. Acesso em: 30 abr. 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: parte geral. v. 1. 25<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **A atuação do Ministério Público de Rondônia na defesa do patrimônio urbanístico da cidade de Ariquemes/RO face a irregularidades em empreendimentos imobiliários**

*The role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia in the protection of urban heritage in the municipality of Ariquemes/RO in the context of Irregularities in real estate developments*

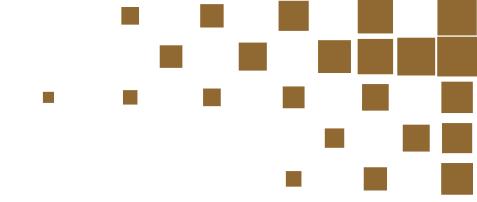
Diêgo Holanda Oliveira Duarte<sup>1</sup>

Dinalva Souza de Oliveira<sup>2</sup>

---

1 Servidor público, graduado em Direito pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (2022). Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Políticas Públicas na Amazônia Ocidental. <http://lattes.cnpq.br/3127309804032970>. Email: diegoholandaariquemes@gmail.com.

2 Promotora de Justiça, mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. <http://lattes.cnpq.br/3991967686880293>. Email: dinalvadi@gmail.com.



## Resumo

A defesa da ordem urbanística é uma das diversas atribuições do Ministério Público. A cidade de Ariquemes, em Rondônia, destaca-se no estado por possuir traçado urbano planejado, voltado à organização do espaço e ao bem-estar da população. Uma das características desse traçado é o Setor Institucional, concebido como eixo estruturador do desenvolvimento urbano e protegido pelo Plano Diretor de 2006. Contudo, o lançamento de dois empreendimentos imobiliários, em 2012, ameaçou gravemente a continuidade da faixa institucional e o prosseguimento de uma importante artéria viária local. Este artigo analisa, por meio do exame de autos judiciais e revisão bibliográfica, a atuação combativa do Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio de ações civis públicas, de improbidade administrativa e penal, na defesa do patrimônio público e social, assegurando que Ariquemes continuasse como referência em urbanismo na Amazônia.

**Palavras-chave:** Ministério Público; ordem urbanística; improbidade administrativa; setor institucional.

## Abstract

The defense of urban order is one of the many responsibilities of the Public Prosecutor's Office. The city of Ariquemes, in the state of Rondônia, stands out for its planned urban layout, aimed at spatial organization and the well-being of its population. One of the key features of this layout is the Institutional Sector, designed as a structural axis for urban development and protected by the 2006 Master Plan. However, the launch of two real estate developments in 2012 posed a serious threat to the continuity of the institutional zone and the progression of a major local road. This article analyzes, through case file examination and literature review, the assertive role of the Public Prosecutor's Office of the State of Rondônia in defending public and social assets. The study highlights its use of civil, administrative improbity, and criminal actions to ensure that Ariquemes remains a reference in urban planning within the Amazon region.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office; master plan; urban planning; public assets.

---

## Introdução

Criado em 1976, o atual núcleo urbano do município de Ariquemes/RO foi concebido pelo arquiteto Antônio Carlos Cabral Carpintero com o objetivo de abrigar, em um espaço organizado, os milhares de colonos que chegavam à região no movimento de expansão da fronteira agrícola brasileira rumo ao Noroeste do país.

O projeto urbanístico previa uma ocupação dividida por setores — comercial, residencial, institucional e industrial —, além de alamedas nos fundos dos lotes, entre ruas paralelas, com a finalidade de manter distantes os poços das fossas.



A espinha dorsal do plano era o Setor Institucional, de onde partiam os outros setores, centralizando as entidades públicas e sem fins lucrativos no meio da área urbana com fácil acesso a partir das zonas residenciais e ladeado pelas quadras comerciais.

Com o passar dos anos e o exercício do poder por figuras políticas sem compromisso com o projeto original, algumas áreas do setor institucional acabaram com usos diversos, sendo ocupadas por instituições como igrejas, emissora de televisão, condomínio, escolas e faculdades privadas.

Em 2006, por ocasião da aprovação do Plano Diretor Participativo, em conformidade com o Estatuto das Cidades, foi estabelecido que o espaço compreendido entre as avenidas Tancredo Neves e Juscelino Kubitschek teria destinação exclusiva para fins institucionais, incluindo a previsão de gradual remoção de ocupações diversas da permitida.

Menos de seis anos após a normatização, uma empresa do ramo imobiliário lançou um loteamento e um condomínio residencial, com boa parte desses projetos justamente sobre o eixo institucional protegido.

Imediatamente após provocação do Conselho da Cidade de Ariquemes, o Ministério Público de Rondônia iniciou rigorosa apuração, com requisição de documentos, tomada de depoimentos dos envolvidos e produção de provas técnicas que subsidiaram duas ações civis públicas, uma ação por improbidade administrativa e uma ação penal, como o fito principal de garantir a integridade da ordem urbanística de Ariquemes, como direito da população a um espaço urbano que atenda às necessidades sociais coletivas, e não apenas a um grupo político-econômico.

Para a escrita deste trabalho, foi analisada a íntegra dos autos da Ação de Improbidade Administrativa 0005668-06.2013.8.22.0002, além de bibliografia constitucional, de direito da cidade, legislações urbanísticas municipais e federais e textos jornalísticos da época dos fatos. O segundo e terceiro capítulos contextualizam as atribuições constitucional e infralegal do MP, enquanto o quarto e o quinto abordam o caso concreto com histórico dos empreendimentos e a atuação do Ministério Público.

A ação de improbidade administrativa, principal objeto de análise deste trabalho, baseou-se na sobreposição dos loteamentos ao Setor Institucional, no impedimento à continuidade da Avenida Juscelino Kubitscheck, na violação ao tamanho mínimo dos terrenos, na ausência de estudos de impacto de vizinhança e trânsito, e na aprovação dos empreendimentos sem deliberação do plenário do Conselho da Cidade.

Já a ação penal 0012124-06.2012.8.22.0002 atacou os crimes consumeristas oriundos dos lançamentos com publicidade, sem os devidos registros dos empreendimentos em cartório de imóveis. As duas ações civis públicas (uma para cada empreendimento) trataram de garantir a imediata suspensão das obras, da publicidade e da venda dos lotes, resultando em resolutivos Termos de Ajustamento de Conduta nos quais os requeridos reconheceram e cessaram as ilegalidades.

Considerando que a discussão de mérito das lides se encerra no segundo grau de jurisdição, cabendo às cortes superiores a discussão sobre questões processuais e constitucionais, este trabalho tem como delimitação o trâmite da ação de improbidade até o julgamento dos embargos de declaração opostos ao acórdão do Tribunal de Justiça de Rondônia, em 2021.

Ainda que, ao final, a condenação tenha sido anulada devido a alterações legislativas na Lei de Improbidade Administrativa, que dificultaram a responsabilização por violação a princípios da administração pública, tal desfecho não invalida os efeitos concretos da atuação ministerial. A ação do Ministério Público garantiu a preservação do Setor Institucional de Ariquemes, assegurando, até os dias atuais, a defesa do direito à cidade na região amazônica.

## 1 O Ministério Público

O Ministério Público Brasileiro, no modelo conhecido atualmente, como função essencial à Justiça, foi consagrado pela Constituição Cidadã de 1988 (Brasil, 1988). Nela, estão previstos os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, além de vários mecanismos de proteção institucionais, a exemplo da autonomia funcional e administrativa e a tipificação como crime de responsabilidade o atentado do Presidente da República ao livre exercício do ofício ministerial, reforçando que a instituição não integra nenhum dos três Poderes da República (Lenza, 2025).

A Carta Magna também fixou o quinto constitucional, garantindo que parte das cadeiras em tribunais federais, do trabalho, estaduais e do Distrito Federal e Territórios sejam ocupadas por membros oriundos do Ministério Público.

O substantivo ministério vem do latim *ministerium, minister*, indicando ofício de serviço, mister ou cuidado. Já o adjetivo que compõe o nome da instituição, no ensino de Emerson Garcia (2017) pode ser analisado sob um aspecto subjetivo, com a ideia de entidade estatal, ou objetivo, como de interesse geral ou social.

Como já relatado, o MP tem como característica a indivisibilidade, ou seja, o Ministério Público Brasileiro é apenas um, com segmentação em ramos: Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e Territórios e Estadual, do qual será apresentada a atuação em defesa do patrimônio urbanístico.

A chefia dos Ministérios Públicos do Estados é exercida pelos respectivos Procuradores-Gerais de Justiça, após definição de lista tríplice formada entre integrantes da carreira e enviada para nomeação pelo chefe do Poder Executivo, permitida uma recondução no “mandato” de dois anos (Rondônia, 1993).

A organização, as atribuições e o funcionamento dos MPs estaduais são definidos por leis complementares de cada unidade da Federação, asseguradas aos membros garantias como a vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo haver perda do cargo senão por sen-

tença judicial transitada em julgado, inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa e ainda a irredutibilidade de subsídio.

Ainda na seara constitucional, vale mencionar que, conforme o Art. 130-A, o controle administrativo, financeiro e disciplinar da instituição é realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O órgão é composto por quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, e referendados por maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução. A composição tem representantes de cada um dos ramos do MPU, de membros dos MPs estaduais, de juízes, cidadãos e advogados, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República.

Em Rondônia, o Ministério Público Estadual foi instalado em 1982, no mesmo período em que houve a elevação do Território Federal a Estado. A Lei Complementar nº 93, de 3 de novembro de 1993, é a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia. Nela, estão também reproduzidas as características do MP insculpidas na CF: instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, com incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Rondônia, 1993).

O MP é formado por Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça e Promotores de Justiça Substitutos, sendo a chefia da instituição exercida pelo Procurador-Geral de Justiça.

Dentre as funções institucionais indelegáveis do MPRO estão a promoção, privativa, da ação penal pública, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e o exercício do controle externo da atividade policial.

As autonomias funcional, administrativa e financeira são garantias de uma atuação independente de interesses pessoais, econômicos ou políticos.

O ingresso na carreira se dá pelo cargo de Promotor de Justiça Substituto, sendo que o vitaliciamento ocorre após dois anos de exercício, a partir de avaliação em que se apura idoneidade moral, disciplina, dedicação ao trabalho e eficiência no desempenho das funções. Uma vez vitaliciado, o membro passa a gozar das prerrogativas da inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Em Ariquemes, o Ministério Público é organizado em oito promotorias de Justiça e três ofícios eleitorais, sendo a 3<sup>a</sup> promotoria a responsável atualmente pela Curadoria das Águas, Habitação e Urbanismo (MPRO, 2025).

O art. 42 da Lei Orgânica do Ministério Público de Rondônia profere que cabe ao membro:

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao **meio ambiente**, ao **consumidor**, aos bens e direitos de valor artístico, **estético**, histórico, turístico e **paisagístico** e a outros interesses difusos, coletivos e individuais, indisponíveis e homogêneos; (grifos nossos)

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; (Rondônia, 1993).

A Lei garante também que para instruir os inquéritos civis, o MP pode:

- a) Expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;
  - b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
  - c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;
- II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processos em que oficie;
- III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível, acompanhá-los e produzir provas; (Rondônia, 1993).

Entre as atribuições dos promotores e promotoras de Justiça listados na Lei estão a instauração do inquérito civil e ajuizamento de ações cautelares em defesa do meio ambiente, do patrimônio público e do consumidor, promovendo também ações indenizatórias quando houver dano a bens e direitos de valor paisagístico e fiscalizando os pedidos de registro de loteamento ou desmembramento de imóveis, inclusive as notificações por falta de registro ou ausência de regular execução.

Logo, as funções delegadas pelo legislador ao MP, como um “guardião da ordem jurídica” se alinham perfeitamente ao contexto fático e à atuação no caso objeto de análise deste artigo.

## 2 A cidade de Ariquemes

A história de Ariquemes remonta ao início do século XX, sendo uma das localidades onde foi instalado posto telegráfico da Comissão do Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon. Desde aquela época, já havia pequenos povoados de seringueiros e ribeirinhos às margens do rio Jamari, além, claro, dos povos originários. Inclusive, o nome de Ariquemes é uma homenagem ao extinto povo indígena *Arikem* (IBGE, 2023).

Após muitas décadas como uma pequena localidade de população extrativista, em meados dos anos 1970 a região se depara com a chegada de milhares de colonos atraídos pelo Governo Militar por meio do projeto de colonização do Oeste brasileiro.

Naquele período, a vila pertencia ao município de Porto Velho, capital do então Território Federal de Rondônia, e era governada pelo arquiteto Antônio Carlos Cabral Carpintero. O prefeito, ao ser demandado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o Incra, para organizar o espaço que abrigaria os colonos, resolveu traçar um novo núcleo urbano, afastado do rio, de modo a evitar problemas com alagações, e com o centro afastado também da rodovia BR-364 (Moura, 2024).

No início de 1976, ocorre a derrubada da primeira árvore para a abertura da nova Ariquemes e, em poucos meses, já estão formados os primeiros setores urbanos, seguindo o plano de Carpintero (Moura, 2024).

O desenho urbano de Ariquemes, até hoje objeto de estudos em escolas de arquitetura, se destaca pela divisão de setores por uso: comercial, residencial, institucional e industrial (Paiva; Trevisan, 2023). Alguns dos elementos que diferenciam Ariquemes de outras cidades surgidas no mesmo período e contexto são o afastamento do centro da cidade da rodovia, uma rede viária composta por ruas, travessas e avenidas dentro e entre as zonas e, a existência de alamedas, uma espécie de área de serviço nos fundos de cada lote, entre ruas paralelas. A ideia era manter afastados poços de água e fossas, já que na época não havia serviços de distribuição de água e coleta de esgoto.

Em que pese haja críticas ao modelo de divisão por uso exclusivo, por exemplo pelo esvaziamento de uma área comercial ou institucional durante as noites e finais de semana, há também vantagens, como a possibilidade de usar as ruas dessas zonas para eventos sem criar problemas de poluição sonora para áreas residenciais. Prova disso é o espaço alternativo<sup>3</sup>, local público frequentemente utilizado para as festas públicas de réveillon, carnaval, arraial, evento gospel Aviva, dentre outros, pela localização central, de fácil acesso e não-contíguo a residências.

Outra vantagem da divisão adotada em Ariquemes é a facilidade de acessar serviços públicos sem percorrer grandes distâncias entre um órgão e outro e a facilidade de estacionamento, já que as instituições dispõem de grandes áreas, diminuindo a densidade de ocupação do solo.

A partir do anos 1990, a lógica do projeto original deixou de ser seguida em alguns bairros novos, especialmente por serem formados a partir de ocupações, sem rigor do poder público nos parâmetros de arruamento e disposição dos lotes (Ariquemes, 2006).

Em 2006, com intensa participação popular, foi aprovado o Plano Diretor do Município de Ariquemes, que trouxe uma série de comandos normativos destinados a organizar o espaço urbano, inclusive com a retomada das diretrizes do plano de Carpintero (Ariquemes, 2006).

### 3 O loteamento e o condomínio fiscalizados pelo MP

Entre 2011 e 2012, uma empresa local do ramo de terrenos começou a protocolar os primeiros documentos para a abertura de dois novos empreendimentos imobiliários na cidade de Ariquemes: um loteamento, com terrenos menores a preços mais “populares” e um condomínio residencial fechado de luxo.

<sup>3</sup> Grande área pavimentada ao lado do Estádio Gentil Valério de Lima, no Setor Institucional. Usado para aulas de autoescolas, festas, shows e outros eventos. [https://www.google.com.br/maps/place/Espa%C3%A7o+Alternativo+de+Ariquemes/@-9.905587,-63.033411,744m/data=!3m1!1e3!4m6!3m5!1s0x93cc91859a6cf803:0x9447a3b2b8171cba!8m2!3d-9.9051966!4d-63.0340187!16s%2F11j8t1xlb2?entry=ttu&g\\_ep=EgoyMD1MDcwNy4wIKXMDSoASAFQAw%3D%3D](https://www.google.com.br/maps/place/Espa%C3%A7o+Alternativo+de+Ariquemes/@-9.905587,-63.033411,744m/data=!3m1!1e3!4m6!3m5!1s0x93cc91859a6cf803:0x9447a3b2b8171cba!8m2!3d-9.9051966!4d-63.0340187!16s%2F11j8t1xlb2?entry=ttu&g_ep=EgoyMD1MDcwNy4wIKXMDSoASAFQAw%3D%3D)

O condomínio, lançado em 2012, tinha previsão de implantação na Linha C-65 (atualmente Avenida Hugo Frey), esquina com Avenida Tancredo Neves, justamente na área de continuação do Setor Institucional, eixo estruturador do crescimento da cidade e que deve seguir sentido norte até a Linha C-70, de acordo com o Plano Diretor (G1, 2012).

Do mesmo modo, mais ao norte, logo após o Condomínio, foi lançado o loteamento, ocupando uma área que ia no sentido oeste-leste desde a Avenida Tancredo Neves até os fundos do Condomínio São Paulo (à época, recém-construído).

A Lei Federal 6.766/79 dispõe que antes da elaboração dos projetos definitivos do loteamento, a proposta deve ser submetida à prefeitura para análise prévia de viabilidade por setor técnico com devolutiva contendo “as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas” (Brasil, 1979).

Depois da aprovação prévia, o procedimento indicado pela legislação municipal era a submissão dos projetos completos para autorização definitiva, que, antes da análise final do prefeito, deveriam passar pelo Conselho da Cidade de Ariquemes, o CCA (Ariquemes, 2010).

No caso do condomínio, o requerimento de análise prévia foi protocolado pelo loteador em 3 de novembro de 2011, sendo distribuído pelo então secretário municipal de planejamento a uma servidora arquiteta da equipe técnica.

A profissional fez o exame de viabilidade do ponto de vista urbanístico e constatou: tamanho do condomínio superior ao permitido no Plano Diretor e a sobreposição do empreendimento à projeção de prolongamento do Setor Institucional e da Avenida Juscelino Kubitschek.

Em seguida, os autos administrativos foram encaminhados pelo secretário ao Conselho ainda em sede de análise prévia. No âmbito do Conselho, uma comissão foi formada, discutiu a viabilidade e, com base no parecer técnico da arquiteta da prefeitura, emitiu parecer contrário ao projeto imobiliário naqueles termos, especialmente pela violação ao Plano Diretor no que diz respeito à preservação do eixo urbano do Setor Institucional.

Apurou o MP, que de posse do parecer da comissão, o então secretário de planejamento, que acumulava a Presidência do CCA, em vez de levar a discussão ao plenário, emitiu resolução aprovando o condomínio em nome do conselho. Ainda, providenciou parecer na condição de secretário e comunicou aos loteadores a “viabilidade”, abrindo caminho para a protocolização do pedido de autorização definitiva.

Ato contínuo, os loteadores protocolaram o processo de autorização definitiva, sendo distribuído pelo secretário de planejamento a outro arquiteto do Município. Este, conforme entendeu o MP, ignorou as questões técnicas apontadas pela arquiteta e emitiu parecer técnico favorável ao empreendimento, atendendo ao desiderato dos loteadores e do então secretário. O chefe da pasta, com base na própria decisão monocrática que se sobreponha ao plenário do Conselho da Cidade e no parecer do arquiteto, encaminhou ao chefe do Executivo os autos para aprovação definitiva, assinada pelo então prefeito.

No processo de avaliação do loteamento, iniciado em 18 de abril de 2012, as incongruências foram ainda maiores: o processo sequer passou pelo crivo dos conselheiros da cidade, sendo diretamente aprovado pelo presidente do CCA e levado ao prefeito, que também chanceou o empreendimento.

Ao notar o desrespeito aos ritos por parte do secretário e presidente, um conselheiro do CCA oficiou o Ministério Público sobre a incongruência entre o projeto apresentado para o condomínio e o Plano Diretor – além de ocupar com lotes residenciais o espaço até então destinado exclusivamente a fins institucionais, o loteamento impediria a continuidade da Avenida Juscelino Kubitschek a partir da Linha C-65. A referida Avenida integra o conjunto do Setor Institucional e é uma das principais vias arteriais de sentido norte-sul do município.

Com a aprovação do prefeito, as obras foram iniciadas e uma intensa campanha de divulgação foi espalhada pela cidade, inclusive com montagem de estande de “pré-vendas” no local, reunindo centenas de pessoas interessadas em adquirir lotes (Abrampa, 2013).

As obras e vendas só foram suspensas com as liminares obtidas pelo MP no Judiciário e com as determinações do Tribunal de Contas do Estado. O prefeito determinou então que uma comissão analisasse novamente o processo de autorização (Jornal Rondoniagora, 2012).

A comissão acabou por apontar as ilegalidades e, ainda assim, o prefeito não anulou as autorizações nem arquivou os processos, apenas suspendeu o que já estava suspenso pelo Judiciário e órgãos de controle, deixando a questão para o sucessor que assumiu o cargo em 2013. O novo alcaide atendeu às recomendações do MP e anulou os atos autorizativos.

A seguir, serão apresentados mecanismos de que o Ministério Público lançou mão na apuração das irregularidades, ações judicializadas, os argumentos utilizados na inicial da ação de improbidade administrativa e os resultados práticos obtidos.

#### 4 Atuação do Ministério Público

Em 2012, a promotoria de Justiça de Ariquemes recebeu informação do Conselho da Cidade sobre a aprovação de loteamentos sem a devida avaliação do processo pelo referido plenário. A partir de então, os promotores e promotoras responsáveis pelas curadorias afetas ao caso instauraram inquérito civil para apurar as irregularidades, que de plano se delinearam.

O *Parquet* entendeu que, entre 2011 e 2012, o prefeito de Ariquemes, servidores da prefeitura e empresários agiram em conluio para transgredir uma série de normas a fim de viabilizar a aprovação e execução dos dois empreendimentos (MPRO, 2012).

As violações atingiam as leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e do plano diretor, além de outras que dispõem sobre a autorização e implantação de loteamentos urbanos.

Diante das aparentes transgressões aos princípios da Administração Pública da legalidade, imparcialidade e supremacia do interesse público, foram ajuizadas duas ações civis

públicas de números 001487-55.2012.8.22.0002 e 0010954-96.2012.8.22.0002, ambas com pedido de liminar para a imediata suspensão das obras, publicidade e vendas de imóveis nos empreendimentos.

Também foi ajuizada ação penal, distribuída à Vara Criminal buscando a condenação dos envolvidos pela venda de lotes sem o devido registro do loteamento em cartório de registro de imóveis e pela propaganda enganosa ao constar equipamento no nome do empreendimento sem a existência desse espaço no projeto (Tudo Rondônia, 2012).

Após obter liminares no Poder Judiciário e determinações do Tribunal de Contas no sentido de suspender os atos que haviam aprovado os loteamentos, no âmbito das ações civis públicas foram expedidas também recomendações alertando sobre as manifestas ilegalidades que viciavam os procedimentos de aprovação. Os promotores e promotoras atuantes orientaram pela anulação dos atos administrativos, em sede de controle direto e interno da Administração Pública.

Ao mesmo tempo, o MP passou a manejar Ação de Improbidade Administrativa, de número 0005668-06.2013.8.22.0002, com o fito de responsabilizar os atores públicos e privados que se articularam para driblar legislações na obtenção de aprovação dos empreendimentos (Rondônia, 2012).

Nesta ação, figuraram como réus o então prefeito, o então secretário de planejamento, um arquiteto da prefeitura, a construtora e seus dois sócios, um casal que o MP apurou atuar como administrador da empresa e a arquiteta que assinou o projeto dos empreendimentos. (Rondoniagora, 2015)

Na inicial, aduziram os promotores que os procedimentos para autorização dos lançamentos imobiliários foram conduzidos “simulando o rito regular, omitindo-se qualquer registro acerca de suas impropriedades e, principalmente, desviando-os daqueles que poderiam acusar os vícios que apresentava” (MPRO, 2013, p. 18).

As investigações apontaram que havia negociação do prefeito com um empresário para a doação de terreno contíguo aos empreendimentos para a implantação da nova sede da Circunscrição Regional de Trânsito em Ariquemes.

Essa era, por sua vez, condição acertada com o Estado para a celebração de um convênio de sinalização do trânsito de Ariquemes, ou seja, o processo legal de autorização do loteamento foi “acelerado” porque o empresário tinha condicionado a doação do terreno à aprovação de seus empreendimentos (MPRO, 2013).

Essas e outras impropriedades foram descobertas por meio de depoimentos administrativos tomados pelos membros do MP no curso do inquérito civil que subsidiou as ações.

Foi nesses depoimentos, por exemplo, que o secretário de planejamento disse ao MP que não encaminhou o processo de autorização definitiva à arquiteta porque ela entraria em licença-maternidade, mas o processo foi concluído em junho e a arquiteta só se afastou em julho de 2012. Também revelou a negociação para doação do terreno à Ciretran, tendo como premissa o atendimento aos interesses da empresa loteadora.

Além disso, o órgão ministerial requisitou e analisou informações e documentos da Prefeitura, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental, Conselho da Cidade, da empresa e do Ofício de Registro de Imóveis de Ariquemes.

A empresa construtora foi requerida por ser proponente do loteamento irregular e beneficiária da aprovação perpetrada pelos agentes públicos.

Em conformidade ao que consta na Ação de Improbidade, considerou-se que a arquiteta signatária dos projetos submetidos à prefeitura agiu com improbidade por atuação fora do dever de elaborar os projetos observando as legislações federais e municipais vigentes.

Já sobre o prefeito, secretário e arquiteto da prefeitura, apontou o MP:

[...] são os agentes públicos com poder decisório e de análise técnica para compreensão das ilegalidades que viciavam os projetos dos empreendimentos. Tinham plena consciência da ilicitude de seus atos e agiram assim no intuito de assegurar a aprovação dos loteamentos, no interesse privado [dos demais requeridos] (MPRO, 2013, p. 23).

Nos fundamentos jurídicos, foi invocada a redação constitucional do art. 37, § 4º, em que se estabelece que atos contra a probidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988). A lei que regulamentou o mandamento constitucional é a 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A redação da LIA lista três hipóteses de atos de improbidade: enriquecimento ilícito se valendo da função, provocação de prejuízos ao erário e atentado contra os princípios da Administração Pública, este último imputado aos requeridos da ação movida pelo MP. Desde 2021, com a Lei 14.230/2021, exige-se a presença de dolo<sup>4</sup> para a configuração do ato de improbidade.

O objeto da ação foi o conluio entre os requeridos para a aprovação, no Executivo Municipal, do condomínio de luxo e do loteamento, desrespeitando as normas urbanísticas municipais que determinavam tamanhos dos lotes e os eixos de crescimento da área urbana: o projeto dos residenciais previam a ocupação de área que impedia a continuação de uma das principais vias urbanas, resguardada no Plano Diretor de Ariquemes. Além disso, o MP apontou a ausência de prévia caução real mediante outorga de escritura pública, inexistência de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto de vizinhança. O valor atribuído à causa foi de R\$ 247.590.286,20.

Anotou o Plano Diretor vigente à época:

Art. 21. Em virtude da sua desconfiguração, devem ser efetuadas as seguintes adequações do projeto urbanístico, visando melhoria das condições de trafegabilidade e habitabilidade: I - Manutenção da área institucional como eixo estruturador da cidade, com expansão até linha C-70 estabelecendo novas dimensões para áreas subutilizadas e efetuando a retirada de atividades comerciais, habitacionais e outras não afetas [...] (Ariquemes, 2006).

<sup>4</sup> Vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado.

Tamanha importância deu o legislador à manutenção do Setor Institucional no traçado urbano, que o tema é novamente tratado no art. 78 da mesma lei:

Art. 78. Nesta região está inserido parte do Setor Institucional da área consolidada, por ser um eixo estrutural, o qual deverá ser mantido e garantido também sua expansão no sentido Norte até a LC-70, com as seguintes características:

I - Ocupação restrita a Instituições (IT), sendo vedado o uso para implantação de comércios e residencial; (Ariquemes, 2006).

Assim, a Promotoria de Urbanismo defendeu que a concepção dos loteamentos violou direito líquido e certo da sociedade ariquemense a ter preservado o prolongamento do Setor Institucional, como eixo estruturador e traço de identidade da cidade: “A área do eixo estrutural/setor institucional da cidade de Ariquemes é crucial garantia do sistema viário e do zoneamento, inserida no contexto dos objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano” (MPRO, 2013).

Além da limitação à expansão da cidade nos termos do Plano Diretor, o Ministério Público constatou outras irregularidades atinentes aos empreendimentos. Grande parte dos lotes do novo bairro não tinham o tamanho mínimo exigido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, que era de 360m<sup>2</sup>. A intenção expressa do legislador ao definir esse mínimo foi garantir um espaço para pequenos lazeres (quintal), visando melhoria da qualidade de vida de cada unidade familiar.

Estabeleceu o art. 22, inciso XVI, do Plano Diretor de 2006:

**Art. 22.** O Poder Executivo deverá efetuar as seguintes ações para as adequações necessárias ao projeto urbanístico da cidade:

XVI - O município deve prever em sua legislação, lotes com tamanho mínimo de 12(doze) x 30(trinta), tamanho esse ideal para edificação, **espaço para pequenos lazeres familiares, visando melhoria da qualidade de vida da população**. Os empreendedores e/ou Poder Público que não atender a essa padronização para os novos bairros e loteamentos, devem sofrer sanções a serem previstas nos códigos de posturas do município; (grifo nosso) (Ariquemes, 2006).

Para instruir os pedidos, o *Parquet* solicitou elaboração de laudo ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, unidade de assessoramento técnico, que constatou as irregularidades, como o desrespeito ao tamanho mínimo dos lotes em 95% das unidades do loteamento e que o condomínio teria 392.000m<sup>2</sup>, 39 vezes acima do permitido. A Lei de Uso do Solo determinava tamanho máximo de 10.000m<sup>2</sup> para loteamentos fechados.

O MP apurou e constatou também a ausência de estudo prévio de impacto de vizinhança e relatório de impacto de vizinhança, em desacordo ao previsto no art. 36 do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) e ao Código Municipal Ambiental (Ariquemes, 2009), que fixou a necessidade de apresentação desses documentos em loteamentos acima de 40 mil metros quadrados.

O projeto do loteamento continha mais de 2,2 mil lotes, com o MP estimando cerca de 10 mil moradores na região, o que gerou significativa preocupação quanto ao impacto no trânsito também.



Fechando a lista de irregularidades na concessão da licença urbanística, havia o desrespeito aos arts. 9º, § 2º, e 10 da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Os artigos estabeleciam que fossem caucionadas áreas em garantia da execução das obras de infraestrutura dos loteamentos como condição para a aprovação, e que se ela fosse dada em caução real, a forma era escritura pública averbada no registro imobiliário. Mais uma vez, o MP identificou que a caução apresentada foi feita por um simples instrumento particular.

Com cerca de 30 laudas, a inicial da ação de improbidade cotejou de forma extensiva as legislações e princípios aos atos executados por cada requerido. As defesas sustentaram não haver nenhuma ilegalidade nas condutas.

Com base em todo o conjunto fático e probatório reunido no inquérito civil e fartamente apresentado na inicial, o MP obteve a condenação de quase todos os requeridos. Os sócios nominais e a arquiteta que assinou os projetos foram absolvidos por não haver demonstração clara de que agiram para e se beneficiaram das ilegalidades. Os demais foram condenados a penas de perda da função pública (quando aplicável), proibição de contratar com o Poder Público, suspensão dos direitos políticos e multa civil. A sentença foi assinada em março de 2017 pelo juiz Marcus Vinícius dos Santos de Oliveira.

Em segundo grau, a sentença foi mantida pela 1ª Câmara Especial, sob a relatoria do desembargador Gilberto Barbosa, havendo apenas diminuição nas penas de multa. Entretanto, com a mudança legislativa que exigiu demonstração de dolo nas condutas para configuração da improbidade, o Superior Tribunal de Justiça, em 2023, considerou incabível por ato de improbidade consistente na violação genérica aos princípios da Administração.

As ações do MP foram destaque na imprensa desde o início da atuação no caso (G1, 2012) até a manutenção da sentença em segunda instância (Rondônia Dinâmica, 2021), o que reforçou junto à sociedade o empenho do Ministério Público na defesa do patrimônio público e social.

## Considerações finais

Com base na revisão das ações do Ministério Público do Estado de Rondônia, este estudo analisou as estratégias e recursos utilizados na atuação institucional em defesa da preservação da ordem urbanística de Ariquemes. Especificamente, os casos do loteamento e do condomínio lançados em 2012 demonstram, por um lado, o ímpeto do capital econômico em maximizar lucros sobre a terra e, por outro, a importância de um Ministério Público pleno em independência funcional, com membros capacitados, pessoal de apoio engajado e apoio técnico.

Em duas ações civis públicas, uma ação penal e uma ação de improbidade administrativa, o *Parquet* em Ariquemes agiu para garantir a apuração e responsabilização de agentes públicos e privados que ousaram violar legislações federais e municipais e ameaçaram a identidade urbana que as normas buscavam proteger.

É possível afirmar que, sem a atuação vigorosa do Ministério Público, a cidade teria amputada hoje uma de suas principais artérias viárias, a Avenida Juscelino Kubitschek, e teria desconfigurada uma das suas principais características urbanísticas, o Setor Institucional. Com as mudanças legislativas realizadas na última atualização do Plano Diretor, o Setor Institucional deixou de ter ocupação restrita a fins institucionais, mas teve sua existência preservada. Atualmente, a Avenida JK termina na Avenida Hugo Frey, mas tem o espaço para o prolongamento preservado.

A efetividade da ação ministerial se comprova pela obtenção e manutenção em segundo grau das condenações nas ações penal e de improbidade administrativa, mas principalmente pelos Termos de Ajustamento de Conduta firmados junto aos requeridos, demonstrando também o aspecto resolutivo do Ministério Público. O resultado é que as obras nos termos ilegais foram canceladas e o condomínio e o loteamento foram relançados anos depois sem avançar sobre o espaço institucional e viário protegidos pelo Plano Diretor.

A construção e o desenvolvimento de uma cidade são processos dinâmicos e contínuos. Desse modo, é extremamente importante o acompanhamento da população e da academia às mudanças que surgem, seja naturalmente pelas necessidades da população, sejam as provocadas/impostas pelo interesse privado na busca por enriquecimento em detrimento da função social da propriedade.

Cabe, portanto, um aprofundamento da pesquisa para esse acompanhamento no âmbito da cidade de Ariquemes, para analisar, por exemplo as mudanças legislativas de 2019 que liberaram prédios sem limite de altura e autorizaram o uso comercial das áreas do Setor Institucional, configurando uma descaracterização do projeto original.

## Referências

**ARIQUEMES. Lei nº 1.273, de 26 de dezembro de 2006.** Institui o Plano Diretor Participativo de Ariquemes, cria o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Participativa e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ro/a/ariquemes/lei-ordinaria/2006/128/1273/lei-ordinaria-n-1273-2006-institui-o-plano-diretor-participativo-de-ariquemes-cria-o-sistema-municipal-de-planejamento-e-gestao-participativa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 jul. 2025.

**ARIQUEMES. Lei nº 2341, de 03 de julho de 2019.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Ariquemes e dá outras providências. (2019). Disponível em: <https://legislacao.camara-deariquemes.ro.gov.br/ver/FDDC381A/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

**ARIQUEMES. Lei nº 1.574, de 7 de julho de 2010.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de Ariquemes. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ro/a/ariquemes/lei-ordinaria/2010/157/1574/lei-ordinaria-n-1574-2010-dispoe-sobre-o-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-ariquemes-ro>. Acesso em: 3 jul. 2025.

ARIQUEMES. **Lei Ordinária n. 1.495, de 28 de outubro de 2009.** Dispõe sobre o Código Ambiental do Município de Ariquemes e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ro/a/ariquemes/lei-ordinaria/2009/150/1495/lei-ordinaria-n-1495-2009-dispoe-sobre-o-codigo-ambiental-do-municipio-de-ariquemes-e-da-outras-providencias> Acesso em: 7 jul. 2025

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm). Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 132, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 5 jul. 2025.

EMPRESAS incorporadoras de Ariquemes são alvos de busca e apreensão após intervenção do MP. **Tudo Rondônia.** Disponível em: <https://www.tudorondonia.com/noticias/empresas-incorporadoras-de-ariquemes-sao-alvos-de-busca-e-apreensao-apos-intervencao-do-mp-31056.shtml>. Acesso em: 8 jul. 2025.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público:** 6ª edição. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017.

HOLANDA, Diêgo. Autor do plano urbanístico de Ariquemes, arquiteto revela detalhes da concepção do projeto. **G1 Ariquemes e Vale do Jamari,** 27 mai. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/ariquemes-e-vale-do-jamari/noticia/autor-do-plano-urbanistico-de-ariquemes-arquiteto-revela-detalhes-da-concepcao-do-projeto.ghtml>. Acesso em: 7 jul. 2025.

IBGE. Histórico – Ariquemes. In: **Cidades – IBGE.** Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/ariquemes/historico>. Acesso em: 8 jul. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional:** 29ª Edição 2025. 29ª ed. Coleção Esquematizado. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025. E-book.

LOTEAMENTO em Ariquemes viola o plano diretor da cidade, diz Ministério Público. **Ariquemes Online.** 13 out. 2012. Disponível em: <https://ariquemesonline.com.br/ariquemes/loteamento-em-ariquemes-violao-plano-diretor-da-cidade-diz-ministerio-publico/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

LOTEAMENTOS milionários em Ariquemes causam danos ao patrimônio público de Ariquemes, diz TCE. Rondônia: **Portal do Tribunal de Contas do Estado,** 7 dez. 2012. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2012/12/07/loteamentos-milionarios-em-ariquemes-causam-danos-ao-patrimonio-publico-de-ariquemes-diz-tce/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

MARQUES, Eliete. Condomínio tem obras suspensas por irregularidades em Ariquemes (RO) **G1 Rondônia**. 18 set. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2012/09/condominio-tem-obra-suspensas-por-irregularidades-em-ariquemes-ro.html>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPRO. **Promotoria de Justiça da Comarca de Ariquemes**. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/pages/conheca-mp/promotorias/encontre-promotoria/view-comarca/f76d78e6-95bc-4dea-9ae0-ebe50549a0c8>. Acesso em: 08 jul. 2025.

MOURA, Confúcio. A pedra fundamental de Ariquemes. **Blog do Confúcio**, 21 jul. 2024. Disponível em: <https://blogdoconfucio.com.br/a-pedra-fundamental-de-ariquemes/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

PAIVA, Leonardo Nóbrega Queiroz de; TREVISAN, Ricardo. Ariquemes (RO) e o arq. Antonio Carpintero: projeto e projetista de uma cidade nova em franjas de colonização. **Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR**, Belém, PA, 23 a 26 maio 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st06-09.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

PROMOTOR acusado de abuso de poder por grupo empresarial é inocentado pela Justiça. **Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente**. Disponível em: <https://abrampa.org.br/promotor-acusado-de-abuso-de-poder-por-grupo-empresarial-e-inocentado-pela-justica/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

RONDÔNIA. Ministério Público. **Ação civil pública por ato de improbidade administrativa n. 0005668-06.2013.8.22.0002**, Ariquemes, RO, 19 abr. 2013. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

RONDÔNIA DINÂMICA. Loteamentos irregulares: TJ/RO mantém condenação de ex-prefeito, servidores e empresários. **Rondônia Dinâmica**, Porto Velho, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://www.rondoniadynamica.com/noticias/2021/06/loteamentos-irregulares-tj-ro-mantem-condenacao-de-ex-prefeito-servidores-e-empresarios,105278.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2025.

RONDONIAGORA. Empresários são condenados por loteamentos ilegais em Ariquemes. **Rondoniagora**, Porto Velho, 16 set. 2015. Disponível em: <https://www.rondoniagora.com/cidades/empresarios-sao-condenados-por-loteamentos-ilegais-em-ariquemes>. Acesso em: 07 jul. 2025.

RONDONIAGORA. MP obtém liminar e proíbe a venda de futuro loteamento de luxo em Ariquemes. Sexta-feira, 14 set. 2012. Disponível em: <https://www.rondoniagora.com/geral/mp-obtem-liminar-e-proibe-a-venda-de-futuro-loteamento-de-luxo-em-ariquemes>. Acesso em: 8 jul. 2025.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **Educação antirracista nas escolas de Rondônia: Desafios da Lei n° 10.639/2003 e o papel do Ministério Público**

*Anti-racist Education in Rondônia's State Schools: Challenges of Law No. 10.639/2003 and the role of the Public Prosecutor's Office*

Edna Fernandes Ferreira da Silva<sup>1</sup>

Tiago Lopes Nunes<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Sociais (2008), Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. Pós-graduanda em Políticas Públicas - Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público- Escola Superior do Ministério Público de Rondônia. Assessora técnica em Ciências Sociais do Ministério Público do Estado de Rondônia, o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (2009-2019) e no Núcleo de Análises Técnicas desde 2019. E-mail: 43929@mpro.mp.br.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (2008). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2010). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá (2018). Especialista em Direito e Prática Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2023). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UNOPAR/ANHANGUERA (2024). Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Doutorando em Ciência Jurídica - Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Foi Assessor Jurídico Especial do Ministério Público do Ceará (2008), Advogado (2008-2011) e Procurador do Município de Mossoró/RN (2008-2011). Desde 2011 é Promotor de Justiça em Rondônia. Foi Coordenador de Planejamento e Gestão do MPRO (2021/2023) e Vice-Presidente da Associação do Ministério Público de Rondônia (2023-2024). Atualmente é professor da Escola Superior e Secretário-Geral do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21818@mpro.mp.br.



## Resumo

O artigo examina a implementação da educação antirracista nas escolas estaduais de Rondônia à luz da Lei nº 10.639/2003 e de suas diretrizes correlatas. Mediante abordagem qualitativa, que combinou revisão bibliográfica com entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e coordenadores pedagógicos de quatro escolas (zonas urbana e rural), analisam-se práticas, dificuldades e percepções institucionais sobre a inserção transversal da temática. Os achados indicam predomínio de ações episódicas concentradas em datas comemorativas, ausência de letramento racial docente, lacunas na integração curricular e aderência ao daltonismo racial, que tende a invisibilizar as desigualdades. Conclui-se que a efetividade da Lei nº 10.639/2003 ainda é incipiente e sua efetivação demanda formação continuada, revisão de materiais, protocolos de mediação de conflitos raciais, indicadores de acompanhamento e cooperação interinstitucional. Ressalta-se, por fim, o papel do Ministério Pùblico de Rondônia na indução de políticas, celebração de compromissos e defesa sistêmica do direito à educação antirracista.

**Palavras-chave:** relações étnico-raciais; políticas educacionais; controle de políticas públicas.

## Abstract

*This article examines how anti-racist education has been implemented in Rondônia's state schools in light of Federal Law No. 10.639/2003 and related guidelines. Using a qualitative design that combined a literature review with semi-structured interviews with managers and pedagogical coordinators from four schools (urban and rural areas), we analyze practices, obstacles, and institutional perceptions regarding the cross-curricular inclusion of the topic. Findings show episodic actions concentrated on commemorative dates, lack of teacher racial literacy, gaps in curricular integration, and a tendency toward "neutrality" that obscures inequalities. It is concluded that the effectiveness of Law No. 10.639/2003 is still incipient and its implementation demands continuous training, textbook review, conflict-mediation protocols, monitoring indicators, and inter-institutional cooperation. Finally, the role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia is highlighted in inducing policies, executing commitments, and systemically safeguarding the right to anti-racist education.*

**Keywords:** ethnic-racial relations; educational policies; public policy oversight.

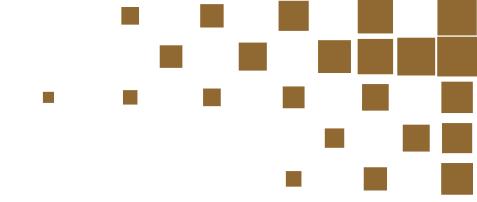
---

## Introdução

A persistência do racismo estrutural<sup>3</sup> no Brasil, herança de um longo período colonial e escravocrata, continua a moldar as desigualdades socioeconômicas e a impor obstáculos ao acesso de pessoas negras a direitos fundamentais. Neste cenário, a escola emerge como um

---

<sup>3</sup> O racismo estrutural consiste num sistema de relações sociais em que práticas, normas, instituições e arranjos históricos operam de modo a persistir desigualdades raciais, produzindo efeitos discriminatórios contínuos mesmo sem que haja intenções explícitas de discriminação (Almeida, 2019).



espaço crucial para a formação de uma cidadania antirracista. A promulgação da Lei Federal nº 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, representa um marco nessa realidade, embora sua efetiva concretização permaneça um desafio para os sistemas de ensino.

Conforme a Pesquisa Nacional da Saúde do Escolar – PeNSE (IBGE, 2019), o preconceito por questões étnico-raciais figura como uma das principais motivações de *bullying* perpetrado nas escolas. Portanto, são indispensáveis providências locais para escorrer a efetivação da Lei nº 10.639/2003, notadamente porquanto o *bullying* na adolescência pode ter consequências graves, afetando a saúde mental, social e acadêmica dos jovens (Pigozi; Machado, 2015).

A relevância dessa pauta é particularmente sensível em Rondônia, estado com extensa diversidade cultural e étnico-racial. Diante disso, este artigo é norteado pela seguinte questão: em que medida as escolas públicas estaduais de Rondônia têm efetivado, de forma transversal e curricular, as diretrizes da Lei nº 10.639/2003?

Para responder a essa questão, adota-se uma abordagem de natureza qualitativa que articula duas frentes complementares: primeiro, uma revisão bibliográfica e documental para analisar o arcabouço teórico-normativo sobre relações étnico-raciais na educação; segundo, um estudo de campo exploratório, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores e coordenadores pedagógicos de quatro escolas estaduais, selecionadas intencionalmente para representar diferentes contextos institucionais (zonas urbana e rural).

Destarte, o artigo buscará: compreender o racismo estrutural e institucional no ambiente escolar, inserindo-o no contexto histórico brasileiro; analisar o papel da escola como agente de enfrentamento ao racismo e de promoção da cidadania; examinar a aplicação da Lei nº 10.639/2003 em escolas estaduais selecionadas, com base em práticas pedagógicas; e, por fim, avaliar o papel do Ministério Público na fiscalização do cumprimento da legislação e na indução de políticas necessárias para efetivação da mudança estrutural vislumbrada pelo legislador.

Por fim, destaca-se que o trabalho será dividido em três seções. A primeira contextualiza historicamente o racismo estrutural no ambiente escolar brasileiro. A segunda aprofunda o papel da escola como agente de transformação e promotora de uma cidadania antirracista. A terceira analisa os desafios de implementação da Lei nº 10.639/2003 a partir dos dados coletados em Rondônia, discutindo o potencial de atuação do Ministério Público para garantir a efetividade desse direito.

## 1 Contexto histórico do racismo estrutural e institucional no ambiente escolar

A abolição da escravidão no Brasil, formalizada pela Lei Áurea em 1888, constituiu um marco jurídico de grande relevância simbólica, mas não representou, em termos materiais, a inclusão da população negra na sociedade. Isso porque a libertação foi concebida como um ato final e isolado, desvinculado de qualquer projeto político de integração social, educacional ou

econômica dos ex-escravizados. Ao contrário do que se poderia esperar, o Estado brasileiro limitou-se à extinção formal da escravidão, sem adotar medidas de reparação ou de redistribuição de oportunidades, o que perpetuou as hierarquias raciais e lançou a população negra em condições de extrema vulnerabilidade. Esse desfecho decorreu diretamente da natureza do próprio movimento abolicionista, que, embora plural e vigoroso, nasceu de forças sociais com objetivos distintos e, muitas vezes, contraditórios (Fernandes, 1964). De um lado, destacou-se a resistência ativa das pessoas escravizadas, cuja luta cotidiana pela liberdade se manifestou nas fugas, nas rebeliões e na formação de quilombos — espaços de autonomia e afirmação coletiva. De outro, houve a atuação de setores urbanos e letrados que, por meio da imprensa, de campanhas de arrecadação para compra de alforrias e de articulações parlamentares, buscaram mobilizar a opinião pública contra o regime escravista. Contudo, essas correntes, em geral, defendiam uma abolição sem ruptura estrutural, preservando os privilégios da elite agrária e evitando compromissos com políticas de igualdade racial (Fernandes, 1964).

Além desses fatores domésticos, o processo foi influenciado por pressões externas, especialmente da Inglaterra, interessada em consolidar novos mercados de trabalho livre e em expandir suas relações comerciais com o Brasil (Fernandes, 1964). Essa conjuntura internacional reforçou o discurso da modernização e contribuiu para apressar o fim jurídico da escravidão, mas não para alterar as bases econômicas e sociais que sustentavam o racismo.

Segundo Nunes e Lobo (2025), em que pese relevantes diplomas legais tenham conferido direitos individuais modernos a cidadãos livres do Brasil Império, a exemplo da Carta Constitucional de 1824, a estrutura legislativa funcionava, na prática, como instrumento para a consolidação do poder das elites dominantes, destinada a resguardar a própria hegemonia e perpetuar a subjugação da população escravizada.

O Estado negligenciou responsabilidades fundamentais, perpetuando desigualdades no acesso à terra, ao trabalho e à educação. Em contrapartida, a lei criminalizava a pobreza, direcionando-se especialmente contra os negros<sup>4</sup>. Ao mesmo tempo, práticas culturais afro-brasileiras eram marginalizadas e vistas como ameaças à ordem dominante. Esse contexto forneceu as bases para a construção de um racismo institucional<sup>5</sup> que persiste até hoje.

Excluídos do sistema de produção, sem acesso aos meios de trabalho formal e às políticas sociais, os negros permaneceram na condição de marginalizados, submersos na miséria e inferiorizados socialmente em relação aos brancos. Após a abolição, em razão da queda de produção na agricultura, especificamente do café, houve aumento na entrada de migrantes para tra-

4 Nunes e Lobo (2025) destacam que: “dentre outras medidas claramente voltadas à específica segregação dos corpos negros, criminalizou os cultos afro-brasileiros (artigos 157 e 158), a mendicância (artigo 391 e seguintes) e a capoeira (artigo 402 e seguintes)”.

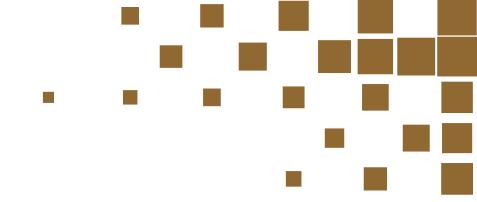
5 Esse tipo de racismo se manifesta quando as instituições - públicas ou privadas - reproduzem práticas discriminatórias étnico-raciais em seus procedimentos, políticas ou decisões, de forma sistemática e impessoal. Ele não depende da intenção dos agentes, mas decorre da própria organização das estruturas institucionais, que incorporam padrões de desigualdade racial historicamente consolidados. Assim, a desigualdade torna-se um efeito regular do funcionamento institucional, e não apenas resultado de condutas individuais (ALMEIDA, 2019).

balhar no país. Os proprietários de terras davam preferência aos estrangeiros, sob a justificativa de que a mão de obra dos europeus era mais eficiente e produtiva do que a dos ex-escravizados.

Nesse cenário — que compreende o final do século XIX e o início do século XX —, a inserção da população negra na sociedade brasileira foi marcada por profundas restrições legais e práticas discriminatórias. A admissão em empregos formais e o acesso à educação pública eram, em muitos casos, explicitamente vedados a pessoas negras, mesmo àquelas que já haviam conquistado a liberdade. Exemplo emblemático dessa exclusão é o disposto no artigo 3º da Lei Provincial nº 1, de 14 de janeiro de 1837, da Província do Rio de Janeiro, que proibia a frequência às escolas públicas por “escravos e pretos africanos, ainda que livres ou libertos” (Província do Rio de Janeiro, 1837). Embora tal legislação tenha sido formalmente revogada em 23 de maio de 1891, em meio às pressões de movimentos abolicionistas tardios e incipientes reivindicações por igualdade racial, as práticas de segregação e marginalização persistiram de forma estrutural. A revogação normativa, portanto, não significou a resolução do problema, uma vez que a sociedade brasileira manteve mecanismos informais de exclusão que continuaram a restringir o acesso dos negros à instrução, ao mercado de trabalho e à cidadania plena. Como observa Gomes (2018), essas barreiras históricas produziram um ciclo de vulnerabilidade socioeconômica, no qual a ausência de educação formal limitava as oportunidades profissionais e consolidava a desigualdade racial que atravessou o século XX.

Embora a Constituição de 1934 tenha proclamado a educação como direito universal, a ausência de políticas afirmativas concretas para desmantelar barreiras de acesso manteve a população negra largamente excluída das instituições escolares. Essa exclusão não se baseava apenas em normas explícitas, mas em fatores institucionais e culturais — preconceitos velados, discriminação cotidiana e hierarquias raciais internalizadas — que se coadunavam com a narrativa oficial da democracia racial, segundo a qual o Brasil seria um país sem racismo. Essa retórica funcionou como dispositivo de ocultação das desigualdades históricas e dificultou a implementação de medidas de reparação educativa. Por exemplo, Bettine e Sánchez (2016) analisam como, no percurso das legislações educacionais brasileiras, há um descompasso entre os enunciados legais e sua execução concreta, o que implica que, mesmo com dispositivos jurídicos favoráveis à universalização do ensino, as pessoas negras continuaram sistematicamente marginalizadas do acesso efetivo à educação formal.

Nesse período, o discurso médico-higienista e eugenista ganhou força e passou a influenciar a formulação de políticas públicas e percepções sociais sobre a população negra. As epidemias e doenças urbanas foram frequentemente associadas aos ex-escravizados e seus descendentes, enquanto o atraso econômico e o subdesenvolvimento nacional eram atribuídos à suposta incapacidade intelectual da raça negra (Maio, 2010). Essa visão pseudocientífica — sustentada pela eugenia — afirmava que o progresso da nação dependeria da “melhoria biológica” da população por meio da miscigenação controlada, considerada um instrumento de branqueamento racial e de suposta elevação civilizatória. A ideologia eugenista transferia à



genética do indivíduo a responsabilidade por desigualdades estruturais, absolvendo o Estado e as elites da omissão em promover políticas sociais e educacionais inclusivas. O negro, portanto, era responsabilizado pela própria exclusão, em um processo de naturalização das desigualdades que reforçava o racismo científico e institucional.

Ao legitimar desigualdades sob o pretexto da biologia, o discurso eugenista negava à educação qualquer papel emancipatório, reduzindo-a a um instrumento de reprodução da hierarquia racial e social. A instrução escolar, quando acessível, destinava-se à formação de uma elite branca, enquanto às populações negras e pobres restava a marginalização e o silenciamento. Nesse contexto de desumanização e culpabilização da vítima, a pedagogia libertadora de Paulo Freire (1967) emerge como ruptura paradigmática. O autor rejeita a ideia de que a inferioridade social ou intelectual de determinados grupos possa ser naturalizada, defendendo que a opressão não é um destino biológico, mas uma construção histórica e política que pode ser transformada pela consciência crítica. Para Freire, a educação é o principal instrumento de libertação do homem oprimido, pois o conhecimento reflexivo converte sujeitos passivos em protagonistas de sua própria história. Assim, sem educação, o homem simples permanece objeto das elites que o oprimem, razão pela qual a escola deve ser compreendida como espaço de emancipação e construção da autonomia humana, e não como mecanismo de reprodução das desigualdades. Essa dimensão libertadora e crítica da educação será retomada na próxima seção, à luz das perspectivas contemporâneas de justiça social e equidade racial.

## **2 O papel da escola como agente de enfrentamento ao racismo e promoção de cidadania antirracista**

A educação antirracista não se limita à inclusão de conteúdos sobre a história e cultura afro-brasileira no currículo formal, mas demanda uma abordagem ampla e comprometida, que considere o racismo uma questão sistêmica. Segundo Gomes (2005, p. 55):

A educação antirracista é uma prática pedagógica transformadora que tem como finalidade o combate ao racismo em todas as suas manifestações, e que exige dos educadores o compromisso com a valorização da história e da cultura negra, com o reconhecimento das identidades afro-brasileiras e com a construção de uma escola plural e democrática.

Para essa abordagem, faz-se necessária uma adequação do projeto político-pedagógico, de modo que os docentes e profissionais da educação sejam capacitados para tratar das questões raciais para além do ensino de história e cultura afro-brasileira, mostrando a importância dos saberes de matriz africana com destaque ao protagonismo da população negra e sua contribuição para a formação do Brasil. Portanto, a elaboração de projetos pedagógicos adaptados, a capacitação contínua de educadores e a revisão de materiais didáticos são estratégias essenciais para superar as limitações identificadas.



Como argumenta Kabengele Munanga (2005), a centralidade de visão eurocêntrica na educação não apenas silencia as experiências históricas de povos negros e indígenas, mas também perpetua a ideia de inferioridade cultural dessas populações. Assim, é preciso reconhecer o racismo como problema social e, a partir daí, desconstruir a forma de educação que é ensinada nas escolas, sair do modelo eurocêntrico, que desvaloriza e invisibiliza as contribuições dos povos indígenas e africanos na formação do povo brasileiro.

Para Munanga (2005), a escola deverá assumir a postura de mudança nos materiais didáticos e nos componentes curriculares, sob o viés de um novo olhar descolonizador da educação.

Logo, o desafio de implementar uma educação verdadeiramente antirracista exige revisão epistemológica profunda, que reconheça, valorize e incorpore os saberes e valores de matriz africana de maneira transversal em todos os níveis e componentes curriculares. Entre os principais objetivos das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais estão o combate sistemático ao racismo e a revisão crítica do material didático, que muitas vezes perpetua narrativas eurocêntricas e invisibiliza a contribuição dos povos africanos e afro-brasileiros para a formação da sociedade brasileira.

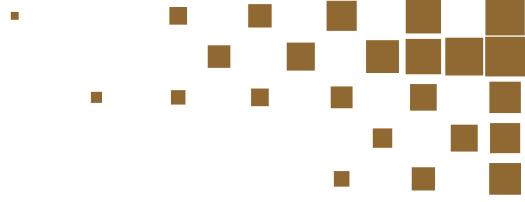
Nesse contexto, a educação antirracista transcende o ensino pontual da história da África; ela precisa se tornar parte do tecido pedagógico de toda a escola, sendo continuamente problematizada e aplicada a todos os segmentos educacionais. Essa abordagem requer práticas pedagógicas cotidianas atentas à realidade das desigualdades raciais e comprometidas com a transformação social. Como ensina o pedagogo Paulo Freire, a educação libertadora deve ser um processo de conscientização crítica, capaz de emancipar os indivíduos e desconstruir as estruturas de opressão (Freire, 1987).

A compreensão e a aplicação da educação antirracista são materializadas, em grande parte, pelas diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.639/2003. Nesse sentido, a seção seguinte abordará a origem, os avanços e os desafios dessa legislação, bem como seu impacto na construção de um ambiente educacional mais inclusivo e igualitário.

### **3 Aspectos da Lei nº 10.639/2003 sobre a educação antirracista, práticas pedagógicas em Rondônia e iniciativas do Ministério Público**

Em 2003, o Brasil deu passo significativo na promoção da igualdade racial com a entrada em vigor da Lei nº 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nos currículos do ensino fundamental e médio, abrangendo tanto escolas públicas quanto privadas.

Esta lei representou uma conquista histórica das lutas promovidas pelos movimentos negros brasileiros, que há décadas buscavam desmistificar as narrativas eurocêntricas predominantes na educação e destacar a relevante contribuição das populações negras na construção da identidade e da cultura nacional.



Os africanos trazidos à força para o Brasil durante o período escravocrata desempenharam papel central na formação cultural brasileira, influenciando áreas como a música, a culinária, as artes e até aspectos da linguagem e das ciências, como a matemática. No entanto, após a abolição da escravidão em 1888, essas contribuições foram sistematicamente apagadas ou distorcidas no ensino formal, perpetuando a invisibilidade histórica e cultural dessa população. A Lei nº 10.639/2003 procura corrigir essa defasagem histórica, inserindo no currículo escolar uma abordagem mais crítica e abrangente da história afro-brasileira e africana.

A referida norma alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), determinando que o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira seja abordado de forma transversal e contínua, contemplando o processo de escravização, a abolição, e as contribuições dos negros para a sociedade brasileira.

A Lei nº 10.639/2003 é, portanto, um marco legislativo fundamental tanto no combate ao racismo quanto na desconstrução de estereótipos, uma vez que fortalece a identidade negra, valoriza a diversidade e impulsiona as ações afirmativas. Ao alinhar o conteúdo educativo com princípios de equidade racial, a lei contribui para formar cidadãos mais conscientes e críticos das estruturas de opressão que ainda persistem na sociedade brasileira.

A implementação da legislação vem como quebra do paradigma do racismo introjetado em nossa sociedade, conforme destacam Maldonado e Torres (2007, p. 79) “o racismo epistêmico descura a capacidade epistêmica de certos grupos de pessoas. Pode basear-se na metafísica ou na ontologia, mas o resultado acaba por ser o mesmo: evitar reconhecer os outros como seres inteiramente humanos”.

Portanto, o impacto positivo da implementação da Lei nº 10.639/2003 tende a transcender a sala de aula, transformando percepções, desconstruindo preconceitos e promovendo compreensão mais justa e plural da sociedade.

Contudo, mais de duas décadas após sua vigência, a implementação da Lei nº 10.639/2003 ainda enfrenta muitos desafios. Dois obstáculos fundamentais são a insuficiência de formação dos professores para tratar de questões étnico-raciais e a falta de capacitação dos gestores escolares no entendimento das exigências legais da legislação. Sem um esforço coordenado que inclua políticas públicas robustas para formação docente, revisão de materiais didáticos e maior comprometimento institucional, o pleno alcance da proposta transformadora da lei continuará sendo limitado e o racismo estrutural permanecerá naturalizado.

Dessa forma, a realidade brasileira reflete a necessidade urgente de investimentos no letramento racial como estratégia educativa, reforçada por ações de fiscalização e incentivos para projetos que fortaleçam a aplicação da lei, tornando a escola um ambiente verdadeiramente antirracista, inclusivo e emancipador, com práticas pedagógicas que interrompam o racismo estrutural naturalizado.

No regime de colaboração previsto na Constituição Federal (art. 211) e regulamentado pela Lei nº 9.394/1996 (arts. 10 e 11), a distribuição das responsabilidades educacionais é compartilhada: cabe aos municípios atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto ao Estado incumbe o ensino fundamental e o ensino médio. Em Rondônia, essa divisão de competências é concretizada por meio dos planos e referenciais curriculares estaduais, que orientam o planejamento pedagógico das escolas e a execução das políticas de formação docente. Essa articulação federativa é essencial para assegurar que a implementação da Lei nº 10.639/2003 ocorra de forma integrada e coerente com as diretrizes nacionais para a educação das relações étnico-raciais.

Nesse contexto, a efetivação da educação das relações étnico-raciais depende não apenas da adequada repartição de competências entre os entes federativos, mas também da existência de diretrizes pedagógicas nacionais que orientem o conteúdo e a prática docente. É justamente nesse ponto que se insere a Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004, do Conselho Nacional de Educação, ao instituir as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (BRASIL, 2004).

Cabe ressaltar que, embora o referencial curricular estadual siga a BNCC e as diretrizes nacionais, sua aplicação prática depende da incorporação efetiva e contínua das questões étnico-raciais no planejamento pedagógico e nas práticas docentes.

Além da Resolução CNE/CP nº 1/2004, a Lei nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, reforça o caráter vinculante da educação como instrumento de promoção da igualdade, dedicando seus artigos 11 e 12 à formulação e à execução de políticas educacionais voltadas à valorização da herança cultural africana e afro-brasileira. O Estatuto, ao estabelecer a obrigatoriedade da adoção de conteúdos, metodologias e materiais didáticos que reflitam a pluralidade étnico-racial do país, consolida a dimensão transversal da educação antidiscriminatória como dever estatal.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), por sua vez, reafirma essa perspectiva ao inserir, entre suas competências gerais, o compromisso com o respeito à diversidade e à convivência democrática, enfatizando a formação de sujeitos capazes de reconhecer e valorizar as diferentes identidades culturais que compõem a sociedade brasileira. A BNCC, portanto, funciona como vetor pedagógico que traduz em práticas curriculares os princípios delineados pelas diretrizes nacionais e pela legislação federal.

Por fim, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) incorpora metas e estratégias orientadas pela equidade e pela redução das desigualdades educacionais, reforçando o dever de o poder público implementar ações afirmativas voltadas à igualdade racial e à diversidade cultural.

A conjugação desses instrumentos normativos revela que a efetivação da Lei nº 10.639/2003 não constitui uma política isolada, mas integra um conjunto sistêmico de obriga-

ções jurídicas e pedagógicas que visam à concretização do direito fundamental à educação inclusiva e plural. A plena concretização desses artefatos exige que as orientações trazidas transcendam o plano formal e se traduzam em políticas educacionais concretas, capazes de promover o reconhecimento da diversidade e o enfrentamento do racismo estrutural no ambiente escolar.

### 3.1 Aspectos metodológicos da pesquisa de campo

Para a etapa empírica deste estudo, adotou-se uma abordagem de natureza qualitativa com caráter exploratório-descritivo. A pesquisa orientou-se por uma perspectiva interpretativista, buscando compreender os sentidos e as práticas atribuídas por profissionais da educação ao processo de implementação da Lei nº 10.639/2003 no contexto escolar de Rondônia. O campo de investigação compreendeu quatro escolas da rede pública estadual, selecionadas intencionalmente a fim de contemplar a diversidade de perfis institucionais, incluindo unidades de zonas urbana e rural.

O principal instrumento para a coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, realizada com gestores e coordenadores pedagógicos. Partiu-se de uma questão geradora aberta, focada na aplicação da lei no currículo, nas práticas avaliativas e na mediação de conflitos, permitindo aprofundamentos discursivos conforme a dinâmica da interação. As entrevistas foram gravadas mediante consentimento e, posteriormente, transcritas para análise temática de conteúdo, da qual emergiram as categorias discutidas no próximo tópico.

A pesquisa pautou-se por rigorosos preceitos éticos, em plena conformidade com a Resolução CNS nº 510/2016, que normatiza a pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. O consentimento livre e esclarecido foi obtido de todos os participantes, os quais foram devidamente informados sobre os objetivos do estudo, com garantia de anonimato e confidencialidade de suas identidades e das instituições representadas. A decisão pela não submissão ao sistema CEP/CONEP fundamentou-se no entendimento de que a investigação se enquadra como pesquisa com informações de acesso público e que aborda agentes públicos no exercício de suas funções, sem envolver a coleta de dados sensíveis, a invasão da privacidade ou riscos que ultrapassem os limites do cotidiano profissional dos entrevistados, conforme as especificidades previstas na referida resolução.

### 3.2 Análise das entrevistas: percepções e práticas institucionais

Por meio de seu representante, a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Capitão Cláudio Manoel da Costa afirmou o seguinte sobre o parâmetro curricular do estado:

Não tem nada sobre o racismo, apenas diretriz para a escola desenvolver projeto. O ensino médio tem o projeto: Trilhas e projeto de vida. O meu turno tivemos um momento cívico para falar sobre a lei do racismo, que foi trabalhado com o professor de filosofia (L. M, 2025).

Dessa forma, infere-se que a instituição de ensino aborda o tema apenas em momentos cívicos, tendo ministrado palestra no dia 6 de junho do ano em curso com alunos do turno da manhã, realizada pelo professor de filosofia e psicóloga convidada.

A responsável pela Escola Tiradentes da Polícia Militar, situada na Zona Norte de Porto Velho, informa que o referencial curricular do estado de Rondônia permite que a instituição tenha autonomia para realizar projetos. Dentre as temáticas escolhidas, a escola elegeu o dia da “Consciência Negra” e a conscientização contra o *bullying*<sup>6</sup>. Esclarece que raramente são identificadas questões que envolvem a prática de racismo entre os discentes. Por fim, ressalta que o professor de História aborda em sala de aula a temática da África, sendo também desenvolvedor do projeto alusivo ao dia da “Consciência Negra” em 20 de novembro.

A educadora da Escola Murilo Braga afirma que procura trabalhar a questão da igualdade de uma forma geral, independentemente de recortes raciais. Quando há alguma situação de conflito, a instituição convida os pais dos alunos envolvidos para uma conversa. Relata que a escola possui um projeto sobre o *bullying*, sempre na perspectiva do respeito e da igualdade. Apenas à guisa de ilustração, cita-se:

Trabalhamos a questão da igualdade desde o uniforme, para que todos tenham o mesmo padrão, que sejam iguais. Inclusive nas reuniões com os pais fazemos essas ponderações. Todos os projetos e ações que fazemos são voltados para a igualdade, inclusive os projetos maio laranja e maio amarelo. A questão da igualdade racial é tratada no mês da consciência negra (S., A. C., 2025).

De acordo com a fala da educadora, como a instituição trabalha a igualdade na perspectiva do respeito de uma forma geral, as questões raciais permanecem ocultas, dificultando o diagnóstico e o enfrentamento da temática.

A equipe de direção da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio João Francisco Correia de Itapuã do Oeste relata que combate o *bullying* diariamente, promovendo palestras para os alunos em parceria com o Conselho Tutelar. Nos casos de conflitos pela prática de racismo ou outras formas de ofensas, a escola convida os pais dos alunos ao diálogo sempre destacando a igualdade para todos. Informa ainda que o professor de História da escola trabalha com as crianças e adolescentes sobre as consequências da prática do *bullying*, e destaca aos alunos que o ato pode causar depressão e, inclusive, levar à morte da vítima.

Observou-se, ao final das visitas, que as escolas, embora estejam localizadas em regiões diferentes da cidade, uma delas inclusive em outro município, têm em comum as ações educativas executadas de forma semelhante, notadamente nas questões curriculares sobre equidade racial, demonstrando que a aplicação da legislação ainda é incipiente. Percebe-se que existe a preocupação com o *bullying*, mas não há um foco direto na questão do racismo, que permanece, em grande medida, invisibilizado.

6 O *bullying* é classificado como intimidação sistemática, quando há violência física ou psicológica em atos de humilhação ou discriminação. A classificação também inclui ataques físicos, insultos, ameaças, comentários e apelidos pejorativos e *Cyberbullying*: uso da internet e redes sociais para praticar as agressões, com mensagens, fotos ou vídeos ofensivos (Lei nº 13.185, em vigor desde 2016).

Importante ressaltar que a discriminação racial é a terceira forma de *bullying* que ocorre nas escolas (IBGE, 2019), no entanto, todas as entrevistadas preferem tratar essa questão com trabalhos referentes ao respeito a diversidade em geral, o que denota a falta de preparo técnico para abordar a questão da igualdade racial. Conforme Munanga (2005, p.15):

Essa falta de preparo, que devemos considerar como reflexo do nosso mito de democracia racial, compromete, sem dúvida, o objetivo fundamental da nossa missão no processo de formação dos futuros cidadãos responsáveis de amanhã. Com efeito, sem assumir nenhum complexo de culpa, não podemos esquecer que somos produtos de uma educação eurocêntrica e que podemos, em função desta, reproduzir consciente ou inconscientemente os preconceitos que permeiam nossa sociedade.

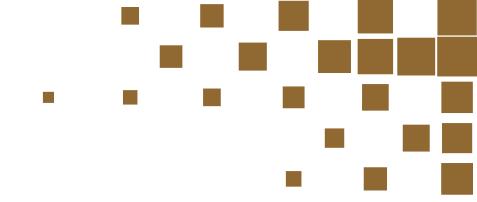
Para falar sobre o racismo é necessário trazer o contexto histórico da escravização do povo negro, e como se iniciou todo o processo de exclusão e discriminação racial. Com efeito, o fenômeno do racismo no Brasil tem raízes históricas na escravização, período em que a imagem da pessoa negra foi construída como inferior em relação à pessoa branca. Embora a legislação tenha passado a disciplinar o direito à educação para todos a partir de 1891, barreiras como a falta de alimentação adequada, renda e emprego formal continuaram a dificultar o acesso da população negra à escola.

A implementação da educação antirracista tem como objetivo promover a valorização da cultura afro-brasileira e reconhecer a importância da população negra na construção da sociedade brasileira, buscando o desenvolvimento de um currículo mais diversificado em todos os seus componentes e práticas pedagógicas.

As falas dos gestores, em sua totalidade, revelam um padrão que materializa os conceitos teóricos discutidos. A preferência por abordar a discriminação sob o rótulo genérico do *bullying* ou da “igualdade de uma forma geral”, evitando a nomeação direta do racismo, é a manifestação prática da falsa ideia de democracia racial que historicamente silencia o debate no Brasil. A declaração da educadora da Escola Murilo Braga, que busca a igualdade “desde o uniforme, para que todos tenham o mesmo padrão, que sejam iguais”, é um exemplo emblemático.

Embora bem-intencionada, essa abordagem resulta naquilo que Michelle Alexander (2018) conceitua como daltonismo racial, o qual, ao ignorar os recortes e as especificidades da discriminação dessa natureza, acaba por invisibilizar o problema e fortalecer as estruturas que o perpetuam. O notável constrangimento em tratar o tema não representa uma falha individual dos profissionais, mas o sintoma de um sistema educacional que, conforme adverte Munanga (2005), ainda reproduz uma lógica eurocêntrica e carece de letramento racial para efetivamente confrontar os preconceitos.

Com isso, conclui-se que a abordagem dessa temática não é apenas um problema das escolas, mas uma falha sistêmica na política da Educação do Estado no que tange à implementação da Lei 10.639/2003. Tratar esse tema na perspectiva do simples respeito a todos é insuficiente, não combate os estereótipos, não diminui o preconceito, não conscientiza e não leva à reflexão.



É imprescindível, portanto, que o Estado invista em formação continuada e letramento racial para professores, desenvolva materiais didáticos adequados e promova políticas públicas que incentivem a pesquisa e a implementação de práticas pedagógicas inclusivas em todos os componentes curriculares para todos os profissionais da educação que trabalham na escola. Essas ações devem priorizar o combate ao racismo estrutural e a promoção de ações afirmativas, protocolos para mediação de conflitos raciais dentro do ambiente escolar, ampliando o acesso da população negra a todos os espaços de poder.

### 3.3 Iniciativas e atuação do Ministério Público

Em 2015, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio de sua Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF), apresentou o Guia sobre a atuação do *Parquet* na temática da igualdade étnico-racial na educação (Silva; Carreira, 2015). O documento, elaborado pelo Grupo de Trabalho de Enfrentamento ao Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural, tem enfoque na implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação alterada pela Lei 10.639/2003, e dispõe de diretrizes para os membros do Ministério Público brasileiro no monitoramento da implementação da lei no âmbito local e traz modelos de instrumentos práticos de atuação.

Para além das diretrizes do CNMP, o Ministério Público tem a função de zelar pela observância do direito à educação, o que decorre diretamente de sua função constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Ademais, nos termos do art. 129, inciso II, da Carta Magna, compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Nesse sentido, como a educação constitui direito social fundamental (art. 6º da CF) e dever do Estado, (arts. 205 a 214 da CF), dúvidas não restam sobre a legitimidade constitucional do *Parquet* para atuar em defesa desse direito, o que é reforçada por normas como a Lei nº 8.069/1990 e a Lei nº 9.394/1996.

Assim, a atuação do órgão ministerial é indispensável quando se fala em concretização dos direitos educacionais, a ele competindo fiscalizar políticas públicas, prevenir violações, promover ações civis públicas e firmando compromissos de ajustamento de conduta para garantir a universalização do acesso, a equidade e a qualidade do ensino público.

Em Rondônia, a criação do Grupo de Atuação Especial da Educação (GAEDUC), pela Resolução nº 11/2023-CPJ do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia (2023), constitui marco institucional relevante na consolidação da tutela coletiva do direito à educação. O grupo foi instituído com a finalidade de atuar de forma integrada, técnica e estratégica na defesa da educação pública. Ao conferir ao GAEDUC a competência



para atuar em casos de grande relevância ou complexidade e prestar apoio técnico-jurídico às Promotorias de Justiça, a resolução fortalece o papel do Ministério Público enquanto garantidor da efetividade das políticas públicas educacionais. De modo coerente com esse comando, o GAEDUC também foi incumbido de monitorar a aplicação dos recursos públicos na área da educação, elaborar planos de ação e programas institucionais e fomentar a autocomposição de conflitos envolvendo o direito à educação.

O plano de atuação do GAEDUC tem como objetivos os seguintes eixos: primeiro, universalidade do acesso; o segundo, qualidade ensino/aprendizagem; o terceiro, equidade; o quarto, unidade Ministerial e resolutividade. O eixo que trata sobre a equidade propõe zelar pela correta implementação da política Nacional da Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva pelos sistemas Estadual e do Municipais de ensino, assegurando às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação, de forma plena, o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem no ambiente escolar; a implementação dos serviços de psicologia e serviço social nas redes de educação básica (Lei 13.935/2019), a promoção da equidade étnico-racial na educação.

Por sua atuação transversal e articulada com órgãos públicos, instituições de ensino e entidades da sociedade civil, o GAEDUC representa um instrumento de modernização e racionalização da atuação ministerial, voltado à promoção da equidade e à superação das desigualdades educacionais. Sua criação evidencia o compromisso do Ministério Público de Rondônia com uma justiça educacional substancial, que ultrapassa a mera defesa formal de direitos e busca a efetividade das políticas públicas como condição de cidadania e de desenvolvimento humano sustentável.

Destarte, tendo em vista que os resultados obtidos nas entrevistas revelam uma distância considerável entre o prescrito pela Lei nº 10.639/2003 e a prática educacional cotidiana, marcad a pela ausência de planejamento institucional, pela limitação das ações a datas comemorativas e pela carência de formação docente voltada à temática racial, resta evidente que é indispensável uma atuação do Ministério Público de Rondônia como agente promotor de políticas públicas educacionais, capaz de converter o diagnóstico empírico em estratégias concretas de enfrentamento ao racismo estrutural nas escolas, mediante recomendações, termos de ajustamento de conduta e planos de ação interinstitucionais voltados à efetividade da educação antirracista.

Com efeito, o plano de atuação do GAEDUC, ao prever a promoção da equidade étnico-racial como um de seus eixos, dá o direcionamento correto. No entanto, assim como a pesquisa de campo revelou que a abordagem genérica da “igualdade para todos” nas escolas acaba por invisibilizar o racismo, o mesmo risco se apresenta na esfera institucional. Para que o avanço representado pelo GAEDUC se traduza em impacto real, é imperativo que a efetivação da Lei nº 10.639/2003 seja tratada não como um subitem da equidade, mas como um eixo de atuação estratégico e prioritário, com metas, monitoramento e ações permanentes.

## Considerações finais

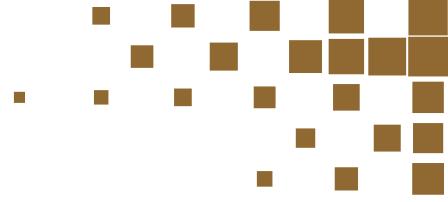
Este estudo analisou a efetivação da Lei nº 10.639/2003 nas escolas estaduais de Rondônia e constatou a existência de um hiato significativo entre o marco normativo e a prática pedagógica cotidiana. A pesquisa de campo evidenciou que a abordagem da temática étnico-racial ainda se mostra incipiente e fragmentada, limitada a ações pontuais em datas comemorativas e desarticulada do projeto político-pedagógico das instituições. Tal cenário, somado à ausência de políticas sistemáticas de formação docente, reforça a tese de que a plena aplicação da lei demanda uma mudança paradigmática na concepção da escola como *locus* de transformação social e reconhecimento da diversidade.

A principal contribuição desta análise reside em demonstrar que os obstáculos à implementação não decorrem de lacunas normativas, mas de déficits estruturais e institucionais que exigem respostas coordenadas do poder público. Nesse contexto, o artigo destaca o papel estratégico do Ministério Público de Rondônia, que emerge não apenas como fiscal da lei, mas como um ator central na indução de políticas educacionais, capaz de converter o diagnóstico em ação por meio de instrumentos como recomendações e termos de ajustamento de conduta. A atuação ministerial direcionada à formação de docentes e ao monitoramento de práticas pedagógicas é, portanto, um caminho promissor para a superação do racismo no ambiente escolar.

Nesse sentido, a recente criação do Grupo de Atuação Especial da Educação (GAE-DUC) é um avanço louvável, mas seu potencial transformador só será plenamente realizado se essa nova estrutura adotar a pauta antirracista como um eixo de atuação prioritário e contínuo, assegurando que a fiscalização da Lei nº 10.639/2003 transcendia as metas de equidade mais genéricas e se converta em ações concretas e permanentes.

Cumpre, contudo, salientar as limitações inerentes ao escopo desta pesquisa. Tratando-se de um estudo de natureza qualitativa, optou-se por uma amostra intencional e aprofundada em quatro escolas estaduais. Embora essa abordagem tenha permitido uma compreensão detalhada das práticas e percepções dos gestores, os achados não são passíveis de generalização estatística para todo o universo da rede de ensino de Rondônia. Reconhece-se, assim, a necessidade de futuras investigações de maior abrangência, com desenhos quantitativos ou mistos, que possam dimensionar a prevalência dos desafios aqui identificados e subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais em escala mais ampla.

Conclui-se, assim, que a educação antirracista não se resume a um imperativo moral, mas constitui um direito fundamental e um dever do Estado. Sua concretização em Rondônia exige um esforço contínuo de institucionalização de práticas, alicerçado em políticas de longo prazo que envolvam formação continuada, gestão democrática e responsabilização compartilhada. O fortalecimento de parcerias entre escolas, universidades, gestores públicos e o Ministério Público é o caminho indispensável para a construção de uma educação plural e efetivamente comprometida com a justiça social, em plena consonância com os princípios da dignidade humana e da igualdade material que fundamentam o Estado Democrático de Direito.



## Referências

- ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação:** racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural.** São Paulo: Pólen, 2019.
- BETTINE, Marco Antonio; SÁNCHEZ, Livia. Os negros na legislação educacional e educação formal no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 10, n. 2, p. 234-246, 2016. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/download/1459/500/9866>. Acesso em: 04 out. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 02 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm). Acesso em 02 abr. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 118, p. 11, 22 jun. 2004. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECPN12004.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN12004.pdf). Acesso em: 04 out. 2025.
- CARREIRA, Denise; ANDRADE, Allyne (et al.). **O Ministério Público e a igualdade étnico-racial na educação: contribuições para a implementação da LDB alterada pela Lei 10.639/2003.** Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público; Ação Educativa, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/9154-guia-de-atuacao-ministerial-o-ministerio-publico-e-a-igualdade-etnico-racial-na-educacao-contribucoes-para-a-implementacao-da-lbt-alterada-lei-10-639-2003>. Acesso em: 04 out. 2025.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes.** 2ª edição, MEC, 1964.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GOMES, Joceline. O Brasil é racista e posso provar. **Favela Potente**, 7 nov. 2018. Disponível em: <https://favelapotente.wordpress.com/2018/11/07/o-brasil-e-racista-e-posso-provar/>. Acesso em: 05 out. 2025.
- GOMES, Nilma Lino. **Educação, identidade negra e formação de professores:** entre o silêncio e o silenciamento. A temática da educação nos estudos das relações étnico-raciais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE).** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://agencia>

denoticias.ibge.gov.br/media/com\_mediaibge/arquivos/ad542e8a6ea81cd154e61fc7edf39d00.pdf. Acesso em: 08 jun. 2025.

MAIO, Marcos Chor. Raça, doença e saúde pública no Brasil: um debate sobre o pensamento higienista do século XIX. In: **Raça como questão:** história, ciência e identidades no Brasil. 2010. p. 51-82. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-563921>. Acesso em: 04 out. 2025.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre La Colonialidad Del Ser: Contribuciones Al Desarrollo De Un Concepto. **University of Connecticut**. 2007. <https://ram-wan.net/restrepo/decolonial/17-maldonado-colonialidad%20del%20ser.pdf>. Acesso em 08 jul. 2025.

MUNANGA, Kabengele (org.). **Superando o Racismo na escola**. 2<sup>a</sup> edição revisada. – [Brasília]: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. Disponível em: [https://www.apeoesp.org.br/sistema/ck/files/9\\_Munanga\\_K\\_org\\_Superando%20o%20racismo%20na%20escola.pdf](https://www.apeoesp.org.br/sistema/ck/files/9_Munanga_K_org_Superando%20o%20racismo%20na%20escola.pdf). Acesso em 03 jul. 2025.

NUNES, Tiago Lopes; LOBO, Camila Fernandes Ferreira da Silva. Racismo e direito penal na modernidade líquida. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 55–75, 2025. DOI: 10.63043/7pafk589. Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/revistajuridica/article/view/124>. Acesso em: 4 out. 2025.

PIGOZI, Pamela Lamarca; MACHADO, Ana Lúcia. Bullying na adolescência: visão panorâmica no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 3509-3522, 2015.

PROVÍNCIA DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 1, de 14 de janeiro de 1837**. Sobre instrução primária no Rio de Janeiro. Publicada na “Legislação da instrução pública da província do Rio de Janeiro (1835-1875)”, transcrita em Revista História da Educação, Pelotas, n. 18, p. 199-205, 2005. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/asphe/article/download/29135/pdf/0> SEER UFRGS. Acesso em: 4 out. 2025.

RONDÔNIA. **Resolução nº 11/2023-CPJ, de 31 de julho de 2023**. Publicada no Diário MPRO nº 142. Institui o Grupo de Atuação Especial da Educação (GAEDUC). Porto Velho: MPRO, 2023. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=13&txt\\_numero=11&txt\\_ano=2023&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=&rd\\_ordenação=1&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=13&txt_numero=11&txt_ano=2023&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=&rd_ordenação=1&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 05 out. 2025.

SILVA, Allyne Andrade; CARREIRA, Denise. **O Ministério Público e a igualdade étnico-racial na educação:** contribuições para a implementação da LDB alterada pela Lei 10.639/2003.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **A aplicação da inteligência artificial no Poder Judiciário e os limites da proteção de dados pessoais: uma análise jurídica e constitucional**

***The application of artificial intelligence in the judiciary and the limits of personal data protection: a Legal and constitutional analysis***

Ericka Adelayde Lopes Sabino <sup>1</sup>

Felipe Magno Silva Fonsêca<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia, pós-graduanda na Escola de Magistratura. Residente Judicial do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), Mestranda em Administração pela Universidade de Rondônia. E-mail: [36480@mpro.mp.br](mailto:36480@mpro.mp.br).

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Proteção de Dados: LGPD e GDPR pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP) e Universidade de Lisboa (Ulisboa). Especialista em Direito Ambiental pela Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Pós-graduando em Investigação Digital pela Faculdade Vincit. Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Professor de Pós-Graduação e Instrutor em Cursos de Formação na Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia (Empro). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO). Coordenador de Proteção de Dados Pessoais (CPDP/MPRO) e do Núcleo de Enfrentamento a Crimes Cibernéticos (Nuciber/Gaeco). E-mail: [felipe\\_magno\\_silva@hotmail.com](mailto:felipe_magno_silva@hotmail.com).



## Resumo

O artigo científico analisa o uso crescente da Inteligência Artificial (IA) no sistema de justiça brasileiro, destacando a necessidade de conciliar a inovação tecnológica com a proteção de dados pessoais, direito fundamental incorporado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 115/2022. O estudo examina criticamente os riscos da automatização de decisões judiciais à luz dos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Resolução CNJ nº 332/2020, ressaltando a importância de assegurar transparência, revisão humana, explicabilidade dos algoritmos e prevenção de discriminação automatizada. Adota-se abordagem qualitativa, permitindo compreender os impactos constitucionais e legais das transformações digitais no Judiciário. Os resultados revelam que, embora a IA possa ampliar a eficiência e a celeridade processual, sua adoção sem um arcabouço regulatório robusto ameaça direitos fundamentais, como a privacidade, o devido processo legal e a igualdade. A opacidade dos sistemas e os possíveis vieses algorítmicos evidenciam a urgência de regulamentação específica e de mecanismos de controle social e institucional. Conclui-se que o avanço tecnológico deve ser compatibilizado com as garantias constitucionais. Assim, o estudo propõe medidas regulatórias, como a Avaliação de Impacto Algorítmico, a transparência ativa dos sistemas e a capacitação contínua de magistrados e operadores do direito, para assegurar que a inovação tecnológica no âmbito judicial ocorra de forma ética, inclusiva e alinhada à proteção dos direitos fundamentais, contribuindo para o fortalecimento da segurança jurídica e da confiança social no processo judicial digital.

**Palavras-chave:** inteligência artificial; justiça; proteção de dados; LGPD; ética algorítmica.

## Abstract

The scientific article analyzes the growing use of Artificial Intelligence (AI) in the Brazilian justice system, highlighting the need to reconcile technological innovation with the protection of personal data, a fundamental right incorporated into the constitutional text by Constitutional Amendment No. 115/2022. The study critically examines the risks of automating judicial decisions in light of the principles established by the General Data Protection Law (Law No. 13,709/2018), the jurisprudence of the Federal Supreme Court, and Resolution CNJ No. 332/2020, emphasizing the importance of ensuring transparency, human oversight, algorithm explainability, and the prevention of automated discrimination. A qualitative approach is adopted, allowing a deeper understanding of the constitutional and legal implications of digital transformations in the judiciary. The findings reveal that although AI can enhance efficiency and procedural speed, its implementation without a robust regulatory framework threatens fundamental rights such as privacy, due process, and equality. The opacity of systems and potential



algorithmic biases highlight the urgency of specific regulation and mechanisms for social and institutional oversight. It concludes that technological advancement must be harmonized with constitutional guarantees. Thus, the study proposes regulatory measures such as Algorithmic Impact Assessment, active system transparency, and the continuous training of judges and legal professionals to ensure that technological innovation in the judicial sphere takes place ethically, inclusively, and in alignment with the protection of fundamental rights, contributing to strengthening legal security and social trust in the digital judicial process.

**Keywords:** artificial intelligence; justice; data protection; LGPD; algorithmic ethics.

---

## Introdução

O presente artigo científico tem o intuito de analisar a crescente utilização da Inteligência Artificial (IA) pelos órgãos do sistema de justiça brasileiro, enfocando os desafios jurídicos e constitucionais relacionados à proteção de dados pessoais. Com a evolução tecnológica e a promulgação da Emenda Constitucional nº 115/2022, que inseriu o direito à proteção de dados no rol dos direitos fundamentais, faz-se necessária uma reflexão aprofundada sobre os limites e garantias inerentes à automação dos processos judiciais, visando preservar a dignidade e os direitos dos jurisdicionados.

Na prática, a adoção de tecnologias baseadas em IA pelo Poder Judiciário representa significativo avanço na modernização e eficiência processual, promovendo maior celeridade e acesso à justiça. Todavia, essa inovação levanta questões cruciais relativas à transparência, à explicabilidade dos algoritmos, à necessidade de revisão humana das decisões automatizadas e à compatibilidade dessas práticas com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Ademais, a adoção da IA no Judiciário envolve problemáticas relacionadas à segurança jurídica, à privacidade e ao tratamento de dados pessoais sensíveis, cuja manipulação indevida pode ocasionar violações de direitos fundamentais e práticas discriminatórias. Nesse contexto, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução CNJ nº 332/2020, representam marcos regulatórios importantes, embora ainda careçam de aprimoramentos para garantir sua plena eficácia diante da Constituição Federal de 1988.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a utilização da Inteligência Artificial no Poder Judiciário brasileiro pode ser compatibilizada com a proteção de dados pessoais e os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988?

Para alcançar a resposta a esse problema, estabelece-se como objetivo geral analisar a aplicação da Inteligência Artificial no sistema de justiça brasileiro, com ênfase nos desafios jurídicos e constitucionais decorrentes da necessidade de proteção dos dados pessoais. Os objetivos específicos consistem em: (a) compreender os impactos da automação das decisões judiciais

sobre a transparência processual e a segurança jurídica, considerando o risco de opacidade dos algoritmos e a necessidade de revisão humana; (b) examinar a conformidade do uso da IA no Judiciário com os princípios estabelecidos na LGPD, na Constituição Federal de 1988 e na Resolução CNJ nº 332/2020; (c) identificar riscos à privacidade, à ocorrência de discriminação algorítmica e à redução das garantias processuais quando decisões automatizadas substituem, total ou parcialmente, a atuação humana; e (d) propor parâmetros regulatórios e éticos capazes de assegurar a compatibilidade entre os avanços tecnológicos e a proteção dos direitos fundamentais, de modo a garantir uma justiça digital transparente, inclusiva e democrática.

Vale mencionar que o debate sobre a regulamentação da utilização da IA no sistema de justiça já vem sendo impulsionado por iniciativas acadêmicas, jurisprudenciais e normativas. Entretanto, persiste a necessidade de um marco legal específico que alinhe os avanços tecnológicos aos princípios constitucionais, como o devido processo legal, a publicidade, a ampla defesa e a proteção dos dados pessoais. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao consagrar os direitos fundamentais, especialmente no artigo 5º, incisos LIV, LV e LXXIX, fornece a base constitucional indispensável para assegurar que a inovação não se sobreponha às garantias individuais.

Por fim, a justificativa para o aprofundamento deste estudo reside na necessidade de proteger os direitos dos cidadãos em um ambiente digital cada vez mais complexo e permeado por decisões automatizadas. O objetivo é contribuir para a construção de um arcabouço jurídico que garanta a proteção de dados pessoais e a efetividade do devido processo legal, promovendo um sistema judiciário democrático e tecnológico. O estudo utiliza método qualitativo e foi elaborado com base na Constituição Federal de 1988, na LGPD, na Resolução CNJ nº 332/2020, em doutrinas especializadas e em jurisprudência nacional e internacional.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções: a primeira aborda o conceito e a aplicação da Inteligência Artificial no Poder Judiciário; a segunda trata da proteção de dados pessoais como direito fundamental; a terceira analisa os principais desafios jurídicos e éticos decorrentes da automação judicial; e a quarta apresenta propostas regulatórias para compatibilizar o uso da IA com a preservação dos direitos fundamentais. As considerações finais sintetizam as conclusões e indicam perspectivas futuras para o tema.

## 1 Inteligência artificial e o sistema de justiça

A aplicação de tecnologias de inteligência artificial (IA) no sistema de justiça tem provocado intensos debates acadêmicos e institucionais, especialmente quanto aos limites éticos e jurídicos do uso de sistemas automatizados em processos decisórios. O fenômeno da “justiça digital” exige uma abordagem crítica e multidisciplinar, que considere não apenas os ganhos operacionais da IA, mas também os riscos que ela impõe aos direitos fundamentais dos jurisdicionados (Mendes, 2020).

A Inteligência Artificial (IA), no contexto jurídico, é compreendida como a capacidade de sistemas computacionais auxiliarem ou desempenharem funções típicas da prática jurídica, como a pesquisa jurisprudencial, a análise de padrões decisórios e a triagem de processos.

Conforme a definição de Russell e Norvig (2013), a IA consiste em agentes computacionais capazes de tomar decisões inteligentes com base em dados e aprendizado automatizado. No Judiciário brasileiro, exemplos notáveis de sua aplicação prática incluem o Projeto VICTOR, do Supremo Tribunal Federal (STF), e a Plataforma SINAPSES, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A Constituição Federal, em seu artigo 37, impõe ao Poder Judiciário o dever de observância aos princípios da legalidade, eficiência e publicidade:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Brasil, 1988).

Isso implica que o uso da IA deve estar em consonância com o dever de transparência e com o controle público. Como ressalta Floridi (2020), os algoritmos não podem operar como “caixas-pretas” em um ambiente regido pelo Estado Democrático de Direito. A compreensão do funcionamento dessas ferramentas é essencial para assegurar que o processo jurisdicional permaneça submetido ao escrutínio das partes e da sociedade.

Ademais, o uso da IA não pode substituir o exercício da jurisdição humana, sob pena de se comprometer a essência do processo judicial como espaço de debate, argumentação e ponderação. Remolina (2021) salienta que a atividade jurisdicional envolve valorações complexas que transcendem a lógica binária, exigindo considerações morais, jurídicas e sociais que os algoritmos, isoladamente, não conseguem abarcar de forma integral.

Nesse sentido, a Resolução CNJ nº 332/2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança no uso da Inteligência Artificial no Judiciário, reconhece a importância da supervisão humana significativa e da explicabilidade dos sistemas utilizados. Essa diretriz alinha-se aos princípios estabelecidos pela UNESCO (2021), que preconizam que a IA deve ser transparente, confiável, segura e centrada na dignidade humana. Esses princípios reforçam a necessidade de cautela na automação de processos judiciais, sobretudo quando estão em jogo direitos fundamentais dos indivíduos.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal tem reiterado que a adoção de tecnologias no processo judicial não pode implicar renúncia a direitos constitucionais como o contraditório, a ampla defesa e a motivação das decisões.

A integração da Inteligência Artificial ao sistema de justiça, portanto, deve ocorrer de maneira ética, transparente e responsável, resguardando os princípios constitucionais e a centralidade do ser humano na atividade jurisdicional. A tecnologia deve ser uma ferramenta de apoio à justiça, e não um substituto de sua essência democrática e garantista.

## 2 A proteção de dados pessoais como direito fundamental

O reconhecimento do direito à proteção de dados pessoais como um direito fundamental autônomo representa uma evolução significativa na constitucionalização dos direitos digitais no Brasil. Com o advento da Emenda Constitucional nº 115/2022, o art. 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal passou a consagrar a proteção de dados como direito inviolável:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIX- é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive meios digitais (Brasil, 1988).

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), instituída pela Lei nº 13.709/2018, estabelece diretrizes sobre o tratamento de dados pessoais por entidades públicas e privadas. Seus princípios, previstos no art. 6º, exigem que toda coleta e uso de dados estejam pautados pela finalidade legítima, adequação ao propósito declarado, necessidade dos dados coletados e segurança das informações. Como afirma Rodotá (2008), a autodeterminação informativa é o fundamento normativo que deve orientar a relação entre o titular dos dados e o controlador, inclusive no setor público.

No Judiciário, a aplicação da LGPD implica repensar a forma como os sistemas processam dados de partes, testemunhas, advogados e operadores do Direito. A ANPD já emitiu orientações (2021) no sentido de que a proteção de dados no setor público exige um equilíbrio entre o interesse público e a proteção dos titulares. A jurisprudência do STJ também avança nesse sentido, como no REsp 1.737.428/SP, em que se reafirma o princípio da finalidade no uso de dados por instituições públicas.

Adicionalmente, autores como Sartor (2020) alertam para os riscos da vigilância automatizada e da despersonalização das relações jurídicas em um sistema que não seja guiado por princípios de *accountability*. Isso é ainda mais preocupante no Judiciário, ambiente em que os efeitos das decisões são muitas vezes irreversíveis e afetam diretamente a liberdade, o patrimônio ou a dignidade da pessoa humana.

A propósito, o art. 20 da LGPD assegura que:

Art. 20. O titular dos dados tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

§ 1º O controlador deverá fornecer, sempre que solicitadas, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, observados os segredos comercial e industrial.

§ 2º Em caso de não oferecimento de informações de que trata o § 1º deste artigo baseado na observância de segredo comercial e industrial, a autoridade nacional poderá

realizar auditoria para verificação de aspectos discriminatórios em tratamento automatizado de dados pessoais (Brasil, 2018).

Tais disposições reforçam a necessidade de que os sistemas judiciais de IA estejam desenhados para permitir revisão humana, clareza sobre os critérios utilizados e acesso à lógica do algoritmo. Como afirma Morozov (2018), a confiança nas tecnologias não pode substituir a exigência de responsabilização e controle democrático sobre decisões que afetam direitos fundamentais.

Logo, é imprescindível que a proteção de dados pessoais seja tratada como eixo estruturante na incorporação de tecnologias no Poder Judiciário. O reconhecimento constitucional desse direito impõe ao Estado o dever de garantir mecanismos efetivos de transparência, revisão e prestação de contas no uso de sistemas automatizados, especialmente em contextos que envolvam decisões sensíveis e potencialmente irreversíveis.

Assim, assegurar a conformidade com os princípios da LGPD e com os marcos constitucionais significa preservar a dignidade da pessoa humana frente à crescente digitalização da justiça, reafirmando o compromisso do Estado com um processo jurisdicional ético, seguro e democrático.

### **3 Desafios da implementação de IA no judiciário à luz da proteção de dados**

A implementação de inteligência artificial no Poder Judiciário deve ser analisada com cautela, tendo em vista os possíveis impactos sobre os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 115/2022. A digitalização da justiça, embora traga ganhos operacionais, exige novos parâmetros legais e éticos para preservar a segurança jurídica dos jurisdicionados (Mantelero, 2016).

A tensão entre eficiência administrativa e preservação de garantias processuais é especialmente acentuada em ambientes automatizados. Conforme destaca Celina Bottino (2021), a introdução de tecnologias baseadas em dados no setor público requer salvaguardas institucionais para evitar retrocessos democráticos e o esvaziamento da função jurisdicional.

Portanto, a incorporação da inteligência artificial no Judiciário não pode se sobrepor aos direitos fundamentais nem comprometer os pilares do devido processo legal. É indispensável que a inovação tecnológica seja acompanhada por marcos regulatórios robustos, mecanismos de controle social e transparência institucional, de modo a assegurar que a eficiência não seja alcançada à custa da cidadania. Assim, o avanço tecnológico deve caminhar lado a lado com a proteção de garantias constitucionais, resguardando a legitimidade e a confiança no sistema de justiça.

### 3.1 Transparência e explicabilidade dos algoritmos

O uso de algoritmos opacos no processo judicial fere diretamente o princípio da publicidade (CF, art. 37) e compromete o direito à motivação das decisões judiciais (CF, art. 93, IX). Sistemas de IA baseados em *machine learning* frequentemente operam como “caixas-pretas”, dificultando a compreensão de seus critérios de análise e violando o direito fundamental ao contraditório (Palka, 2017).

A explicabilidade, como reforçado por Sandra Wachter (2018), é um dos pilares da governança algorítmica e não pode ser negligenciada nos sistemas de IA utilizados pelo Estado. A ausência de clareza sobre os parâmetros de decisão compromete o exercício do controle jurisdicional e o direito à ampla defesa, especialmente quando a decisão automatizada resulta em restrições de direitos.

A LGPD, em seu art. 20, consagra o direito à revisão de decisões tomadas com base em tratamento automatizado de dados pessoais. Essa disposição encontra respaldo na doutrina de Cristiano Colombo (2020), para quem o controle sobre decisões automatizadas é condição de possibilidade para a preservação da dignidade da pessoa humana no ambiente digital.

O Supremo Tribunal Federal reforçou que o tratamento de dados pelo Poder Público deve observar os princípios constitucionais da proporcionalidade e da transparência, sob pena de nulidade dos atos administrativos. Essa jurisprudência fundamenta a necessidade de tornar os algoritmos acessíveis e compreensíveis na ADI 6387/DF (Barbosa, 2022).

Diante desse cenário, torna-se evidente que a transparência e a explicabilidade dos algoritmos não são meras exigências técnicas, mas imperativos jurídicos fundamentais à legitimidade do uso da inteligência artificial pelo Estado. A adoção de sistemas automatizados no âmbito judicial exige que seus critérios e lógicas decisórias sejam acessíveis e compreensíveis, sob pena de afronta direta a princípios constitucionais como a publicidade, o contraditório e a motivação das decisões. Assim, assegurar a inteligibilidade dos algoritmos é garantir não apenas a efetividade dos direitos fundamentais, mas também a integridade do próprio Estado Democrático de Direito.

### 3.2 Consentimento e finalidade no tratamento de dados

Embora a LGPD permita o tratamento de dados por órgãos públicos independentemente do consentimento, tal prerrogativa não afasta o dever de obedecer aos princípios da finalidade e da necessidade. Como explica Laura Schertel Mendes (2021), o Estado, ao tratar dados pessoais, deve demonstrar de forma inequívoca a pertinência entre os dados utilizados e os fins institucionais legítimos.

A coleta indiscriminada de dados judiciais para alimentar sistemas de IA pode representar violação ao princípio da minimização dos dados. Conforme advertido por Solove (2008), o excesso de coleta e armazenamento de informações em bancos centralizados cria ambientes propícios a abusos institucionais e à erosão da confiança pública.

O Poder Judiciário, ao atuar como controlador de dados, deve manter políticas claras de governança e segurança da informação. De acordo com Dierle Nunes (2022), a ausência de regulamentação interna sobre o uso de dados processuais em projetos de IA fragiliza os direitos informacionais dos jurisdicionados e compromete a legitimidade das decisões judiciais automatizadas.

A jurisprudência do STJ, no REsp 1.737.428/SP, reitera a necessidade de vinculação estrita entre o dado tratado e a finalidade pública declarada, além de exigir a adoção de salvaguardas para dados sensíveis. Tal posicionamento encontra fundamento no próprio texto da LGPD (art. 11), que impõe requisitos mais rigorosos para o tratamento de dados sensíveis, comuns em processos judiciais:

Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;

II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:

- a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;
- c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis.

d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);

e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde,

serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados pessoais sensíveis e que possa causar dano ao titular, ressalvado o disposto em legislação específica.

§ 2º Nos casos de aplicação do disposto nas alíneas a e b do inciso II do caput deste artigo pelos órgãos e pelas entidades públicas, será dada publicidade à referida dispensa de consentimento, nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei.

§ 3º A comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais sensíveis entre controladores com objetivo de obter vantagem econômica poderá ser objeto de vedação ou de regulamentação por parte da autoridade nacional, ouvidos os órgãos setoriais do Poder Público, no âmbito de suas competências.

§ 4º É vedada a comunicação ou o uso compartilhado entre controladores de dados pessoais sensíveis referentes à saúde com objetivo de obter vantagem econômica, exceto nas hipóteses relativas a prestação de serviços de saúde, de assistência farmacêutica e de assistência à saúde, desde que observado o § 5º deste artigo, incluídos os serviços auxiliares de diagnose e terapia, em benefício dos interesses dos titulares de dados, e para permitir: (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019).

I - a portabilidade de dados quando solicitada pelo titular; ou (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) (Brasil,2019).

II - as transações financeiras e administrativas resultantes do uso e da prestação dos serviços de que trata este parágrafo. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

§ 5º É vedado às operadoras de planos privados de assistência à saúde o tratamento de dados de saúde para a prática de seleção de riscos na contratação de qualquer modalidade, assim como na contratação e exclusão de beneficiários (Brasil, 2018).

Diante desse contexto, é imprescindível que o uso de dados pessoais no âmbito do Poder Judiciário respeite rigorosamente os princípios da finalidade, necessidade e minimização, sob pena de comprometer a legitimidade institucional e os direitos fundamentais dos envolvidos. A ausência de consentimento não exime o Estado do dever de fundamentar, de forma clara e transparente, a pertinência e os limites do tratamento de dados, especialmente os sensíveis.

Portanto, a governança informacional no Judiciário deve ser orientada por políticas robustas de compliance com a LGPD, garantindo que a inovação tecnológica seja implementada com responsabilidade, respeito à privacidade e alinhamento aos valores democráticos e constitucionais.

### 3.3 Riscos de discriminação algorítmica e decisões automatizadas

A discriminação algorítmica ocorre quando padrões de decisão aprendidos por sistemas de IA reproduzem vieses sociais ou institucionais previamente presentes nos dados de treinamento. Conforme aponta Virginia Eubanks (2018), os algoritmos tendem a replicar as desigualdades estruturais, penalizando ainda mais populações vulneráveis.

O art. 6º, inciso IX, da LGPD, proíbe expressamente práticas de tratamento de dados que possam levar à discriminação injusta ou abusiva. Isso se aplica também ao Judiciário, cujas decisões automatizadas não podem ser tomadas com base em padrões históricos que, por exemplo, tenham maior rigor contra réus negros ou hipossuficientes (Fernandes, 2022).

Segundo Mireille Hildebrandt (2020), a chamada “automação da legalidade” pode comprometer o papel interpretativo dos juízes, tornando o direito excessivamente mecânico e desprovido de sensibilidade às peculiaridades do caso concreto. Isso configura violação ao devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (Brasil, 1988).

A Resolução CNJ nº 332/2020, ao reconhecer os riscos da discriminação algorítmica, orienta os tribunais a adotarem sistemas com revisão humana significativa, mitigação de viés e mecanismos de controle. Como destaca Virgílio Afonso da Silva (2021), decisões judiciais devem ser motivadas com base em valores constitucionais e não apenas em probabilidades estatísticas.

Em vista disso, torna-se essencial que a adoção de sistemas de inteligência artificial no âmbito do Judiciário seja acompanhada de salvaguardas que impeçam a perpetuação de desigualdades e assegurem a centralidade da dignidade humana no processo decisório.

A mitigação de vieses algorítmicos, aliada à exigência de revisão humana e fundamentação constitucional das decisões, é condição indispensável para preservar o caráter humanizado e garantista da Justiça. Apenas assim será possível compatibilizar inovação tecnológica com os princípios do devido processo legal, da igualdade e da não discriminação, pilares inegociáveis do Estado Democrático de Direito.

#### **4 Análise crítica e propostas de regulação**

Diante dos riscos e desafios identificados, revela-se imperativa a construção de um marco regulatório específico para o uso da inteligência artificial no Poder Judiciário, alicerçado nos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), do devido processo legal, da transparência pública e da dignidade da pessoa humana. Como aponta Cass Sunstein (2020), a governança algorítmica no setor público deve estar ancorada em valores democráticos, submetida à supervisão participativa e orientada por mecanismos de *accountability* que impeçam a tecnocracia opaca.

Uma das propostas mais relevantes nesse cenário é a adoção obrigatória da Avaliação de Impacto Algorítmico (AIA), inspirada no *AI Act* europeu, devendo ser adaptada ao contexto brasileiro como etapa prévia à implementação de sistemas automatizados que possam afetar direitos fundamentais. De acordo com Mantelero (2022), tal avaliação deve ir além dos aspectos técnicos e incorporar dimensões éticas, jurídicas e sociais, assegurando o controle público e a mitigação de riscos estruturais.

A necessidade de auditorias externas independentes também se impõe como mecanismo de verificação e responsabilização. Frank Pasquale (2015) adverte que, sem mecanismos institucionais de controle, os sistemas de IA podem contribuir para o avanço do “capitalismo de vigilância”, especialmente preocupante em ambientes judiciais onde decisões automatizadas impactam diretamente a liberdade, o patrimônio e a dignidade dos cidadãos.

A transparência ativa, prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), deve ser expandida para abranger os modelos algorítmicos utilizados, os contratos tecnológicos firmados com empresas privadas e os relatórios periódicos de desempenho e acurácia das ferramentas digitais empregadas. Tal proposta encontra respaldo na doutrina de Denise Silber (2021), para quem a transparência tecnológica é condição imprescindível de legitimidade no Estado digital.

Adicionalmente, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em sede de controle concentrado, que a ausência de transparência no tratamento de dados públicos viola os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e publicidade, conforme se depreende da

ementa da ADI 6387/DF, que suspendeu medida provisória que previa o compartilhamento de dados de usuários de telefonia com o IBGE sem critérios claros e proporcionais. Esse precedente reforça a exigência de que a atuação estatal em matéria de dados e IA seja sempre fundamentada em parâmetros constitucionais e técnicos adequados.

Por fim, é imprescindível o investimento contínuo na formação digital dos operadores do Direito, para que magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados estejam aptos a compreender criticamente o funcionamento e os impactos da IA. Como defende Rodotá (2008), o letramento informacional é uma ferramenta essencial de empoderamento jurídico e de fortalecimento da democracia em sociedades cada vez mais mediadas por tecnologias invisíveis.

## Considerações finais

O avanço da inteligência artificial (IA) no sistema de justiça é um fenômeno de caráter irreversível e que representa uma transformação paradigmática na forma como o direito é aplicado e interpretado. A incorporação crescente de sistemas automatizados na análise de processos, na triagem de demandas judiciais e até na formulação de decisões judiciais busca atender a uma demanda premente por maior eficiência, celeridade e uniformidade nas decisões. Todavia, essa revolução tecnológica exige cautela extrema e rigoroso respeito aos direitos fundamentais dos jurisdicionados, especialmente no que tange à proteção de dados pessoais, cuja relevância foi consagrada recentemente no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 115/2022.

O direito à proteção de dados pessoais não se configura apenas como garantia acessória, mas como direito fundamental autônomo, intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana e à liberdade individual. O uso de IA, principalmente no setor público e no sistema de justiça, impõe limites claros ao tratamento automatizado de informações sensíveis. Isso porque os dados processuais envolvem informações pessoais, muitas vezes sensíveis, que podem impactar diretamente direitos e garantias, como a privacidade, a reputação e o acesso à justiça. Assim, a adoção de tecnologias algorítmicas pelo Judiciário não pode priorizar exclusivamente a eficiência processual, mas deve assegurar, simultaneamente, a transparência dos procedimentos, a ausência de discriminação, a possibilidade de revisão humana significativa das decisões e, acima de tudo, o respeito à dignidade da pessoa humana.

A transparência é um dos pilares essenciais para a legitimidade da justiça algorítmica. Os sistemas de IA devem ser capazes de fornecer explicações claras sobre o modo como analisam dados e tomam decisões, de modo que os jurisdicionados, advogados e operadores do direito possam compreender, questionar e contestar os resultados automatizados. A falta de explicabilidade (característica de muitas tecnologias baseadas em *machine learning*) compromete o direito ao contraditório e à ampla defesa, previstos no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Nesse sentido, a legislação infraconstitucional, especialmente a Lei Geral de

Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), reforça a necessidade de garantir ao titular dos dados o direito à revisão de decisões tomadas exclusivamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais. Essa prerrogativa assegura que o elemento humano continue sendo parte integrante do processo decisório, evitando que o julgamento se torne mera operação matemática e desprovida de reflexão jurídica e ética.

Outro ponto crítico é a prevenção da discriminação automatizada. Dados históricos e sociais que alimentam os algoritmos podem reproduzir preconceitos e vieses, resultando em decisões que penalizam desproporcionalmente grupos vulneráveis. Tal risco deve ser mitigado por meio de mecanismos eficazes de auditoria e revisão, sob pena de comprometer o princípio constitucional da igualdade e do devido processo legal. O controle dos sistemas automatizados no Judiciário deve garantir que decisões algorítmicas não resultem em injustiças estruturais, devendo ser observadas as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça e os princípios constitucionais que tutelam os direitos humanos.

O desafio contemporâneo não se restringe ao aspecto técnico, embora este seja complexo, envolvendo avanços em inteligência computacional e análise de dados. Ele se revela, sobretudo, jurídico, ético e institucional. Do ponto de vista jurídico, há a necessidade de construção e implementação de um marco regulatório específico que dialogue com os princípios do Estado Democrático de Direito e contemple as particularidades do ambiente judicial. A ética, por sua vez, impõe limites à automatização, exigindo a preservação dos valores humanos e a garantia da responsabilidade sobre as decisões judiciais. No âmbito institucional, o Judiciário deve investir na formação contínua de seus agentes (juízes, servidores, advogados e membros do Ministério Público) para que compreendam não apenas as potencialidades da IA, mas também seus limites e riscos.

Além disso, a participação social efetiva deve ser estimulada para que o desenvolvimento e a implementação de tecnologias judiciais sejam permeados por transparência, controle democrático e *accountability*. O controle social sobre as ferramentas automatizadas é fundamental para assegurar que elas sirvam ao interesse público e não se tornem instrumentos opacos de tomada de decisão que possam lesar direitos fundamentais. Assim, a governança algorítmica no sistema de justiça deve ser entendida como um projeto coletivo e democrático, que valorize o diálogo entre tecnologia, direito e sociedade.

Portanto, o futuro do Judiciário digital dependerá do equilíbrio delicado entre inovação e garantias fundamentais. A tecnologia deve ser aliada da justiça, potencializando sua efetividade e acesso, sem que isso signifique sacrificar a proteção dos direitos individuais e coletivos. A governança algorítmica deve ser estruturada para garantir que a tecnologia esteja a serviço da justiça, e não o contrário, promovendo um sistema judicial mais eficiente, porém transparente, responsável e ético.

Em síntese, o avanço da inteligência artificial no sistema de justiça brasileiro é irreversível e desejável para superar desafios crônicos de morosidade e acúmulo processual. Contu-

do, sua implementação requer a observância rigorosa de limites constitucionais e legais, em especial no que diz respeito à proteção de dados pessoais, à transparência, à revisão humana e à não discriminação. Somente assim será possível garantir uma justiça digital que respeite a dignidade da pessoa humana, a igualdade e o devido processo legal, consolidando o Estado Democrático de Direito na era da transformação digital.

## Referências

BARBOSA, Gabriel. Algoritmos públicos e transparência: entre o segredo e o controle democrático. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 113-132, 2022. Disponível em: <https://www.publica.jus.br/revista/index.php/rpp/article/view/1000/624>. Acesso em: 10 set. 2025.

BARBOSA, Leonardo. Regulação algorítmica e o papel do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, p. 75-92, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rda/a/VXXXX>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BOTTINO, Celina. Tecnologias digitais, dados pessoais e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 29, n. 169, p. 189–208, 2021. Disponível em: <https://revisorst.emnuvens.com.br/rdst/article/view/116>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 5 jul. 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: 5 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, jul. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=6387>. Acesso em: 5 jul. 2025.

COLOMBO, Cristiano. Decisões automatizadas e o devido processo legal informacional. **Revista Brasileira de Proteção de Dados**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 35-50, 2020. Disponível em: <https://www.rbpd.com.br/ojs-3.3.0-10/index.php/rbpd/article/view/26>. Acesso em: 10 set. 2025.

DIERLE, Nunes. **Jurimetria, inteligência artificial e processo: novas fronteiras e desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/produto/jurimetria-inteligencia-artificial-e-processo/>. Acesso em: 10 set. 2025.

DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel. Proteção de dados pessoais: a função e os limites da autodeterminação informativa no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, p. 111-139, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rda/a/sXF-698V6pBvDk6yD6Kq9L6q/>. Acesso em: 10 set. 2025.

EUBANKS, Virginia. **Automating Inequality**: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor. New York: St. Martin's Press, 2018. Disponível em: <https://us.macmillan.com/books/9781250074457/automatinginequality/>. Acesso em: 10 set. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Justiça algorítmica e riscos de discriminação: análise crítica da LGPD e do uso de IA no Judiciário. **Revista de Direito e Novas Tecnologias**, v. 2, n. 1, p. 10-28, 2022. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/3642>. Acesso em: 10 set. 2025.

FLORIDI, Luciano. The ethics of artificial intelligence. In: **The Oxford Handbook of Ethics of AI**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

HILDEBRANDT, Mireille. **Law for Computer Scientists and Other Folk**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

MANTELERO, Alessandro. AI and Data Protection: The Importance of Risk Assessment Tools. **Computer Law & Security Review**, v. 32, n. 2, p. 234–242, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.01.006>. Acesso em: 10 set. 2025.

MANTELERO, Alessandro. From AI Ethics to Fundamental Rights-Based Regulation: Challenges and Opportunities in the EU Artificial Intelligence Act. **European Journal of Risk Regulation, Cambridge**, v. 13, p. 13–25, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/err.2022.1>. Acesso em: 10 set. 2025.

MENDES, Laura Schertel. Privacidade, proteção de dados e inteligência artificial: desafios regulatórios contemporâneos. In: DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel (org.). **Proteção de dados pessoais: a função e os limites da autodeterminação informativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 253-276. Disponível em : <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/1011>. Acesso em: 10 set. 2025.

MOROZOV, Evgeny. Big Tech e o controle algorítmico: a crise da democracia informacional. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília**, v. 10, n. 2, p. 65-91, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdt/article/view/17646>. Acesso em: 10 set. 2025.

NUNES, Dierle. Jurimetria, inteligência artificial e processo: novas fronteiras e desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PALKA, Przemysław. Algorithmic Transparency and the Right to Explanation: Transparency Through the Lens of Data Protection Law. **Masaryk University Journal of Law and Technology**, v. 11, n. 2, p. 141-164, 2017. Disponível em: <https://journals.muni.cz/mujlt/article/view/8276>. Acesso em: 10 set. 2025.

PASQUALE, Frank. **The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information.** Cambridge: Harvard University Press, 2015.

PINHEIRO, Gustavo da Silva. Tratamento de dados pessoais pelo setor público e a função garantidora da LGPD. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 22, n. 90, p. 97-114, 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.ufmg.br/index.php/rdac/article/view/4455>. Acesso em: 10 set. 2025.

REMOLINA, Natalia. Inteligência artificial e responsabilidade judicial: limites para o uso de algoritmos decisórios. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 45-63, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdp/article/view/36423>. Acesso em: 10 set. 2025.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância:** a privacidade hoje. Trad. Maria Beatânia Amoroso. São Paulo: Loyola, 2008.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SARTOR, Giovanni. Legal Reasoning and Artificial Intelligence. **Artificial Intelligence and Law**, v. 28, n. 2, p. 131-149, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10506-020-09257-8>. Acesso em: 10 set. 2025.

SCHERTEL MENDES, Laura. **LGPD comentada:** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/2018. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/media/1063693/E-book-EstudosLGPD-Edjud4.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

SILBER, Denise. Transparência algorítmica no setor público brasileiro: limites, obrigações e caminhos regulatórios. **Revista de Direito Digital e Novas Tecnologias**, v. 3, p. 98-115, 2021. Acesso em: 4 jul. 2025. Disponível em: <http://revista.direitodigital.com.br/index.php/RDDNT/article/view/58>. Acesso em: 4 jul. 2025.

SOLOVE, Daniel J. **Understanding Privacy.** Cambridge: Harvard University Press, 2008.

SUNSTEIN, Cass. **How Change Happens.** Cambridge: MIT Press, 2020.

UNESCO. **Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial.** Paris: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>. Acesso em: 4 jul. 2025.

WACHTER, Sandra. Transparent, Explainable, and Accountable AI for Robotics. **Science Robotics**, v. 3, n. 20, p. 1-3, 2018. Acesso em: 4 jul. 2025.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **O processo estrutural como instrumento adequado à implementação de políticas públicas de saneamento básico em Porto Velho-RO**

*The structural process as an appropriate instrument for the implementation of public policies on basic sanitation in Porto Velho-RO*

Gilma Aparecida Ávila da Silva Balbé<sup>1</sup>

Tiago Lopes Nunes<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela UNAES – Centro Universitário Anhanguera de Campo Grande, Especialista em Direito para Carreira da Magistratura da Emeron, Pós-Graduanda em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público na Escola Superior do Ministério Público de Rondônia. E-mail: gilmabalbe@hotmail.com.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça e Secretário-Geral do Ministério Público de Rondônia. Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Doutorando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí (Univali). E-mail: tiago.nunes@mpro.mp.br.



## Resumo

O trabalho aborda o saneamento básico em suas quatro dimensões constitutivas, à luz da Lei Federal 11.445/2007, classificando-o como direito fundamental cuja efetivação universal é dever do Estado. Partindo do arcabouço normativo nacional e internacional, a pesquisa investiga o instrumento jurídico-processual adequado para remediar a omissão estatal referente à temática, que causa massiva violação de direitos. Por meio de abordagem legislativa, doutrinária e jurisprudencial, e com base em dados oficiais do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), demonstra-se a inadequação da prestação do serviço público de saneamento no município de Porto Velho/RO. O diagnóstico aponta para uma situação de ilicitude estrutural que legitima a intervenção judicial e a atuação resolutiva do Ministério Público. Conclui-se, assim, que o processo estrutural se afigura como o instrumento adequado para promover a reestruturação da política pública local, superar os entraves institucionais e, assim, garantir a efetividade do direito ao saneamento.

**Palavras-chave:** controle de políticas estatais; efetividade dos direitos fundamentais; litigância estrutural; Ministério Público.

## Abstract

*The present study addresses basic sanitation in its four constitutive dimensions, under the framework of Federal Law No. 11,445/2007, classifying it as a fundamental right whose universal implementation is a duty of the State. Drawing from both national and international normative frameworks, the research investigates the appropriate legal-procedural instrument to remedy state omissions in this field, which have resulted in widespread violations of rights. Through a doctrinal, jurisprudential, and legislative analysis, and based on official data from the National System of Information on Basic Sanitation (SINISA) for the municipality of Porto Velho/RO, the study demonstrates the inadequacy of service provision. The findings point to a situation of structural unlawfulness that legitimizes judicial intervention and the resolute action of the Public Prosecutor's Office. The article concludes that the structural process constitutes the most suitable instrument to promote the restructuring of local public policy, overcome institutional obstacles, and thereby ensure the effectiveness of the right to sanitation.*

**Keywords:** public policy control; effectiveness of fundamental rights; structural litigation; Public Prosecutor's Office.

## Introdução

A omissão do Estado na implementação de políticas públicas efetivas e a reiterada afronta a direitos fundamentais têm consolidado o processo estrutural como técnica apta a promover o diálogo das instituições na busca pela reestruturação de situações inadequadas por meio de plano conjunto e participativo.

O acesso ao saneamento básico é direito de todos, intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, tal como as garantias à saúde, à moradia, à alimentação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a ausência de infraestruturas e instalações operacionais adequadas dos serviços de saneamento básico pode causar desequilíbrios ambientais, sociais e a propagação de doenças que colocam em risco a saúde pública, configurando grave violação a direitos fundamentais e sociais.

Portanto, situações complexas que demandam a reestruturação de um sistema e envolvem a sociedade e o Estado exigem pesquisas que investiguem qual a técnica processual indicada à superação das barreiras estruturais e institucionais que dificultam a implementação e efetivação de políticas públicas capazes de satisfazer direitos negligenciados.

Nesse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar quais os limites e potencialidades do processo estrutural como instrumento adequado à superação dos entraves estruturais que dificultam a implementação de políticas públicas de saneamento básico no município de Porto Velho/RO. Os objetivos específicos são conceituar o saneamento básico à luz da Lei 11.445/2007; apresentar o tratamento jurídico dado ao saneamento básico no plano nacional e internacional enquanto direito de todos e dever do Estado; examinar, a partir dos dados oficiais do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), a possível ofensa a direitos fundamentais em Porto Velho/RO; e analisar a viabilidade do processo estrutural como instrumento adequado à implementação de políticas públicas.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, por meio de consulta às normativas internacionais de direitos humanos, legislação brasileira, doutrina, jurisprudência dos Tribunais Superiores, artigos científicos e dados públicos oficiais a fim de trazer a fundamentação teórica necessária ao tema proposto.

No primeiro tópico, será exposto o conceito de saneamento básico e apresentadas as infraestruturas e instalações operacionais que compreendem os quatro eixos constitutivos desse serviço público. Em seguida, serão apontados os aspectos jurídicos do saneamento básico enquanto direito fundamental em si e a sua interface com os outros direitos da mesma natureza, focando no seu reconhecimento internacional e na legislação brasileira. Com fulcro nos dados disponibilizados pelo SINISA, será analisado se a prestação dos serviços públicos de saneamento básico em

Porto Velho/RO é oferecida à população de modo universal e efetivo, no intuito de verificar se há ofensa a direitos fundamentais. Na última seção serão analisados os limites e potencialidades do processo estrutural como instrumento adequado à superação dos entraves que dificultam a implementação de políticas públicas de saneamento básico no município de Porto Velho/RO.

## 1 O que se entende por saneamento básico

Nos moldes da Lei Federal nº 11.445/2007, o saneamento básico compreende o conjunto de infraestruturas e instalações operacionais que abrangem os serviços de: a) abastecimento de água potável, b) esgotamento sanitário, c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007).

Sob o enfoque jurídico-constitucional, os serviços públicos de saneamento representam “política pública indispensável para a realização de diversos direitos sociais, em especial do direito à saúde e do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Ribeiro, 2015, p. 250). Com isso, urge o conhecimento dos serviços que compõem o saneamento básico, com vistas à identificação do instrumento jurídico mais adequado à sua efetivação dada a sua elevada relevância socioambiental.

## 2 Saneamento básico: direito de todos e dever do Estado

A Constituição Federal atribui aos Municípios a competência para legislar sobre a organização e a prestação dos serviços públicos de interesse local de forma direta ou em regime de concessão ou permissão (Brasil, 1988). Com isso, a Lei 11.445/2007 determinou que a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico pertence aos Municípios e ao Distrito Federal, em suas quatro vertentes constitutivas (Brasil, 2007).

Importante ressaltar, todavia, que o tema não pode ser compreendido de forma linear, pois a legislação infraconstitucional instituiu arranjos interfederativos que relativizam a exclusividade municipal. Com a Lei nº 14.026/2020, consolidou-se a possibilidade de regionalização dos serviços, mediante blocos ou unidades regionais de saneamento, cuja finalidade é permitir a viabilidade econômico-financeira e a universalização da prestação. Assim, a titularidade deve ser lida de maneira integrada, admitindo-se tanto a competência municipal quanto a gestão compartilhada. Na prestação do serviço, devem ser observados os princípios da universalização e da integralidade, a fim de propiciar à população o acesso a cada um de seus componentes, conforme suas necessidades, de modo adequado à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, dentre outros (Brasil, 2007).

A Lei estabelece ainda a obrigação de elaboração de plano que abrangerá no mínimo: diagnóstico da situação local e os impactos nas condições de vida das pessoas envolvidas; ob-

jetivos e metas para a universalização dos serviços; programas, projetos e ações para atingir os objetivos e as metas traçadas, compatíveis com os respectivos planos plurianuais (Brasil, 2007).

Em relação ao Município de Porto Velho/RO, a Política Urbana e Territorial arrola como função social da cidade a realização das medidas necessárias de acesso ao saneamento básico, à moradia digna e recursos ambientais preservados (Porto Velho, 2021). Por seu turno, a Política Municipal de Saneamento Básico estabelece que a gestão e o gerenciamento dos serviços dessa natureza serão orientados e integrados pelos princípios da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos, cujos objetivos são a universalização dos serviços, salubridade ambiental, saúde coletiva e controle da poluição (Porto Velho, 2021). Nesse cenário, a legislação Municipal está em conformidade com diretrizes nacionais de saneamento básico e em sintonia com a proteção internacional atribuída a esse direito tão caro à sociedade de modo a garantir dignidade à pessoa humana.

## 2.1 Proteção jurídica no âmbito internacional

Por ser o acesso aos serviços de saneamento direito de todos os indivíduos, importante que ele seja tratado como direito humano, capaz de contribuir para a dignidade das pessoas. Isso ocorre porque os direitos humanos podem ser conceituados como conjunto de prerrogativas que materializam a dignidade (Nascimento, 2023). Essas prerrogativas abrangem garantias relacionadas à liberdade e à igualdade, sendo plasmados em tratados e convenções internacionais (Novelino, 2023).

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerada o marco de universalização, ponto de irradiação e convergência de todos os documentos internacionais protetivos, inclusive, contribuindo para a materialização dos princípios da Carta da ONU e o consenso internacional em relação aos direitos humanos, além de inovar de forma substancial o resguardo ao ser humano, direitos que devem ser reconhecidos a todos indistintamente, livre de discriminações e condicionantes (Barreto, 2023).

Assim, a ONU adotou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi incorporado pelo Brasil pelo Decreto nº 591/1992. O documento constitui valioso instrumento na busca pela efetivação dos direitos nele dispostos, ao criar obrigações aos Estados que o incorporaram, o que permite a responsabilização internacional por violação dos direitos enunciados (Barreto 2023).

Em sua 108<sup>a</sup> Reunião Plenária, a ONU aprovou a Resolução nº 64/A/RES/64/292, que reconheceu “o direito à água potável segura e limpa e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos” (ONU, 2010, s/p). A resolução tem papel fundamental na busca por garantia e efetivação, elevando-os ao patamar de direitos humanos essenciais ao pleno gozo da vida. Na ótica do Órgão Internacional, essa temática deve compor a agenda de todos os países, não só para a sua implementação, mas também

para prestar assistência e cooperação àqueles que não têm condições financeiras e técnicas para torná-los efetivos.

A premissa dessa norma é que o direito ao saneamento básico serve de suporte para o exercício dos demais direitos humanos a eles relacionados, a exemplo do direito à vida, à saúde, à igualdade, à não discriminação e ao meio ambiente equilibrado. Portanto, em outras palavras, pode-se dizer que, para uma existência digna, todas as pessoas têm direito de acesso aos serviços públicos de saneamento básico de modo universal, integral e efetivo.

Por ocasião da Cúpula das Nações Unidas, restaram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas em temas diversificados, dentre eles o “Objetivo 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos”, o qual representa um mandamento internacional para garantir o direito de acesso ao saneamento (Brasil, 2022, s/p).

O exposto conduz ao entendimento de o saneamento básico ser concebido como direito humano e fundamental, necessário à garantia da dignidade humana e gozo dos demais direitos individuais, sociais e ambientais previsto na Carta Magna.

## 2.2 O reconhecimento do saneamento básico como direito social e sua proteção jurídica no ordenamento brasileiro

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos (Brasil, 1988).

Certamente não foi ao acaso que os preceitos dignidade da pessoa humana e prevalência dos direitos humanos foram dispostos logo nos primeiros artigos da Carta Magna. Nesse viés, “o princípio da dignidade da pessoa humana assume posição de destaque, servindo como diretriz material tanto para a fundamentação de direitos implícitos”, como para identificar demais direitos espalhados na Constituição (Sarlet, 2017).

No mesmo compasso, a Lei Maior estabeleceu que são objetivos fundamentais da República Federativa construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, livre de preconceitos e discriminação (Brasil, 1988). Como visto, para o alcance desses objetivos, é primordial que seja assegurado a todos o direito à água potável e ao saneamento básico como um direito humano essencial, de modo a garantir o respeito à dignidade da pessoa humana.

Com o escopo de dar concretude a tais direitos, a Constituição estabeleceu rol significativo de direitos e garantias fundamentais em seu artigo 5º, além de tantos outros espalhados no corpo constitucional (Brasil, 1988). Em regra, as normas constitucionais de direitos e garantias



fundamentais têm aplicação imediata, e não excluem outras decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados e convenções internacionais de que for parte. Ainda, se os tratados versarem sobre direitos humanos e seguirem os ritos para aprovação de emendas constitucionais, terão a mesma forma e envergadura (Brasil, 1988).

Apesar de o artigo 6º da CF/88 não fazer menção direta ao saneamento básico como um direito social, como aos demais ali disciplinados, a exemplo do direito “a saúde, a alimentação, a moradia”, o fato é que direta ou indiretamente ele serve de suporte ao exercício de todos eles e pode ser concebido como tal (Brasil, 1988). A propósito, tal entendimento foi adotado pela Suprema Corte no julgamento do ARE 1523022/RJ, ao reconhecer ser competência comum dos entes a proteção ao meio ambiente e o aperfeiçoamento do “saneamento básico, o que, por sua vez, constitui como direito social à saúde, à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como previsto nos artigos 6º e 225 da Carta Magna” (Brasil, 2024).

Todavia, a Proposta de Emenda à Constituição nº 20/2025 visa alterar o art. 6º da Constituição Federal para incluir expressamente o saneamento básico dentre os demais direitos sociais ali dispostos (Brasil, 2025). Se aprovada, certamente contribuirá de forma incisiva para o fortalecimento desse direito social materialmente reconhecido e para a tutela desse direito.

É importante destacar a relação direta entre saneamento básico e saúde pública, em função dos reflexos e efeitos negativos que a sua falta pode acarretar. Tanto que compete ao Sistema Único de Saúde – SUS, além de suas atribuições institucionais “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; fiscalizar e inspecionar alimentos, bebidas e águas para consumo humano; colaborar na proteção do meio ambiente” (Brasil, 1988).

Dessa forma, parece ser simples a tarefa de reconhecer o saneamento básico como direito social e fundamental ligado à garantia da dignidade humana.

### **3 Da ofensa ao direito social e fundamental de acesso aos serviços de saneamento básico em Porto Velho/RO**

A ausência ou inadequação de saneamento caracteriza supressão a direito fundamental e violação a direitos humanos e sociais incorporados ao patrimônio jurídico nacional e internacional, em ofensa ao princípio da vedação do retrocesso. Assim, a ineficiência dos serviços de saneamento básico pode acarretar inúmeros reflexos negativos à saúde e ao meio ambiente, ofensa a bens jurídicos primordiais à existência humana e demais seres vivos, uma vez que sua precariedade certamente culminaria em contaminação do solo, mananciais, lençol freático, além de outros tipos de poluição ambiental.

Dentre os problemas ambientais urbanos, as questões sanitárias representam um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos entes públicos e pela sociedade, dada a correlação com os demais serviços de atendimento ao público e a implicação direta com saúde e bem-estar

social. A inadequação do uso e ocupação do solo, junto à ausência de saneamento básico, contribui para o surgimento de diversas doenças, justificando medidas preventivas mais severas, para a melhoria nas condições de moradia e de convivência sadia entre as pessoas (Ayach; Guimarães; Cappi; Ayach, 2012). Esse valor é ressaltado com a previsão de que todos têm o direito “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Brasil, 1988). Porém, ao mesmo tempo, é um dever, visto que impõe ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

Segundo o Painel de indicadores no módulo Resíduos Sólidos, o Brasil conta com 91,31% de cobertura da população total; no Módulo Água, há 83,13% de atendimento da população total com rede de abastecimento de água; no Módulo Esgoto, 59,70% de atendimento da população total com rede coletora de esgoto, e no Módulo Águas Pluviais, 37,08% das vias urbanas com redes de águas pluviais e o serviço de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas – DMAPU (Brasil, 2024).

Dos dados apontados, com enfoque para a região norte do País, verifica-se razoável declínio em alguns serviços de saneamento básico. Veja-se: Resíduos sólidos – 81,02% de cobertura da população total; Água – 60,91% de atendimento da população total com rede de abastecimento de água; Esgoto – 22,84% de atendimento da população total com rede coletora de esgoto e Águas pluviais – 29,25% das vias urbanas com redes de água pluviais (Brasil, 2024).

Considerado apenas o Módulo Resíduos Sólidos, Porto Velho/RO lidera o *ranking* nacional de acesso aos serviços, com 95,96% de cobertura da população total (Brasil, 2024).

Contudo, em relação aos demais serviços, verifica-se sensível declínio. No módulo Água, cai para 35,02% o atendimento da população total com rede de abastecimento de água. Já o módulo Esgoto, registram-se apenas 9,27% de atendimento da população total com rede coletora de esgoto, e o pior percentual de atendimento foi para o módulo Águas Pluviais, com apenas 1,78% das vias urbanas com redes de águas pluviais (Brasil, 2024).

Esses percentuais revelam que Porto Velho ocupa a segunda pior posição entre os cem maiores municípios brasileiros no que se refere à universalização dos serviços de saneamento básico (Instituto Trata Brasil, 2025) e reiteram a gravidade da ineficiência estatal e a necessidade de respostas estruturais e interinstitucionais.

O Instituto Trata Brasil adverte quanto às consequências e reflexos que a falta dos serviços de saneamento pode acarretar na qualidade de vida dos indivíduos, principalmente na saúde e o consequente aumento de internações e óbitos por doenças veiculadas pela água, além da degradação ambiental (Instituto Trata Brasil, 2025).

Com isso, a ineficiência ou a falta de saneamento básico traz inúmeras consequências negativas à população de Porto Velho, afetando de forma mais incisiva parcela mais vulnerável da sociedade, inclusive com desigualdades de gênero e raça. Estudo realizado pela Associação

de Pesquisa Iyaleta constatou existência de desigualdades de gênero e raça nos impactos causados em razão das mudanças climáticas na população urbana de Porto Velho/RO. Constatou-se que “mulheres Negras (24,12) e homens Negros (22,08) têm quase o dobro da taxa de vulnerabilidade em comparação às mulheres Brancas (14,22) e aos homens Brancos (12,93)” (Cadernos Iyaleta, 2022, p. 15). A pesquisa indicou que menos da metade da população tem acesso ao abastecimento de água, além das “desigualdades raciais, com desvantagem para as pessoas Indígenas (mulheres-33,33% e homens-35,29%) e Negras (mulheres-34,18% e homens-34,13%), em comparação às Brancas (38,49% e homens-37,38%)” (Cadernos Iyaleta, 2022, p. 15). Foi destacada a falta do serviço de esgotamento sanitário adequado em Porto Velho, com predomínio do uso de fossa séptica, além da permanência das desigualdades raciais de gênero, em um cenário de ausência a direito essencial e básico, no qual “mulheres Indígenas (53,85%), mulheres Negras (50,78%) e homens Negros (51,2%), sendo que os homens indígenas chegam ao percentual de 61,54% que fazem uso de fossa rudimentar, enquanto as mulheres Brancas (46,75%) e homens Brancos (46,54%)” (Cadernos Iyaleta, 2022, p. 15).

Essa desigualdade estrutural evidencia fenômeno que a literatura especializada conceitua como racismo ambiental. Trata-se da distribuição desproporcional de riscos e danos ambientais que afetam, de modo mais intenso, populações vulneráveis — especialmente grupos racializados, comunidades periféricas e mulheres. O racismo ambiental manifesta-se quando políticas públicas falham em assegurar acesso equitativo a direitos básicos, como saneamento, de modo que a exclusão social coincide com marcadores raciais e territoriais (Panchi; De La Hoz; Olivero, 2021). Nesse sentido, os dados de Porto Velho comprovam um claro padrão de injustiça ambiental, que reforça a urgência de soluções estruturais.

A gravidade da situação na capital de Rondônia é acentuada quando os dados do SINI-SA são confrontados com os deveres e objetivos estabelecidos pela própria legislação local. A Lei Complementar nº 908, de 07 de julho de 2022, que institui a Política Municipal de Saneamento Básico, é inequívoca ao definir como seus objetivos primordiais a “universalização dos serviços de saneamento básico” e a “promoção da salubridade ambiental e da saúde coletiva”. Esses imperativos legais, que deveriam orientar toda a atuação governamental, contrastam violentamente com a realidade (Porto Velho, 2022). O principal instrumento para a consecução de tais objetivos é o Plano Municipal de Saneamento Básico, cuja revisão periódica a cada quatro anos é mandatória para garantir sua adequação e efetividade. O abismo entre a norma e a realidade — entre o dever de universalizar e os índices ínfimos de cobertura — não configura uma mera deficiência de gestão, mas a falência do arranjo institucional e o descumprimento sistemático de uma política pública formalizada, caracterizando a situação de ilicitude estrutural que demanda uma solução processual à altura de sua complexidade.

A situação apontada fere o dispositivo constitucional segundo o qual “todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à

qualidade” (Brasil, 1988) e é expressamente contrária à Política Nacional de Saneamento Básico, cujos objetivos são: contribuir para redução das desigualdades regionais, inclusão social e promoção da saúde pública, implantar e ampliar serviços e ações de saneamento básico em áreas ocupadas por populações de baixa renda e núcleos urbanos informais consolidados e em situação de risco, a salubridade ambiental aos povos indígenas e populações tradicionais, além de minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento (Brasil, 2007).

Portanto, a ineficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico em Porto Velho/RO sugere grave violação a direitos humanos e fundamentais, além de desigualdade de raça e de gênero, o que justifica a busca por soluções a curto e longo prazo para sanar os problemas apontados.

#### **4 O processo estrutural como instrumento adequado à implementação de políticas públicas de saneamento básico em Porto Velho-RO**

Os dados mais recentes do Painel de Indicadores – 2024 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINISA) evidenciam um quadro de profunda desigualdade no acesso aos serviços de saneamento básico em Porto Velho. Conforme o levantamento, apenas o módulo de resíduos sólidos apresenta índice satisfatório de atendimento, enquanto os demais — abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana — revelam cobertura demasiadamente baixa, indicando a persistência de um déficit estrutural histórico que compromete a efetividade do direito fundamental ao saneamento básico.

Essa defasagem não decorre apenas de limitações orçamentárias, mas reflete problemas sistêmicos de gestão pública, como a ausência de planejamento continuado, a fragmentação institucional entre os entes federativos, a desarticulação entre políticas setoriais (habitação, meio ambiente e saúde) e a ineficiência dos mecanismos de controle e monitoramento das metas de universalização previstas na Lei nº 11.445/2007. Em consequência, milhares de famílias permanecem privadas de serviços essenciais à saúde e à dignidade humana, especialmente em comunidades periféricas e rurais.

Nessa perspectiva, a deficiência crônica dos serviços de saneamento básico em Porto Velho não representa apenas uma falha administrativa, mas uma violação direta ao direito fundamental ao mínimo existencial socioambiental, inseparável da dignidade da pessoa humana. Conforme observa Sarlet (2013), o mínimo existencial constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais e ambientais, compreendendo as condições materiais indispensáveis a uma existência digna e saudável. O autor destaca que tal garantia impõe ao Estado obrigações positivas de prestação e limita a liberdade de conformação do legislador, que não pode manter-se aquém do padrão mínimo necessário à vida condigna. À luz dessa concepção, a inércia do poder público

municipal em assegurar o acesso universal ao saneamento básico traduz uma forma de ilícito estrutural que autoriza a atuação corretiva do Poder Judiciário mediante o processo estrutural, voltado à recomposição progressiva das políticas públicas essenciais à vida e à saúde coletiva.

Partindo dessa premissa, a presente seção analisa os limites e as potencialidades do processo estrutural, examinando em que medida essa técnica processual pode ser considerada instrumento eficaz para a reestruturação das políticas públicas locais de saneamento, garantindo, de forma progressiva, o acesso universal, integral e equitativo aos serviços previstos no marco legal do setor.

Edilson Vitorelli (2025) conceitua processo estrutural como modalidade de processo coletivo no qual se almeja, por meio da atuação jurisdicional, a reorganização de um aparato público ou privado que cause ou fomente violação a direitos fundamentais em razão de seu funcionamento, dando origem aos litígios estruturais. Segundo o autor, é mais comum os litígios estruturais envolverem estruturas públicas dado o elevado número de pessoas que têm a vida afetada e suas rígidas dinâmicas de funcionamento, de difícil alteração e eliminação, diferente do que ocorre com estruturas privadas que são submetidas à lógica do mercado, de acordo com os próprios interesses (Vitorelli, 2025).

Essa técnica busca reestruturar e reformular as estruturas em mau funcionamento em razão de constantes violações e ofensas a direitos humanos e fundamentais, por meio da elaboração de um plano a ser implementado ao longo de tempo considerável, cujo objetivo é transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Não se trata de documento único, mas de um conjunto de decisões, acordos e medidas progressivas (Vitorelli 2025). Inclusive, o processo estrutural tem como característica marcante a existência de várias fases, a participação de especialistas, a implementação gradativa de medidas e adaptação conforme a necessidade. A decisão é construída de forma colaborativa, estabelecidos cronogramas sujeitos a revisão e monitoramento, utilização de formas atípicas de participação e a promoção do diálogo entre os interessados, dentre outras particularidades, tudo na busca pela solução do litígio (Oliveira; Ribeiro, 2022).

Apesar de até o momento não haver legislação vigente que discipline o processo estrutural, existem projetos de lei em tramitação, como é caso do PL 8058/2014, para instituir o “processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário”, apresentado na Câmara dos Deputados (Brasil, 2014).

Em 31 de janeiro de 2025, foi proposto no Senado Federal o Projeto de Lei nº 3, que “disciplina o processo estrutural”. A norma serve para regular “as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais”. Conforme o texto apresentado, os “problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo” (Brasil, 2025). Há no PL nº 3 a previsão de o processo estrutural ser regulado pelos dispositivos da Lei de Ação Civil Pública e de forma supletiva e subsidiária

pelo Código de Processo Civil, além de que as “providências estruturais também podem ser definidas em compromisso de ajustamento de conduta e outros mecanismos de autocomposição coletiva, aplicando-se, no que couber”, a lei que disciplina o processo estrutural (Brasil, 2025).

Nesse contexto, pode-se concluir que, apesar de não haver lei específica regulamentando o tratamento estrutural para os litígios estruturais, o ordenamento já conta com legislações cogentes que podem nortear a matéria debatida.

Tal entendimento foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial 1.854.842/CE, ao considerar que embora não haja no Brasil o “arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural” (Brasil, 2020).

A propósito, o atual Código de Processo Civil tem em seus dispositivos o nítido espírito do consenso e da resolução pacífica judicial e extrajudicial dos litígios, tanto assim, que não exclui da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito, no entanto, indica de forma expressa que a conciliação, a mediação e os demais métodos consensuais de conflitos devem ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público (Brasil, 2015). Para corroborar esse entendimento, destaca-se o artigo 139 do CPC, por comportar medidas de adequação às necessidades e peculiaridades do litígio, a fim de conduzir ao resultado útil e a razoável duração do processo. Do dispositivo, pode ser extraída a ideia de negócio jurídico, em razão da possibilidade de dilação dos prazos processuais e alteração da ordem probatória, além do incentivo à autocomposição entre as partes, e no caso de demandas individuais repetitivas, que os legitimados promovam a ação coletiva, tudo para conferir maior efetividade à tutela do direito, características presentes em procedimentos estruturais (Brasil, 2015). Além disso, o Código de Processo Civil traz em seu bojo valores e princípios de elevada relevância no que concerne à busca pela pacificação social por prestigiar a cooperação e a lealdade processual entre as partes, o amplo contraditório, a vedação de decisões surpresa e principalmente a boa-fé processual, princípios estampados e espalhados em seus artigos.

Tem-se ainda a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que após as atualizações trazidas pela Lei 13.665/2018, serve de parâmetro para as decisões em que a Administração é parte, de modo a contribuir para a segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público. Os dispositivos acrescidos remetem à ideia de consenso e de resolução de litígios por meio de acordo conjunto (Brasil, 1942). Dentre eles, há a permissão de a Administração Pública celebrar compromisso com os interessados no intuito de eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou litígios envolvendo a aplicação do direito público, observada a legislação pertinente, na busca de soluções jurídicas proporcionais, equânimes e eficientes, de modo compatível com os interesses gerais, sem, contudo, desonerar-se de deveres ou condicionar direitos devidamente reconhecidos (Brasil, 2018).



Destarte, com fulcro na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no Código de Processo Civil, se vislumbram permissivos legais para a realização de termo de compromisso entre a Administração Pública e os interessados, de forma consensual e extrajudicial, ou mesmo em âmbito judicial com a propositura da ação civil pública de modo estrutural para a satisfação de direitos fundamentais e sociais.

Tais previsões vão ao encontro da vontade do constituinte, na medida em que tanto em âmbito judicial como administrativo, “são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (Brasil, 1988).

Por seu turno, o Ministério Público, na qualidade de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem a incumbência de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988), tais como os direitos fundamentais e sociais, dentre outros. O órgão tem como função institucional a promoção das medidas necessárias a garantir os direitos assegurados na Constituição, por meio do inquérito civil e da ação civil pública em defesa do meio ambiente e demais interesses difusos e coletivos, além das prerrogativas das populações indígenas (Brasil, 1988).

A lei que disciplina a Ação Civil Pública (ACP) prevê a possibilidade de o Ministério Público “tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (Brasil, 1985). Por meio da Resolução 179, de 26 de julho de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou o artigo 5º, §6º, da Lei da ACP, para disciplinar o compromisso de ajustamento de conduta”, por considerar conveniente institucionalmente o estímulo à “atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade” (Brasil, 2017).

A propósito, a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro serve para estimular a atuação resolutiva de modo a contribuir “decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado” (Brasil, 2017). A atuação resolutiva dos membros do MP deve ter como objetivo a “defesa de direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas”, com foco na “celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva” (Brasil, 2017).

De todo o exposto, resta clara a possibilidade de o Ministério Público atuar de forma resolutiva e estrutural na defesa dos interesses coletivos, que notoriamente tratam de direitos fundamentais e sociais relevantes para a sociedade, tanto em esfera judicial como extrajudicial para induzir a formulação e implementação de políticas públicas efetivas para a promoção de direitos, a exemplo do direito de acesso aos serviços de saneamento básico.

Já no tocante à atuação do Poder Judiciário, muito se discute, sem consenso doutrinário, quanto à sua capacidade e legitimidade para decidir e indicar soluções adequadas à superação das barreiras e omissões por parte do Poder Público na elaboração e implementação de políticas efetivas para satisfação de direitos fundamentais, discutidos em litígios coletivos e estruturais.

Apesar de reconhecer potenciais vantagens ao processo estrutural, os críticos apontam seu ideal de difícil realização e sua dependência da capacidade técnica do juiz que irá conduzi-lo. As objeções também indicam ofensa à separação dos poderes por usurpação de competências exclusivas dos poderes políticos, falta de legitimidade do Judiciário, incompetência técnica do juiz para atuar em políticas públicas e a possibilidade de um efeito *backlash* contra a decisão, que diz respeito “à reação institucional do Legislativo e do Executivo contra decisões judiciais que contrariam os seus interesses” (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 117).

Segundo os críticos, a posição a melhor ser adotada seria a de autoconstrição judicial, a fim de evitar o ativismo, uma vez que não possui atribuição para gerenciar políticas públicas e autorização democrática para tais intervenções. Como não foram eleitos para seus cargos, os juízes não possuiriam responsabilidade política, tampouco devem prestar contas à opinião pública (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 116). Todavia, é firme o entendimento da Suprema Corte no sentido de que situações excepcionais autorizam o Poder Judiciário a “determinar que a Administração Pública adote medidas asseguratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso de saneamento básico e de preservação do meio ambiente”, sem restar configurada violação à separação dos poderes, “uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro” (Brasil, 2024).

Para pacificar a discussão, o Supremo Tribunal Federal, no RE 684612, decidiu em Repercussão Geral o Tema 698 – “Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde”, (Brasil, 2023).

O efeito vinculante dos precedentes firmados pelas Cortes Superiores se reveste de demasiada relevância na indução e implementação de políticas públicas por meio de provimento Judiciário em procedimentos estruturais quando verificada a inércia do Estado, de modo a garantir direitos fundamentais e sociais, verdadeiros sustentáculos da dignidade da pessoa humana, a exemplo do direito de acesso aos serviços de saneamento básico, objeto do presente estudo. Nesse contexto, não há que se falar em substituir a atuação do gestor público. Em verdade, são estabelecidos os parâmetros mínimos já reconhecidos no ordenamento jurídico, em razão da inércia do responsável. O estabelecimento desses parâmetros mínimos teria o condão de legitimar, *a posteriori*, a intervenção do Poder Judiciário em políticas do Estado, e assim, superar os óbices doutrinários à intervenção tanto judicial como extrajudicial (Zanferdini; Machado, 2022).

Inclusive, em diversas oportunidades a Suprema Corte reconheceu expressamente que a ofensa a direitos fundamentais e sociais justificam a atuação do Poder judiciário em litígios

estruturais para possibilitar e facilitar o diálogo entre as partes e a construção de plano estrutural de modo a superar as barreiras estruturais e funcionais que dificultam ou impedem a formulação de políticas públicas capazes de satisfazer o direito. A exemplo, cita-se a ADPF 743/DF, um processo estrutural instaurado em face da omissão do Estado em proteger o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2024).

Apesar de não ter sido reconhecido o estado de coisas inconstitucional na hipótese, por não restar caracterizada a “situação patológica de falência estrutural da política pública de proteção e efetivação de direitos fundamentais”, o Supremo determinou a elaboração e apresentação de Plano de Prevenção e Combate a Incêndios no Pantanal e na Amazônia (Brasil, 2024). Inclusive, no intuito de fazer cumprir a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, foram adotadas medidas elencadas no art. 139, inciso IV, do Código de Processo Civil c/c o art. 21 do Regimento Interno do STF, eliminando as barreiras limitadoras das ações governamentais na Amazônia e no Pantanal para alcançar a máxima eficácia do provimento jurisdicional no sentido de garantir a adequada tutela dos interesses individuais indisponíveis, coletivos e difusos delineados na ação judicial constitucional de índole estrutural (Brasil, 2024).

Ainda, pode ser citada a decisão paradigmática no julgamento da ADPF 347/DF, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro em razão da violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, e “que tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória” (Brasil, 2023). Como medida de controle da superlotação e má qualidade das vagas existentes, a Corte determinou aos Entes Estatais juntamente com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça, a elaboração de planos em cada esfera de atuação, todos em conformidade com as diretrizes e finalidades estabelecidas no voto, sujeitos a homologação e em obediência aos prazos determinados (Brasil, 2023).

Com base nas decisões da Suprema Corte, resta clara a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas urgentes a fim de assegurar direitos fundamentais e sociais, comprometidos em razão da inércia do Estado.

Nesse contexto, não há violação ao princípio da separação dos poderes, desde que sejam observados os parâmetros que autorizam tal intervenção, devendo, em todo caso, a atuação judicial ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitando o espaço de discricionariedade do administrador público (Brasil, 2023).

Em síntese, a jurisprudência e a doutrina indicam alguns critérios orientadores para a deflagração de um processo estrutural: a) comprovação de omissão ou prestação insuficiente que afete direitos fundamentais; b) definição de parâmetros mínimos de atuação estatal, vinculados ao mínimo existencial e à vedação da proteção insuficiente; c) elaboração de um plano estrutural com metas, prazos e indicadores verificáveis; d) previsão de governança participativa e mecanismos de monitoramento judicial, como relatórios técnicos e audiências periódicas; e e)

respeito à esfera discricionária da Administração, sem abdicar da exigência de eficiência e efetividade. Esses elementos conferem racionalidade e segurança à intervenção judicial, evitando tanto o ativismo desmedido quanto a inércia estatal.

Assim, constatada a situação de irregularidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico em Porto Velho/RO, notadamente no Painel de Indicadores – 2024 do SINISA, o processo estrutural surge como o meio adequado à superação dessas barreiras, principalmente se considerada a complexa rede de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que compõem os serviços públicos de saneamento básico. Apesar de não se estar diante de situação grave o suficiente para ver reconhecido o estado de coisas constitucional que justifique a total reestruturação do sistema por meio do processo estrutural judicial, verifica-se grave violação a direitos fundamentais que justificam atuação estrutural a fim de resolver a situação de modo adequado.

Nesse viés, é patente a possibilidade de lançar mão do processo estrutural como forma adequada para induzir políticas públicas para implementação dos serviços públicos de saneamento básico em Porto Velho/RO na via judicial ou na via extrajudicial por meio do termo de ajustamento de conduta estrutural, a partir de todo arcabouço legislativo, doutrinário e jurisprudencial apresentado.

## Considerações finais

O saneamento básico constitui expressão concreta do mínimo existencial socioambiental, elemento indissociável da dignidade da pessoa humana e condição para a fruição dos demais direitos fundamentais, como a saúde, a vida e o meio ambiente equilibrado. A efetividade desse direito transcende a mera prestação de serviços públicos, representando a materialização de um dever estatal de garantir condições mínimas para uma existência digna, conforme reconhecido na Constituição Federal de 1988 e nas diretrizes internacionais de direitos humanos.

A realidade de Porto Velho revela, contudo, a persistência de um déficit estrutural crônico, caracterizado pela ineficiência e pela descontinuidade das políticas públicas de saneamento, especialmente nos eixos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Tal quadro, evidenciado pelos dados do SINISA, traduz omissão estatal reiterada e enseja violação a direitos humanos e fundamentais, cuja superação exige mais que respostas pontuais — requer mecanismos institucionais capazes de induzir transformações estruturais.

Nesse cenário, o processo estrutural apresenta-se como instrumento adequado para enfrentar a complexidade das omissões prolongadas, viabilizando a formulação de planos de ação graduais, monitorados e participativos, que articulem órgãos públicos, sociedade civil e Poder Judiciário na reconstrução das políticas públicas. A técnica estrutural não implica substituição do gestor pelo juiz, mas a reorganização cooperativa da atuação estatal, orientada à concretização progressiva do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Entre as vias possíveis, a solução extrajudicial consensual, mediante termos de ajustamento de conduta estrutural, mostra-se especialmente indicada. Por meio dela, o Ministério Público pode exercer uma função resolutiva e dialógica, promovendo a pactuação de metas de curto, médio e longo prazo, alinhadas às normas do marco legal do saneamento e aos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade. Trata-se de caminho que alia celeridade, economia processual e protagonismo democrático dos atores envolvidos, sem afastar a tutela judicial caso o diálogo se revele infrutífero.

Em síntese, o processo estrutural, compreendido sob a ótica do mínimo existencial socioambiental, revela-se o instrumento mais coerente com o Estado Democrático de Direito para enfrentar a precariedade histórica do saneamento em Porto Velho. Sua adoção, especialmente sob a condução propositiva do Ministério Público, representa a concretização de uma justiça comprometida não apenas com a reparação de omissões passadas, mas com a reconstrução sustentável das condições materiais da cidadania.

## Referências

BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. 12. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

BRASIL. CNMP. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4891>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. CNMP. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. CNMP. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5275>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição Federativa da República do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm) Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 8058/2014.** Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 20/2025.** Altera o art. 6º da Constituição Federal para incluir, entre os direitos sociais, o direito ao saneamento básico. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2503919>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Projeto de Lei nº 3, de 2025.** Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Painel de indicadores – 2024.** SINISA. Disponível em: <https://indicadores-sinisa-2025.cidades.gov.br/> Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADPF 347/DF.** Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violão massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos. Relator: Ministro Marco Aurélio. Reclamante: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União e outros. Julgado em: 04 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560> Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADPF 743/DF.** Constitucional. Ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. [...] Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: União e outros. Relator: Ministro André Mendonça. Julgado em: 20 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933> Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1523022/RJ.** Direito Processual Civil e Administrativo. Recurso extraordinário com agravo. Preliminar de Repercussão Geral. [...]. Reclamante: Nova Iguaçu. Reclamado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro: André Mendonça. Julgado em: 19 nov. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1593955/false> Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **RE 684.612/RJ.** Direito constitucional e administrativo. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas. Direito social à saúde. Reclamante: Município do Rio de Janeiro Reclamado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 03 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089> Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de justiça (3<sup>a</sup> Turma). **Recursos Especial n.1.854.842/CE**. Civil. Processual Civil. Ação Civil Pública. Acolhimento institucional de menor por período acima do teto legal. [...] Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em: 02 jun. 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=RECURSO+ESPECIAL+N%BA+1.854.842+&O=JT> Acesso em: 09 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Histórico ODS**. Publicado em 24 fev. 2022 09h34 Atualizado em 13 nov. 2024 15h00 Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/informacoes-ambientais/historico-ods>. Acesso em: 10 mai. 2025.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. **REI - Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676/772> Acesso em: 20 jun. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento 2025**. São Paulo: Instituto Trata Brasil; GO Associados, 2025. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Release-Ranking-2025\\_final1-1.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Release-Ranking-2025_final1-1.pdf). Acesso em: 06 out. 2025.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva; ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Processo coletivo estrutural como método adequado de intervenção em políticas públicas. **Revista Direitos Culturais**, v. 17, n. 43, p. 163-176, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/1010> Acesso em: 15 jun. 2025.

NASCIMENTO, Felipe Augusto dos Santos. **Manual de Humanística**: Introdução às Ciências Humanas e a Teoria do Direito para Carreiras Jurídicas. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

OLIVEIRA, Lillian Zucolote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. Em busca da forma adequada de solução de litígios estruturais à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 242-258, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i3.8997>. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8997>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ONU. Assembly General. **Resolution 64/292**. The human right to water and sanitation. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights; calls upon States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all. New York: UN, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/687002?ln=en&v=pdf#files> Acesso em: 09 jul. 2025.

PANCHI, Nelly Gioconda; DE LA HOZ, Herminia Beatriz; OLIVERO, David Enrique. Racismo ambiental: Reflexiones sociales a considerar por parte de los gobiernos estatales y corporativos/ pág. 77-91. **Revista Mundo Financiero**, v. 2, n. 3, p. 77-91, 2021. Disponível em: <https://mundo-financiero.indecsar.org/revista/index.php/munfin/article/view/23>. Acesso em: 02 set. 2025.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 838, de 04 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre o plano diretor do município de Porto Velho. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/ta/1490/text?>. Acesso em: 31 maio 2025.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 908, de 07 de julho de 2022**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico do Município de Porto Velho, e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/ta/2520/text?>. Acesso em: 31 maio 2025.

RIBEIRO, Lucy Ayach; GUIMARÃES, Solange Therezinha de Lima; CAPPI, Nanci; AYACH Carlos. Saúde, saneamento e percepção de riscos ambientais urbanos. **Caderno de Geografia** vol. 22, núm. 37, enero-junio, 2012, pp. 47-64 Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333228743004> Acesso em: 08 jul. 2025.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia–RDPE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.stiueg.com/Documentos/7/O%20saneamento%20básico%20como%20um%20direito%20social.pdf>. Acesso em: 11 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **UNISUL de Fato e de Direito: Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**. 2017-04-03, v. 8 n. 14 (2017). Seção De Direito. DOI: <https://doi.org/10.19177/ufd.v8e14201619-51>. Disponível em: [https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/view/19782](https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/19782) Acesso em: 07 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 1, n. 1, p. 29–44, 2013. DOI: 10.37497/revistacejur.v1i1.24. Disponível em: <https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/24>. Acesso em: 5 out. 2025.

SANTANA FILHO, Diosmar; FERREIRA, Andréa Jaqueline Filho; GOES, Emanuelle. Impactos das Mudanças do Clima na Urbanização Desigual de Porto Velho (Rondônia). **Cadernos Iyaleta**. vol. 04. Org. Iyaleta: Pesquisa, Ciências e Humanidade: Salvador/BA – Brasil, 2022. 35 p. ISBN: 978-65-997424-3-9 1. Desigualdades. 2. Ciências Sociais. 3. Brasil. Disponível em: <https://amazonialegalurbana.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Caderno-Iyaleta-Vol.-4-Porto-Velho-Rondonia.pdf> Acesso em: 06 jul. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6. ed. São Paulo: JusPödium, 2025.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **Vítimas de crimes cyberbullying:** um olhar sob a ótica das crianças e adolescentes

***Victims of cyberbullying crimes: a look from the perspective of children and adolescents***

Lorrana Souza Santos<sup>1</sup>

Dinalva Souza de Oliveira<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pelo Centro Universitário São Lucas de Porto Velho (2021). Aprovada no 38º Exame da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). Pós-Graduação em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público, promovido pela Escola Superior do Ministério Público de Rondônia, autora do presente artigo. Endereço eletrônico: [lorranasan1@gmail.com](mailto:lorranasan1@gmail.com).

<sup>2</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2010). Especialização em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdades Integradas de Cacoal (2013), Corrupção: Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Estácio de Sá (2018) e Proteção de Dados: LGPD & GDPR (2023). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante-España (2019). Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Endereço eletrônico: [dinalvadi@hotmail.com](mailto:dinalvadi@hotmail.com).



## Resumo

Este estudo se insere no contexto da expansão das redes sociais e dos riscos associados ao *cyberbullying* contra crianças e adolescentes, enfatizando a necessidade de respostas jurídicas céleres. O trabalho tem por objetivo analisar o fenômeno do *cyberbullying* sob a perspectiva do Direito, identificando lacunas e avanços na tipificação penal e nas políticas de proteção. Para tanto, adotou metodologia bibliográfica, com levantamento e sistematização de doutrina, legislação e decisões judiciais relevantes sobre *bullying* e agressões no ambiente virtual. Como resultados, foram elencados os principais marcos legais aplicáveis, destacando-se a ausência de tipificação específica e a morosidade na atualização normativa, bem como evidenciados efeitos negativos no desenvolvimento psicológico e social das vítimas. Conclui-se que, embora existam avanços pontuais, a lentidão no aperfeiçoamento legislativo e a falta de instrumentos de responsabilização jurídica agravam o sofrimento das crianças e adolescentes, podendo gerar consequências psicológicas severas e de difícil reparação, o que reforça a urgência de reformas legais e de políticas públicas efetivas.

**Palavras-chave:** Crianças e adolescentes; *cyberbullying*; impacto.

## Abstract

This study is set in the context of the rapid expansion of social networks and the attendant risks of cyberbullying against children and adolescents, emphasizing the need for swift legal responses. The objective is to analyze the phenomenon of cyberbullying from a legal perspective, identifying legislative gaps and progress in criminal typification and protection policies. A bibliographic methodology was adopted, comprising the collection and systematization of doctrine, legislation, and relevant judicial decisions on bullying and virtual aggression. As results, the main applicable legal frameworks were identified, highlighting the absence of a specific cyberbullying statute and the slowness of normative updates, as well as the documented negative effects on the psychological and social development of victims. It is concluded that, despite isolated advances, the delay in legislative improvement and the lack of effective legal accountability mechanisms exacerbate the suffering of children and adolescents often causing severe, hard-to-remedy consequences underscoring the urgency of legal reforms and effective public policies.

**Key-words:** children and teenagers; *cyberbullying*; impact.

---

## Introdução

O *bullying*, termo de origem inglesa, consiste em ações agressivas e ameaçadoras, praticadas de forma sistemática e repetitiva, principalmente por adolescentes no ambiente escolar. Essa prática, que já se tornou problema cotidiano, é alvo de estudos de diversas áreas do conhecimento, pois causa impactos significativos na vida de crianças e adolescentes, especialmente no âmbito psicológico. No Brasil, a realidade do *bullying* evidencia o sofrimento desses jovens diante de violências físicas, verbais e emocionais, que comprometem seu bem-estar e desenvolvimento.



Com o avanço da tecnologia e a popularização da internet, o *bullying* evoluiu para o *cyberbullying*, que ocorre no espaço digital e se manifesta por meio de perseguições, humilhações, apelidos ofensivos e xingamentos nas redes sociais. A interação constante entre os nativos digitais potencializou esse fenômeno, facilitando a disseminação de agressões virtuais. Diante desse cenário, torna-se essencial analisar como o ordenamento jurídico brasileiro enfrenta o *cyberbullying* e compreender os danos profundos que essa prática pode causar às vítimas, exigindo respostas mais rápidas e eficazes.

De que maneira o *cyberbullying* afeta o desenvolvimento de crianças e adolescentes e quais são os mecanismos de prevenção e punição previstos na legislação brasileira?

Esta pesquisa justifica-se pelo interesse de compreender a lei sobre crimes digitais, aprofundar o entendimento sobre as práticas de *bullying* e *cyberbullying*, e sobre a legislação em relação aos crimes praticados em ambiente virtual.

Outrossim, esta pesquisa explica-se pela imprescindibilidade de expor a essência social que a temática possui, haja vista tratar-se da relação entre o Direito e a vida de crianças e adolescentes; e o apoio para a ampliação da literatura especializada, pois, na prática, essa investigação, bem como toda e qualquer análise, oferece sua parcela de colaboração.

Diante do contexto, analisar como o ordenamento jurídico brasileiro tem enfrentado o *cyberbullying* praticado contra crianças e adolescentes, identificando os principais desafios na efetiva proteção dessas vítimas.

Assim, esta pesquisa tem como objetivos específicos investigar a origem, o conceito e as principais características do *cyberbullying*; analisar os marcos legislativos sobre os crimes virtuais; verificar os impactos do *cyberbullying* em crianças e adolescentes e observar o direito penal frente ao *cyberbullying*.

Nesse ínterim, e no intuito de superar as expectativas do estudo, a fundamentação é baseada em pesquisa bibliográfica, assim trata-se de ser a principal escolha no âmbito dos procedimentos metodológicos. O método de investigação é pautado na revisão de literatura e fatos através da utilização de materiais como livros, artigos e legislação. Quanto à natureza, a pesquisa possui caráter qualitativo, ou seja, considera a parte subjetiva do problema.

O trabalho se estrutura em quatro capítulos que se articulam de forma progressiva. No primeiro, apresentam os fundamentos teóricos do *bullying* e do *cyberbullying*, com ênfase em suas definições, histórico e impactos psicossociais sobre crianças e adolescentes. O segundo capítulo dedica-se à análise do marco legal e da jurisprudência brasileira, examinando a evolução normativa e as interpretações dos tribunais. O terceiro capítulo avalia criticamente a aplicação prática das normas, destacando dificuldades de prova, entraves processuais e a atuação dos órgãos de proteção. Por fim, o quarto capítulo reúne as conclusões e sugere diretrizes para o aprimoramento legislativo e de políticas públicas, de modo a fortalecer a prevenção e a responsabilização no ambiente virtual.

## 1 As origens e os conceitos de *bullying* e *cyberbullying*

Conforme Bitencourt (2021, p. 87) “O *cyberbullying* está intrinsecamente relacionado ao *bullying*, pois parte da mesma premissa de atacar outro indivíduo com violências, sobretudo a psicológica.” De acordo com Bitencourt (2021, p. 88), “o diferencial, reconhecidamente significativo, entre as duas práticas é o contexto, já que o *cyberbullying* pode ser entendido como o *bullying* praticado no ambiente virtual.”

Desse modo, faz-se imprescindível analisar cada prática separadamente e pormenorizadamente, a fim de entender a questão principiológica individual, como forma de compreender suas origens e valor semântico dos termos.

### 1.1 A origem do *bullying*

A origem histórica do *bullying* como prática ofensiva não é precisa, já que a agressividade do homem o acompanha desde os primórdios da civilização. Fixar uma data como o marco histórico do aparecimento do *bullying* na sociedade é inviável.

Nesse sentido, Pereira (2020, p. 3) afirma que:

A primeira vez que o conceito de *bullying* foi apresentado se deu por volta dos anos 70, provavelmente nos países escandinavos e destaca que somente mais tarde, em meados de 1983, a mídia, à época, se referiu ao termo como um signo das práticas que estavam acontecendo na Noruega, onde jovens rapazes cometiam suicídio como resposta ao sofrimento oriundo da condição de vítima a que foram submetidos por seus pares. Isso culminou em uma série de polêmicas e situações que desencadearam uma campanha focada no combate à prática designada, até então, como *bullying*. Nas escolas o ministro Dan Olweus encabeçou e pôs em prática um programa de prevenção e combate ao *bullying* chamado *Olweus Bullying Prevention Program* (*Olweus Programa de Prevenção ao Bullying*). Daí também surge a teoria de que a escola é o local mais propício a esse tipo de prática.

Em concordância, Xavier (2019, p. 11) elenca que o *bullying*, especificamente o escolar, “é um fenômeno tão antigo quanto a escola, onde os valentes, os mais fortes violentam os mais fracos e indefesos”. Em sua pesquisa acerca da prática no contexto escolar, Xavier aponta que a literatura evidencia a presença desse tipo de prática em diversos contextos, não só no escolar, indicando que é um problema componente da realidade há tempos.

De acordo com Koenigkam, Gonçalves e Crahim (2022, p. 142): Segundo registros das primeiras ocorrências caracterizadas pela nomenclatura “*Bullying*”, encontra-se no fato de o professor e pesquisador norueguês Dan Olweus ter sido o primeiro a relacionar a palavra *Bullying* ao fenômeno ocorrido em 1982, quando três crianças se suicidaram no norte da Noruega.

De origem inglesa, o termo *bullying* tem sido utilizado, desde sua primeira referência, para representar os atos cometidos por um agressor contra uma vítima.

Segundo Bitencourt (2021, p. 55), “às violências físicas e psicológicas se atribui tal designação, que é frequente, principalmente, entre crianças e adolescentes, especialmente no contexto escolar.” Koenigkam, Gonçalves e Crahim (2022) concordam quanto ao local onde as práticas são mais frequentes e frisam que o *bullying* tem sido um vilão.

Fuganti e Fuganti (2019) explicam que o termo ‘*bully*’ (de *bullying*) foi definido, em 2019, pelo *Cambridge Dictionary*, no qual ‘*bully*’ significa “alguém que machuca ou assusta outro, normalmente por um período, forçando o outro a fazer algo contra sua vontade” e o sufixo ‘*ing*’ da língua inglesa representa uma ação contínua.

Assim, entendem que *bullying* é uma ação contínua de machucar alguém. O termo define uma prática de violência constante. Nesse entendimento, Xavier (2019, p. 10) diz: “a palavra *bullying*, da língua inglesa, é derivada do substantivo ‘*bully*’, que significa, nesse contexto, agressor, e do verbo ‘*to bully*’, que significa maltratar alguém, principalmente quem é mais fraco”.

## 1.2 A origem do termo cyberbullying

É notório que o termo *cyberbullying* é a composição da junção das palavras *cyber* e *bullying*, *cyber*, que é uma palavra de origem inglesa e associada à comunicação virtual nas mídias digitais, e *bullying*, que consiste no ato de intimidar ou humilhar uma pessoa de forma perseguidora e constante, explicam Gonçalves e Veronese (2022). Nesse contexto, Xavier (2019, p. 17) explica que “a palavra *cyber* é de origem inglesa e é associada a todo o tipo de comunicação virtual usando mídias digitais”.

O *cyberbullying* sendo, pois, uma forma de *bullying*, provém de principiologia semelhante, divergindo apenas em alguns pontos. Salienta Lima (2022) que a origem do *cyberbullying* é decorrente da utilização irrestrita da *internet*, dos aparelhos eletrônicos e das redes sociais e que o aumento expressivo dessa prática se deve à facilidade de execução e às vantagens associadas ao anonimato do agressor.

Entende Xavier (2019) que o *cyberbullying* pode ser caracterizado como uma nova expressão do próprio *bullying*, sendo definido como *bullying* virtual, tendo em vista que possui a mesma finalidade do *bullying*, apesar de ser praticado em ambiente virtual, uma vez que tem os mesmos fins. Agredir, ameaçar, causar medo e transtorno às vítimas ainda são o foco, independentemente de qual seja o meio pelo qual a violência é praticada.

## 1.3 Conceitos de bullying e cyberbullying

A Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática, define *bullying* e *cyberbullying*, respectivamente, no § 1º do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 2º (Brasil, 2015).



De acordo com a Legislação Brasileira, uma intimidação sistemática, violenta (física ou psicológica), intencional e repetitiva, que não precisa de motivação, que pode ser praticada por uma única pessoa ou por um grupo, que pode ser praticada contra uma pessoa ou contra um grupo, que foca na intimidação e na agressão (provocar dor e angústia) e que se sobressai em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas (Brasil, 2015).

Conforme dispõe o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 13.185/2015, a intimidação sistemática que ocorre na rede mundial de computadores [...] “quando se usarem os instrumentos que lhe são próprios para depreciar, incitar a violência, adulterar fotos e dados pessoais com o intuito de criar meios de constrangimento psicossocial” (Brasil, 2015).

Para Batista *et al.* (2019, p. 3), “o termo *Bullying* é de origem inglesa e remete a ações de agredir, intimidar, maltratar e atacar o outro, pautadas em uma relação desigual de poder, visando inferiorizar a vítima produzindo exclusão social”, ou seja, é diretamente associado ao conceito de violência.

De acordo com Batista *et al.* (2019, p. 3), o *bullying* “tem como característica principal seu teor de agressividade em que atinge a vítima de forma direta ou indireta”. De forma direta à violência física, exposta e visualizada, indiretamente as consequências psicológicas que não são imperceptíveis aos olhos humanos, mas extremamente reais na mente e no coração.

Conforme entendimento de Lima (2022, p. 21), o *cyberbullying* é uma prática que “refere-se a *bully*, ou seja, o que maltrata, o que violenta de forma constante por motivos fúteis. Essa agressão se passa pelos meios de comunicação virtual, pelas redes sociais e outras mídias”, divergindo do *bullying* justamente nesse ponto, que é o contexto de aplicação; enquanto o *cyberbullying* se dá pelo ambiente virtual, o *bullying* ocorre na realidade física.

Nesse sentido, Batista *et al.* (2019, p. 39) asseveram que:

[...] as práticas de *bullying* e *cyberbullying* desenvolvem algumas crises em suas vítimas, especialmente as crianças e adolescentes que estão em fase inicial escolar: problemas psicológicos e comportamentais como depressão, ansiedade, anorexia, transtorno do pânico, bulimia, fobia (escolar e social), stress, baixa autoestima, dificuldade de aprendizado e socialização.

O *bullying* e o *cyberbullying* são considerados, por Cassiani *et al* (2022, p. 9), “em contexto de pesquisa de campo, questões de saúde, tendo em vista que são responsáveis por vários problemas que assolam as vítimas, como os emocionais, relacionados à depressão, uso de drogas e até suicídio”.

Os autores atribuem ao uso excessivo e desregulado do celular a responsabilidade pelo aumento das consequências negativas sobre o ser humano que, somadas, culminam no exercício de *bullying*; o uso de telas demasiadamente prejudica o sono, a alimentação, a interação e aumentam a vulnerabilidade, exposição e sujeição a julgamentos desnecessários e inoportunos.

## 2 Marcos legislativos sobre os crimes virtuais

A legislação brasileira, tentando acompanhar os ditames da evolução social, buscou adaptação, aprovando Leis como o Marco Civil da *Internet* e a Lei Geral de Proteção de Dados, mesmo precisando, em alguns casos como o da atriz Carolina Dieckmann, sujeitar o indivíduo-vítima a situações extremamente vexatórias para se impor como ordenamento jurídico.

### 2.1 Marco civil da internet

O primeiro posicionamento expressivo do ordenamento jurídico brasileiro se deu com a aprovação da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da *Internet* no Brasil e se fundamenta em um direito bem conhecido, que é a liberdade de expressão (Brasil, 2014).

Em concordância, Santos (2020, p. 34) ressalta que: “a importância de uma lei como o Marco Civil da *Internet* recai na conciliação entre os direitos dos usuários e a promoção de uma compreensão mais técnica sobre a *Internet* e os produtos e serviços”.

Isso se deve ao fato de que a Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da *Internet*, é reconhecida como a primeira lei brasileira que estabeleceu direitos e garantias para usuários da *internet* no Brasil. O artigo 2º da referida lei pontua que os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais, bem como a pluralidade e a diversidade e a finalidade social da rede são fundamentos que orientam o uso da *internet* no Brasil (Brasil, 2014).

A intenção do legislador é clara, no sentido de tentar regular o uso da *internet*, não tentando limitar a ação do usuário, controlando e restringindo sua liberdade, mas orientando-o quanto às boas práticas e ao bom uso do meio eletrônico.

No artigo 3º, o legislador elencou os princípios que regem tal diploma, como a garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal, a proteção da privacidade, a proteção dos dados pessoais, na forma da lei e outros.

Além disso, frisa os objetivos da Lei nº 12.965/2014:

[...] garantir acesso à *internet* a todos (como um direito); assegurar que todos tenham acesso à informação (como forma de adquirir conhecimento e voz ativa quanto à assuntos públicos; endossar a difusão de novas tecnologias; e afiançar a adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados (Brasil, 2014, s.p).

O artigo 7º impõe o acesso à *internet* como essencial ao exercício da cidadania e estabelece uma série de direitos (principiológicos constitucionais) inerentes a tal acesso, tais como a inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material

ou moral decorrente de sua violação e a inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela *internet*, salvo por ordem judicial, na forma da lei, entre outros.

Corrobora, no artigo 8º, a garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações como condição para o pleno exercício do direito de acesso à *internet*, ratificando as ideias de inviolabilidade e de sigilo das comunicações privadas.

É preciso mencionar, nesse contexto, o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 12.965/2014, tratando das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na *internet* e de degradação de tráfego, apontando procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, bem como indicando medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e fixando parâmetros para fiscalização e apuração de infrações (Brasil, 2016, 2014).

O Decreto nº 8.771/2016 faz ponderações significativas acerca:

Da neutralidade da rede; da proteção aos registros, aos dados pessoais e às comunicações privadas (discorrendo de forma bem específica sobre requisição de dados cadastrais e sobre padrões de segurança e sigilo dos registros, dados pessoais e comunicações privadas); e da fiscalização e transparência (especificando que regulação, fiscalização e apuração de infrações são responsabilidade da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL) (Brasil, 2016, s.p).

O mais importante a ser fixado, acerca do Marco Civil da *Internet* no Brasil é que, apesar de surgir em meio a inseguranças e dificuldades, a Lei nº 12.965/2014 representou, uma nova fase da sociedade, considerando que o Direito não acompanhava a evolução tecnológica, sendo insuficiente nesse aspecto (Brasil, 2014).

Nesse ínterim, o referido diploma surge como direcionamento sobre o tema, apresentando ideias iniciais sobre a questão dos crimes virtuais, sobretudo lançando diretrizes e orientações gerais quanto ao uso da *internet*.

## 2.2 Lei Carolina Dieckmann

Ainda em 2012, a Lei nº 12.737 ingressou no ordenamento jurídico brasileiro dispondo acerca da tipificação criminal de delitos informáticos, alterando significativamente o Código Penal, incluindo os artigos 154-A e 154-B e fazendo algumas outras pequenas, mas simbólicas, modificações no texto penal (Brasil, 2012).

Conhecida como Lei Carolina Dieckmann, a Lei nº 12.737/2012:

Representou uma imensa inovação na legislação brasileira, ao tipificar o crime de invasão de dispositivo informático, previsto no artigo 154-A do Código Penal. O núcleo central do delito é “invadir”; o instrumento para efetivação é “dispositivo informático alheio, conectado ou não à rede de computadores”; e o objetivo é “obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita” (Brasil, 2012).

O *caput* do artigo 154-A trata do crime de invasão de dispositivo informático, atribuindo pena de detenção, de 3 meses a 1 ano, e multa a quem praticar a referida invasão a dispositivo alheio, esteja ou não conectado à rede de computadores. Todavia, o tipo penal precisa obedecer a requisitos específicos: “violação indevida de mecanismo de segurança e com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita”

O § 1º do artigo mencionado atribui a mesma pena a quem produz, oferece, distribui, vende ou difunde dispositivo ou programa de computador com o intuito de permitir a prática da conduta definida no *caput* e frisa o aumento de 1/6 a 1/3 se resultar em prejuízo econômico (Brasil, 2012).

A pena aumenta para reclusão de 6 meses a 2 anos e multa se, conforme o § 3º, da invasão resultar a obtenção de conteúdo de comunicações eletrônicas privadas, segredos comerciais ou industriais, informações sigilosas, assim definidas em lei, ou o controle remoto não autorizado do dispositivo invadido, isto se não constituir crime mais grave.

O parágrafo § 4º elenca que na hipótese do § 3º, aumenta-se a pena de um a dois terços se houver divulgação, comercialização ou transmissão a terceiro, a qualquer título, dos dados ou informações obtidas” (Brasil, 2012, s.p).

O § 5º traz o aumento de pena (1/3 a 1/2):

Se o crime for praticado contra grandes autoridades: Presidente da República, governadores, prefeitos; Presidente do Supremo Tribunal Federal; Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Assembleia Legislativa de Estado, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou de Câmara Municipal; ou dirigente máximo da administração direta e indireta federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal (Brasil, 2012).

O artigo 154-B, por sua vez, não tipifica crimes, mas estabelece que a Ação Penal nos crimes do artigo 154-A se dará mediante representação. A exceção é se o crime for cometido contra a administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios ou contra empresas concessionárias de serviços públicos (Brasil, 2012, s.p).

A Lei Carolina Dieckmann exerce relevante papel no Direito Penal, considerando sua atuação como símbolo na tipificação de crimes cibernéticos. Todavia, as lacunas que apresenta deformam sua essência, culminando na indispensabilidade de um ligeiro aperfeiçoamento textual, principalmente impondo punições mais rígidas, objetivas.

De acordo com Assunção (2021), a Lei ora analisada é cheia de problemas, sobretudo lacunas, e representa a falta de tipificação adequada para os delitos praticados no ambiente cibernético, o que, por sua vez, reflete em insegurança, gerando consequências para o ordenamento jurídico e para a sociedade.

A principal crítica a essa Lei provavelmente se relaciona ao fato de ter sido aprovada em meio a uma situação caótica e midiática envolvendo uma atriz famosa, que teve sua privacidade



violada, em 2011, por um grupo de *hackers* que invadiu seu computador e expôs, notadamente sem autorização, diversas imagens íntimas nas redes sociais. O episódio findou em ameaças e extorsões por parte dos criminosos contra a atriz.

A crítica incide objetivamente sobre a aprovação da referida lei sem avaliação rigorosa de seus efeitos normativos. Nesse contexto, a intensa cobertura midiática atuou de modo desfavorável, ao submeter o ordenamento jurídico à pressão de atender a demandas sociais por justiça, em detrimento de análise técnica aprofundada dos reflexos da norma.

### 2.3 Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, é outro marco muito significativo no contexto jurídico brasileiro, por dispor sobre a proteção de dados pessoais e fazer alterações notáveis na Lei nº 12.965/2014 (Brasil, 2018).

Conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Brasil, 2018):

O diploma contempla o tratamento de dados pessoais nos meios digitais, conforme explica o artigo 1º, “por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.”

O artigo 2º salienta que a Lei se fundamenta no respeito à privacidade, na autodeterminação informativa, na liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião, na inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, no desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação, na livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor e nos direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Por outro lado, de acordo com a referência, a Lei, assim como as demais normas até aqui analisadas, também precisa de atualizações, adaptações e aperfeiçoamento para suprir a demanda mais recente, sobretudo quanto à proteção de dados de seus usuários.

Galhardo (2022), por sua vez, entende que a LGPD está apta para regular e combater comportamentos discriminatórios que propiciam ilegalidades, restrições de direitos e abusos, pois os avanços correspondentes à regulação do tratamento de dados, a proibição à discriminação abusiva e ilícita e os princípios da Lei são muito relevantes sob ponto de vista jurídico-penal.

### 2.4 Atualização da Lei Carolina Dieckmann para agravar penas

A Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021, altera o Código Penal, tornando mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet, e altera Código de Processo Penal, na definição da competência em modalidades de estelionato (Brasil, 2021).



A pena, que era de detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e multa, agora é de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa; o aumento previsto no §2º de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) agora é de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços); e a pena prevista no §3º, reclusão de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa, conservou a multa e aumentou a reclusão para 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

### 3 Impactos do *cyberbullying* em crianças e adolescentes

Em fase de crescimento, tanto sob o aspecto físico quanto psicológico, as crianças e os adolescentes se sujeitam a todo tipo de influência, boa ou ruim, e condicionam sua estabilidade emocional ao tipo de intervenção que recebem.

Tendo em vista o que configura o *cyberbullying*, é indiscutível que a influência dessa prática sobre a vida e rotina de uma criança ou adolescente é negativa, culminando, certamente, em graves problemas psicossociais e, considerando as situações fáticas, até mesmo físicas.

A pesquisa de Pereira *et al* (2022) identificou alguns pontos importantes, como o fato de a pandemia da COVID-19 no Brasil ter expandido fortemente a prática de *cyberbullying*, pois o ensino remoto e a virtualização de muitas atividades, rotineiramente presenciais, afetou drasticamente o modo de vida das famílias brasileiras.

Consoante o entendimento de Ferreira *et al* (2021, p. 9) “[...] *cyberbullying* tem consequências morais severas no desenvolvimento social e emotivo da criança, gerando impactos na socialização, insegurança, angústia excessiva, depressão, sentimentos e desejo de morte”.

Os autores corroboram a tese de que a pandemia agravou os casos e aumentou a prática. Nessa toada, entendem ser de suma importância o papel da escola em atenuar a situação, contudo, é claro, com o apoio e colaboração de outros órgãos.

Russo (2020) pontua, em seu trabalho acerca do *cyberbullying* e de seus impactos em jovens:

[...] que os sintomas da vítima de *cyberbullying* são semelhantes aos sintomas das vítimas de *bullying*, já que são práticas que se diferenciam apenas quanto ao meio utilizado para execução tais como, depressão, baixa autoestima, desamparo, ansiedade social, concentração reduzida, fobias, baixo rendimento acadêmico, alienação e ideação suicida como forma de escape à tortura a que estão sujeitos (Russo 2020, p. 29).

Nessa conjuntura, Russo (2020) ressalta que, em que pese o perfil mais suscetível seja o da criança ou adolescente, em seu trabalho descobriu que os jovens adultos também são bastante vitimizados, especialmente os que já vêm sofrendo com essas práticas há anos, desde a adolescência e mesmo da infância. O pesquisador defende, desse modo, que o trabalho de prevenção se inicie o quanto antes para que as crianças e adolescentes não sejam vitimizados até a fase adulta.

É importante apontar uma avaliação bem interessante feita por Sá *et al* (2022) em sua análise: a figura do espectador é tão importante quanto a da vítima e a do agente e é, infeliz-

mente, a menos percebida. O espectador, apesar de omissa quanto à ação propriamente dita de praticar *cyberbullying*, contribui significativamente para o aumento da prática. Ora, o agressor não atua somente com o interesse de machucar a vítima, mas de fazer com que outras pessoas, espectadores, assistam a tal feito.

Dificilmente se discute a participação negativa e influenciadora do espectador, mas é visível que esse sujeito tem papel muito importante no aumento do número de agressões virtuais, pois sua postura fomenta o desejo do agente de praticar o ato mais vezes e ofender outras pessoas, sobretudo quando a ação envolve crianças e adolescentes, que são muito mais vulneráveis e sensíveis que a maioria dos adultos.

Sobre o *cyberbullying* e as consequências de tal prática, Fornasie *et al.* (2020, p. 276):

Embora as consequências danosas às vítimas (danos psicológicos e comportamentos autodestrutivos) sejam similares em ambas as categorias, o distanciamento social e o anonimato favorecidos no ambiente virtual podem tornar o autor da coação ainda mais agressivo, eis que é muito grande a probabilidade de não virem a ser punidos.

Concluem que o distanciamento social e o anonimato são, com certeza, as maiores causas para o crescimento dessa prática e que também implicam a certeza da impunibilidade.

Além disso, Fornasier, Spinato e Ribeiro (2020) asseveram ser necessária uma ação conjunta, reunindo familiares da vítima, junto com as instituições de ensino, além de fortes políticas públicas restritivas a essas práticas e regras que têm de ser construídas por administradores de redes sociais. A responsabilidade em defesa da vítima é coletiva, seja da família, instituições de ensino e o Estado através do Ministério Público e do Poder Judiciário, denunciando e punindo os agressores que se manifestam com tais condutas criminais.

#### 4 O direito penal frente ao *cyberbullying*

O legislador previu a preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas no inciso V do artigo 3º da Lei nº 12.965/2014, que dispõe sobre os princípios que norteiam a disciplina do uso da *internet* no Brasil (Brasil, 2014).

Ainda nesse contexto, o inciso VI do mesmo artigo prevê a responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei.

Contudo, não parece razoável falar em responsabilização se as punições aplicadas são excessivamente brandas e destituídas de caráter pedagógico ou dissuasivo. A imposição de penas mínimas, muitas vezes, não comunica ao agressor a gravidade do ilícito, o que contribui para a reincidência, inclusive em condutas que, até recentemente, não possuíam previsão ou tipificação legal, como o *cyberbullying*.

É insano mencionar responsabilização e aplicar penas excessivamente brandas e sem forte poder repressivo. O agente condenado a penas mínimas dificilmente consegue compreender

der o caráter socializador dessa punição, o que pressupõe a prática de novos delitos, inclusive “delitos” sem previsão e tipificação legal, como o caso do *cyberbullying*, que ainda não se encontrava positivado específica no ordenamento jurídico brasileiro.

A Lei nº 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática, apesar de estabelecer os conceitos de *bullying* e *cyberbullying*, não apresenta informações relevantes quanto ao tratamento de tais práticas sob a ótica jurídico-penal (Brasil, 2015).

O artigo 146-A do Código Penal define o crime de intimidação sistemática, também conhecido como *bullying*, se este crime for cometido mediante violência física ou psicológica, de forma intencional e repetitiva (Brasil, 2024).

Art. 146-A Intimidar sistematicamente, individualmente ou em grupo, mediante violência física ou psicológica, uma ou mais pessoas, de modo intencional e repetitivo, sem motivação evidente, por meio de atos de intimidação, de humilhação ou de discriminação ou de ações verbais, morais, sexuais, sociais, psicológicas, físicas, materiais ou virtuais:

Pena – multa, se a conduta não constituir crime mais grave.

Parágrafo único. Se a conduta é realizada por meio da rede de computadores, de rede social, de aplicativos, de jogos *on-line* ou por qualquer outro meio ou ambiente digital, ou transmitida em tempo real:

Pena – reclusão, de 2 (dois) anos a 4 (quatro) anos, e multa, se a conduta não constituir crime mais grave.

Embora o parágrafo único do artigo 146-A do Código Penal represente avanço ao prever pena mais severa quando a intimidação ocorre por meio eletrônico, a resposta penal ao *cyberbullying* ainda é insuficiente. A legislação vigente é fruto da morosidade legislativa histórica, que só recentemente passou a reconhecer parcialmente a gravidade dessa prática, mas ainda mantém pena relativamente branda frente à complexidade e ao impacto social do fenômeno.

A previsão da pena de multa como sanção principal para o *bullying*, salvo se a conduta configurar crime mais grave, demonstra a resistência do legislador em atribuir maior severidade às práticas de intimidação sistemática, inclusive quando perpetradas no meio digital. Tal leniência penal dificulta a efetividade da punição e, consequentemente, a prevenção de novos casos.

O Programa instituído pela Lei nº 13.185/2015 visa atuar em estabelecimentos de ensino, clubes e agremiações recreativas, buscando medidas de conscientização, prevenção, diagnóstico e enfrentamento à intimidação sistemática (Brasil, 2015). Todavia, mesmo com a recente tipificação penal, a legislação brasileira ainda é marcada pela morosidade e pela timidez em oferecer uma resposta penal mais contundente ao *cyberbullying*. Verifica-se que o papel do Direito vai além de criar leis. É necessário atuar junto a outros órgãos, tais como a escola, o hospital, a assistência social, o Conselho Tutelar. Pereira *et al* (2022, p. 7):

[...] a criação de um programa preventivo escolar e uso de aplicativo criado para identificar e possibilitar interação entre as vítimas de *cyberbullying* e profissionais capazes de manejar os danos psicológicos dessa prática, amenizando os impactos na saúde mental desses indivíduos.

Conforme Ferreira *et al* (2021), o *cyberbullying* é uma violência não só em relação à criança ou adolescente, mas ao direito e à dignidade humana. A prática não se restringe a machucar o psicológico ou o físico, mas a essência individual de cada ser humano que é ofendido. Surge daí a ideia de que o Direito Penal deixa de exercer seu papel de defensor dos direitos e garantias constitucionais individuais ao deixar de dispor especificamente sobre uma prática que já deveria ter sido qualificada como crime tipificado em legislação específica.

Nesse sentido Pessoa *et al* (2019) entendem que de fato, a evolução tecnológica vai complexificando os comportamentos dos jovens e, assim, dificultando a compreensão do fenômeno, o que justifica o contínuo trabalho de investigação; Por sua vez, não impede que o Direito, sobretudo o Direito Penal, atue de forma tempestiva, sanando as necessidades mais frequentes e comuns à época, como foi o caso, por exemplo, da aprovação, em tempo recorde, da Lei que leva o nome da atriz Carolina Dieckmann. Não se justifica, portanto, que o Direito permaneça inerte, atrasado nessa matéria.

Fornasier, Spinato e Ribeiro (2020) entendem que os esforços legislativos são alterações legislativas de mero início da instituição da cultura de paz e respeito, o que demanda mais regulamentações, políticas públicas e autorregulação, tanto nos ambientes físicos como nos virtuais.

Os autores definem que o crescimento do *bullying* e do *cyberbullying*, apesar de serem incentivadores de mudança no legislativo brasileiro, não são devidamente validados, pois o processo de investigação, repressão, prevenção e punição das agressões sofridas por jovens e adolescentes ainda carece de aparato jurídico eficaz.

É importante que, antes de mais nada, o Direito entenda a relação entre três elementos: o anonimato, o medo de punição e a acessibilidade. A apatia observada do ordenamento jurídico, refletida na ausência de tipificação do *cyberbullying*, evidencia que o Direito ainda não considera o *cyberbullying* uma prática ofensiva, danosa e prejudicial.

Nesse sentido, acrescenta Gonçalves (2020) que o anonimato viabilizado pela acessibilidade é a principal vantagem do agente; o medo de punição, por parte da vítima, é o que impede que ela denuncie, o que, por sua vez, colabora com novas práticas, já que o agente tem a certeza da impunidade e da ausência de denúncia. A acessibilidade é fator determinante para a atuação efetiva dos envolvidos (agente, vítima e espectador), e tanto o anonimato quanto o medo de punição precisam ser analisados e trabalhados pelo Direito em prol da diminuição do *cyberbullying* e do *bullying*.

Assunção (2021) observa que, diante da demora na criação de legislação específica e adequada, o Direito recorre a normas destinadas a regular casos semelhantes, como dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Civil e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Tal cenário alimenta a percepção equivocada de que a *internet* é terra sem lei, marcada pela impunidade e pela ausência de respaldo jurídico efetivo.

Assim, evidencia-se que a morosidade legislativa compromete a efetividade do combate ao *cyberbullying*, resultando em penas brandas que não atendem ao caráter preventivo e

repressivo que o Direito Penal deve exercer. Tal fragilidade normativa alimenta a impunidade, expõe as vítimas à insegurança e incentiva a continuidade dessas práticas lesivas, impactando negativamente a proteção integral de crianças e adolescentes.

## Considerações finais

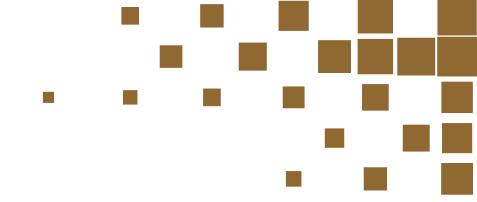
A presente pesquisa permitiu compreender a evolução histórica e conceitual do *bullying* e do *cyberbullying*, evidenciando que, embora se trate de práticas que possuem o mesmo objetivo a intimidação e a violência reiterada contra a vítima, o *cyberbullying* distingue-se pelo uso do ambiente virtual como meio facilitador das agressões. Essa característica amplia significativamente o alcance e os impactos das condutas, especialmente sobre crianças e adolescentes, público especialmente vulnerável.

Verificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de já possuir marcos legislativos importantes no campo da proteção dos direitos fundamentais no ambiente digital, como o Marco Civil da *Internet* e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, ainda apresenta fragilidades no enfrentamento efetivo do *cyberbullying*. A morosidade legislativa foi um dos principais fatores que retardaram o reconhecimento formal do *cyberbullying* como prática criminosa, havendo, somente em 2024, com a promulgação da Lei nº 14.811/2024, a inserção do parágrafo único no artigo 146-A do Código Penal, estabelecendo penalidade mais severa quando a intimidação sistemática ocorre no meio virtual.

Todavia, constata-se que o avanço legislativo não foi suficiente para garantir resposta penal plenamente eficaz. A pena prevista ainda se revela branda diante da gravidade dos danos causados às vítimas, que vão desde traumas psicológicos profundos até, nos casos mais extremos, a ideação ou consumação do suicídio. Assim, resta evidente que a atuação estatal, especialmente no âmbito penal, necessita ser aprimorada, adotando medidas mais rigorosas e compatíveis com a complexidade do fenômeno.

Além disso, a pesquisa demonstrou que o enfrentamento ao *cyberbullying* exige não apenas a adequação e atualização das normas jurídicas, mas também atuação conjunta e integrada entre as instituições públicas e privadas, com destaque para a escola, a família, o Ministério Público, o Poder Judiciário e os provedores de redes sociais. Todos devem colaborar na criação de ambientes virtuais mais seguros, promovendo políticas públicas de prevenção, campanhas educativas e canais efetivos de denúncia e apoio às vítimas.

Por fim, conclui-se que o Direito, especialmente o Penal, não pode permanecer inerte diante da rápida evolução tecnológica e das novas formas de violência decorrentes desse processo. É imperioso que continue a se adaptar, abandonando respostas tímidas e ineficazes, e adotando políticas legislativas e institucionais que assegurem, de forma concreta, a proteção integral de crianças e adolescentes, como assegura a Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. O enfrentamento ao *cyberbullying*, portanto, é uma



responsabilidade coletiva, que transcende a esfera penal, exigindo uma mudança cultural e institucional que valorize a dignidade, a segurança e o bem-estar de todos os indivíduos, especialmente dos mais vulneráveis.

## Referências

- ASSUNÇÃO, Ayume da Silva. **A tipicidade dos crimes cibernéticos no direito penal brasileiro**: um estudo sobre o impacto da Lei nº 12.737/2012 e a (des) construção de uma dogmática penal dos crimes cibernéticos. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Faculdade Guanambi, Guanambi, 2021. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/44111145-c7b1-48ba-bded-30e2c59a47d3/content>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- BATISTA, Edleuza Araújo da Conceição; BEZERRA, Adelina Passos; SILVA, Vitor Santos. Bullying e cyberbullying nas escolas: ação, consequências, reflexão e prevenção. **Anais VI Congresso Nacional de Educação**. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/59482>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- BITENCOURT, Luiz Flávio Rangel. **Bullying**: qual é a responsabilidade das escolas privadas?. São Paulo: Editora dialética, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12735.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm). Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet; e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para definir a competência em modalidades de estelionato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20192022/2021/lei/L14155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/lei/L14155.htm). Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015.** Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm). Acesso em: 16 mar. 2025.

CASSIANI, Silvia Helena De Bortoli *et al.* Conceitos e temas relacionados à saúde do adolescente na formação em enfermagem. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 30, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rlae/a/HWF37gwCWL7vmH5gHwczxqM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2025.

FERREIRA, Emmanoel Holanda Melo *et al.* Cyberbullying, crianças e escola: construindo pontes no manejo da violência entre pares em tempos de conexões. **Anais VI Congresso Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/79939>. Acesso em: 16 mar. 2025.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; SPINATO, Tiago Protti; RIBEIRO, Fernanda Lencina. Cyberbullying: Intimidação Sistemática, Constrangimento Virtual E Consequências Jurídicas. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 8, n. 16, p. 260-279, 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosdemocracia/article/view/10558>. Acesso em: 11 mar. 2025.

FUGANTI, Renné; FUGANTI, Ticiana Maule Ferro. Bullying e o direito: previsão legal, conceitos e estatísticas, comparativo legal Brasil e Estados Unidos. **Revista Jurídica da UniFil**, v. 16, n. 16, p. 158-173, 2019. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/1151/1055>. Acesso em: 10 mar. 2025.

GALHARDO, Jessica Aparecida Ferreira. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais:** desafios e perspectivas de sua implementação no Brasil. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2022. Disponível em: <http://repositorio.unitau.br/jspui/bitstream/20.500.11874/6207/1/TG%20Jessica%20Aparecida%20Ferreira%20Galhardo.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

GONÇALVES, Hendeo Ribeiro; VERONESE, Daiane Zappe Viana. Os danos causados à dignidade da pessoa humana e aos direitos da criança e dos adolescentes mediante a propagação do cyberbullying. **UNIFAN**. Disponível em: <https://unifan.net.br/wp-content/uploads/2023/02/OS-DANOS-CAUSADOS-A-DIGNIDADE-DA-PESSOA-HUMANA-E-AOS-DIREITOS-DA-CRIANCA-E-DO-ADOLESCENTES-MEDIANTE-A-PROPAGACAO-DO-CYBERBULLYING.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; OLIVEIRA, Lívia Rebeca Gramajo. A ineficácia da punibilidade do cyberbullying no Brasil. **Revista Educar Mais**, v. 4, n. 2, p. 308319, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/educarmais/article/view/1819/1509>. Acesso em: 10 mar. 2025.

KOENIGKAM, Eduardo Jardim; GONÇALVES, Helysa De Lemos; CRAHIM, Suely Cristina de Souza Fernandes. Bullying no contexto escolar: Sua origem e seus efeitos na vida dos alunos. **Revista Mosaico**, v. 13, n. 1, p. 140-152, jan./abr. 2022. Disponível em: <http://editora.universidadedevassouras.edu.br/index.php/RM/article/view/2827/1828>. Acesso em: 10 mar. 2025.

LIMA, Giovanna Rainho Ovalhe de. **Cyberbullying: Ressarcimento por dano moral**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/9a3c625e-c64a-4623-94e9-e6da053373e3/content>. Acesso em: 09 mar. 2025.

PEREIRA, Joana Fernandes. Bullying e cyberbullying: A importância da personalidade, autoestima e empatia em jovens vítimas e ofensores. **Revista Universidade Porto**. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/131376/2/435355.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PEREIRA, Isabela Fernandes de Melo *et al.* O impacto do cyberbullying na saúde mental de crianças e adolescentes durante a pandemia de COVID-19. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 10, p. e226111032446-e226111032446, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/32446/27715>. Acesso em: 16 mar. 2025.

PESSOA, Teresa *et al.* Investigação sobre Cyberbullying, em Portugal e Europa—alguns programas, projetos e as percepções de estudantes, professores e pais. **Revista Entreideias: educação, cultura e sociedade**, v. 8, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/entreideias/article/view/25178/18449>. Acesso em: 12 mar. 2025.

PORFÍRIO, Francisco. “Cyberbullying”; **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/cyberbullying.htm>. Acesso em: 10 mar. 2025.

RUSSO, Vânia Filipa Moreira. **Projeto Socioeducativo de Prevenção do Cyberbullying**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2020. Disponível em: <https://repositorio.upt.pt/server/api/core/bitstreams/b6448a04-4b49-44c6-98e-2-9a9efc4d71a3/content>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SÁ, Bruna de *et al.* Projeto “não é só uma brincadeirinha!” Cyberbullying têm consequências sim! Cyberbullying no ambiente escolar. **Entre Ações: diálogos em extensão**, v. 3, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/entreacoes/article/view/802/657>. Acesso em: 16 mar 2025.

SANTOS, Bruna Martins dos. Uma avaliação do Modelo de Responsabilidade de Intermediários do Marco Civil para o desenvolvimento da Internet no Brasil. **Internet society**. Disponível em: [https://isoc.org.br/files/1\\_5163560127365644511.pdf](https://isoc.org.br/files/1_5163560127365644511.pdf). Acesso em: 15 mar. 2025.

SANTOS, Guilherme, Fonseca dos. **LGPD (lei geral de proteção de dados) sua melhoria e importância perante a sociedade.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <http://repositorio.anhanguera.edu.br:8080/bitstream/123456789/508/1/TCC%20PAR%20final%20Guilherme%202022%20I.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SILVA, Loianne Amaral Campos; SILVA, Priscilla Teixeira da; VILANOVA, André Bragança Brant. O Direito e as redes sociais: o advento do cyberbullying e a violação dos direitos fundamentais pelos adolescentes. **Conekte-se! Revista Interdisciplinar de Extensão**, v. 4, n. 7, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conekte-se/article/view/23308/16664>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SILVA, Isadora Kolhrausch da. **Os fenômenos bullying e cyberbullying no contexto escolar.** 2022. Trabalho de conclusão do Curso (Especialização em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32422/1/2022\\_IsadoraKolhrauschDaSilva\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32422/1/2022_IsadoraKolhrauschDaSilva_tcc.pdf). Acesso em: 10 mar. 2025.

XAVIER, Jéssica Azevedo. **Bullying e cyberbullying: influência da mídia no contexto escolar.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26156/1/2019\\_JessicaAzevedoXavier\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26156/1/2019_JessicaAzevedoXavier_tcc.pdf).

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

**O princípio da minimização de dados na LGPD:** análise da aplicação à proteção de informações pessoais de crianças e adolescentes

***The principle of data minimization in the LGPD: analysis of the application to the protection of personal information of children and adolescents***

Lucas Lemes Sousa de Oliveira<sup>1</sup>

Felipe Magno Silva Fonsêca<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pelo Centro Universitário São Lucas – RO. E-mail: lucaslemespvh@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (PUC-PR). Mestre em Direito (UERJ). Especializações em: Proteção de Dados Pessoais: LGPD & GDPR (FMP); Direito Ambiental (Emeron); Direito Público (Uniderp); Gestão Pública (UEPB); Investigação Digital (Vincit - em curso). Graduação em Direito (UEPB). *Data Protection Officer (DPO)*, com certificação internacional EXIN. Promotor de Justiça no MPRO. Coordenador de Proteção de Dados Pessoais do MPRO. Coordenador do Núcleo de Enfrentamento a Crimes Cibernéticos (Nuciber-Gaeco). E-mail: felipe\_magno\_silva@hotmail.com.



## Resumo

Na era digital, marcada pela conectividade constante e pelo uso intensivo de tecnologias, crianças e adolescentes estão inseridos desde cedo em ambientes virtuais, expostos a fluxos de informação, redes sociais e plataformas que moldam seus hábitos, relações e formas de aprendizado. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar o princípio da minimização de dados à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), com ênfase na proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais. A partir de uma abordagem teórico-normativa, examina-se a centralidade do princípio da minimização na estrutura protetiva da LGPD e sua relação com os direitos fundamentais da infância, considerando o crescente uso da internet por esse público e os riscos associados à coleta massiva de dados pessoais. O trabalho também explora decisões recentes da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e iniciativas legislativas em tramitação, notadamente o Projeto de Lei nº 4.474/2024, como instrumentos voltados à efetivação de práticas mais seguras e éticas de tratamento de dados no ecossistema digital infantojuvenil. Conclui-se que a minimização de dados se impõe como elemento estruturante da governança informacional, exigindo respostas normativas compatíveis com a condição de hipervulnerabilidade das crianças e com os princípios da proteção integral e da autodeterminação informacional.

**Palavras-chave:** LGPD; princípio da minimização; crianças e adolescentes; dados pessoais; hipervulnerabilidade.

## Abstract

In the digital age, marked by constant connectivity and intensive use of technology, children and adolescents are immersed in virtual environments from an early age, exposed to information flows, social networks, and platforms that shape their habits, relationships, and learning styles. Therefore, this article aims to analyze the principle of data minimization in light of the General Personal Data Protection Law (LGPD), with an emphasis on the protection of children and adolescents in digital environments. Using a theoretical and normative approach, the article examines the centrality of the minimization principle in the LGPD's protective framework and its relationship with children's fundamental rights, considering the growing use of the internet by this population and the risks associated with the mass collection of personal data. The paper also explores recent decisions by the National Data Protection Authority (ANPD) and pending legislative initiatives, notably Bill No. 4474/2024, as instruments aimed at implementing safer and more ethical data processing practices in the digital ecosystem for children and adolescents. It is concluded that data minimization is essential as a structuring element of informational governance, requiring normative responses compatible with the hypervulnerable condition of children and with the principles of comprehensive protection and informational self-determination.

**Keywords:** LGPD; data minimization; children and adolescents; personal data; hypervulnerability.

## Introdução

A centralidade da informação como ativo estratégico na sociedade contemporânea impõe novos desafios à proteção dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à privacidade e à autodeterminação informacional. Em um contexto marcado pela intensificação da coleta e do tratamento automatizado de dados pessoais, a proteção da infância torna-se um eixo sensível e prioritário da agenda regulatória. Crianças e adolescentes, por sua condição peculiar de desenvolvimento, estão particularmente expostos aos riscos da vigilância digital, da formação precoce de perfis comportamentais e da exploração comercial de suas interações *online*.

Diante desse cenário, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) institui um conjunto de princípios e regras voltados à contenção dos excessos informacionais, entre os quais se destaca o princípio da minimização. Previsto no artigo 6º, inciso III, esse princípio estabelece que o tratamento de dados deve limitar-se ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, constituindo verdadeiro parâmetro normativo de proporcionalidade.

À vista desse cenário, este artigo pretende investigar a seguinte questão: de que forma o princípio da minimização de dados pode ser efetivado por instrumentos normativos e mecanismos legais, a fim de garantir uma proteção tangível aos dados pessoais de crianças e adolescentes no ambiente digital? A relevância desta investigação justifica-se pela ubiquidade digital na vida infantojuvenil e pelos riscos concretos decorrentes da coleta massiva de dados, que ameaçam direitos fundamentais como a privacidade, a autonomia e o livre desenvolvimento da personalidade.

Para responder ao problema de pesquisa, este trabalho tem como propósito central analisar a efetivação do princípio da minimização de dados, previsto no art. 6º, III, da LGPD, como instrumento de proteção aos dados pessoais de crianças e adolescentes no ambiente digital. Para tanto, busca-se analisar os fundamentos constitucionais da proteção de dados e o arcabouço principiológico da LGPD; compreender o regime jurídico de proteção integral da criança e do adolescente e sua aplicação ao ambiente digital; identificar os riscos concretos associados ao tratamento de dados infantojuvenis, por meio de casos recentes apurados pela ANPD; e verificar a interseção entre a hipervulnerabilidade desse público e o princípio da minimização, examinando as ferramentas legais para sua efetivação.

Quanto à metodologia, o presente trabalho adota a abordagem qualitativa, amparando-se em pesquisa bibliográfica e documental. Examina-se a doutrina especializada, a legislação pertinente, com ênfase na LGPD e no ECA, e decisões recentes da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), visando oferecer um diagnóstico crítico e normativamente fundamentado da aplicação do princípio da minimização à luz da proteção infantojuvenil.

O texto está estruturado em quatro seções e uma conclusão. A primeira examina os fundamentos constitucionais da proteção de dados e as diretrizes gerais da LGPD. A segunda investiga o arcabouço normativo de proteção infantojuvenil, incluindo tratamentos com riscos



agravados. A terceira analisa a dimensão digital da infância, com foco na realidade de acesso, nos riscos do tratamento de dados e em casos concretos. Por fim, a quarta seção verifica a interseção entre o princípio da minimização e a hipervulnerabilidade do público infantojuvenil, examinando as ferramentas legais disponíveis que viabilizam a sua efetivação.

## 1 Do reconhecimento à efetivação: a proteção de dados como direito fundamental no Brasil

A proteção de dados pessoais no Brasil deve ser compreendida a partir da base fundante do direito à privacidade, historicamente consolidado no ordenamento jurídico. A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso X, garante que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;” (Brasil, 1988), estruturando um espaço de resguardo contra interferências indevidas. Complementarmente, o inciso XII do mesmo artigo estabelece a inviolabilidade do sigilo das comunicações, incluindo dados, reforçando a centralidade da privacidade no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 1988).

Com a ampliação das dimensões dos direitos da personalidade, torna-se evidente a conexão estrutural entre dados pessoais e sua proteção, contexto em que a tutela informacional emerge como desdobramento do direito à privacidade. Nesse sentido, Doneda (2011, p. 94) esclarece:

A informação pessoal está, quase como ato reflexo, ligada à privacidade por uma equação simples e básica que associa um maior grau de privacidade à menor difusão de informações pessoais e vice-versa. Esta equação nem de longe encerra toda a complexa problemática em torno dessa relação, porém pode servir como ponto de partida para ilustrar como a proteção das informações pessoais passou a encontrar guarida em nosso ordenamento jurídico: como um desdobramento da tutela do direito à privacidade.

A centralidade dos dados pessoais na configuração moderna também é destacada por Basan (2022, p. 196), ao afirmar que, atualmente:

[...] parte da personalidade da pessoa humana é constituída de dados [...], e é por isso que é possível defender que a proteção de dados pessoais é hoje uma nova espécie de direito da personalidade, capaz de auxiliar na garantia da dignidade, paridade, não discriminação e liberdade da pessoa humana constituindo, também, nítido direito fundamental.

Essa centralidade dos dados na constituição da identidade pessoal se acentuou com os avanços da globalização e da revolução tecnológica, transformando profundamente os modos de interação social, econômica e institucional (Fonsêca, 2023). O cotidiano passou a ser permeado por dados, os quais se ajustam continuamente às preferências do usuário, muitas vezes sem seu conhecimento consciente. Harari (2023, p. 341) sintetiza essa lógica ao afirmar que:

Todos os dias, bilhões de seres humanos realizam numerosas transações com os gigantes da tecnologia, mas não dá para adivinhar olhando para as nossas contas bancá-

rias, porque é como se nenhum dinheiro saísse do lugar. Recebemos informações dos gigantes da tecnologia e lhes pagamos com informações.

Nessa perspectiva, a proteção de dados surge como resposta normativa à insuficiência da tutela dos direitos da personalidade em uma sociedade marcada pela “vigilância líquida”. Este fenômeno, conforme Lyon interpreta Bauman no prefácio da obra homônima, caracteriza-se por um controle fluido e descentralizado, no qual dados pessoais são coletados e reutilizados de maneira imprevisível, adaptando-se às lógicas contemporâneas do consumo, da mobilidade e da insegurança (Bauman, 2014).

Esse cenário impulsionou o fortalecimento da leitura constitucional da proteção de dados, culminando na promulgação da Emenda Constitucional nº 115/2022, que inseriu o inciso LXXIX ao artigo 5º da Constituição Federal, estabelecendo que “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais” (Brasil, 2025).

No entanto, ainda que a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, tenha positivado expressamente a proteção de dados pessoais no rol dos direitos fundamentais, tal reconhecimento já havia sido antecipado pelo Supremo Tribunal Federal. Em decisão proferida em maio de 2020, o Plenário da Corte reconheceu a proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo, ao referendar medida cautelar que suspendeu a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020.

Essa medida previa o compartilhamento massivo de dados de usuários de telefonia com o IBGE, o que levou o STF a consolidar um novo paradigma: o reconhecimento da proteção de dados como direito fundamental independente daquele à privacidade, este último, tradicionalmente concebido como garantia de abstenção do Estado frente à esfera individual. Na ocasião, a Ministra Rosa Weber ressaltou que o compartilhamento de dados pessoais sem mecanismos adequados de salvaguarda “descumpre as exigências que exsurge do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros” (Brasil, 2020, p. 3).

Diante desse contexto, foi sancionada a Lei nº 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em 14 de agosto de 2018, com início de vigência em 1º de agosto de 2020. Essa legislação tem como finalidade central a regulamentação do tratamento de dados pessoais, fixando princípios orientadores, diretrizes operacionais e assegurando uma série de direitos individuais relacionados à proteção da privacidade e da informação, representando a concretização legislativa de um regime normativo voltado a enfrentar os desafios impostos pelo tratamento de dados na era digital.

Botelho (2020, p. 202), ao analisar os fundamentos da LGPD, afirma que “a proteção aos dados pessoais oferecida pela LGPD tem como objetivo a proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, bem como o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”. Essa afirmação evidencia que a LGPD se apoia em fundamentos constitucionais para efetivar, no ambiente digital, o direito fundamental à privacidade e à autodeterminação informacional<sup>3</sup>.

3 A autodeterminação informativa, conforme Leonardo Roscoe Bessa (2020), refere-se ao direito fundamental que todo indivíduo possui de controlar seus próprios dados pessoais. Esse conceito está intimamente ligado

Segundo Bioni (2021), a LGPD, assim como as demais leis de proteção de dados, se caracteriza por sua elevada complexidade e não se limita a regular um setor específico, vez que abrange todas as atividades econômicas que envolvem o uso de dados pessoais, tanto no setor público quanto no privado.

Diante desse cenário, torna-se evidente que o uso da tecnologia por crianças e adolescentes impõe diversos desafios à garantia dos seus direitos. Por conseguinte, em razão da exigência jurídica e ética que se avulta diante da crescente exploração informacional, os ordenamentos jurídicos brasileiro e internacional convergem no sentido de conferir especial atenção ao tratamento de dados desses indivíduos vulneráveis, consoante destacado no tópico seguinte.

## **2 Visão geral das leis e atos normativos voltados à tutela da criança e adolescente na internet**

Visando à adequada concatenação de ideias e fluidez da pesquisa, é imprescindível, doravante, analisar os instrumentos jurídicos do Brasil e do exterior voltados à proteção de crianças e adolescentes no âmbito digital, com o fim de aclarar o regime jurídico aplicável a esses sujeitos, uma vez que a condição de vulnerabilidade demanda proteção diferenciada, com o objetivo de promover seu desenvolvimento integral.

Internacionalmente, a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil, estabelece em seu artigo 16 que “nenhuma criança deve ser submetida a interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem a ataques ilegais à sua honra e à sua reputação” (Brasil, 1990).

Complementarmente, no âmbito digital, o Comentário Geral nº 25 do Comitê sobre os Direitos da Criança da ONU reconhece que o “[...] ambiente digital não foi originalmente desenvolvido para crianças, mas desempenha um papel significativo na vida das crianças” (Alana; São Paulo, 2022, p. 49), devendo os Estados partes “assegurar que, em todas as ações relativas ao fornecimento, regulação, *design*, gestão e uso do ambiente digital, o melhor interesse de cada criança seja uma consideração primordial” (São Paulo, 2022, p. 49).

Em consonância com os instrumentos internacionais, o ordenamento jurídico brasileiro organiza a proteção digital de crianças e adolescentes a partir de um sistema normativo hierarquizado, cujo fundamento se estabelece no artigo 227 da Constituição Federal, que dispõe ser:

[...] dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

---

à noção de privacidade e proteção de dados na era digital, garantindo que as pessoas tenham autonomia sobre como suas informações são coletadas, utilizadas e compartilhadas.

Tal diretriz é concretizada no plano infraconstitucional pela Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), na medida em que o *caput* do artigo 1º incorpora, de maneira clara, a doutrina da proteção integral, reafirmando a transformação normativa inaugurada pela Constituição de 1988 a fim de reconhecer crianças e adolescentes como titulares plenos de direitos, cuja condição peculiar de desenvolvimento demanda proteção especial e abrangente, a ser promovida de forma articulada entre Estado, família e sociedade.

Em conformidade com os ensinamentos de Amin *et al* (2019), a proteção integral pode ser definida como um sistema jurídico composto por normas interligadas, orientadas por um valor ético fundamental, cuja base se encontra no artigo 227 da Constituição Federal e que se harmoniza com a dignidade da pessoa humana como princípio estruturante.

Exemplificativamente, o art. 17 do ECA assegura o direito ao respeito, entendido como a inviolabilidade da integridade moral, incluindo a preservação da imagem, da identidade e da intimidade do infante. Esses dispositivos, embora anteriores à concepção moderna de dados pessoais, já estabeleciam fundamentos jurídicos para a proteção da identidade e da intimidade no ambiente digital, conforme reinterpretados pela Resolução CONANDA nº 245/2024, que dispõe “a privacidade de crianças e adolescentes deve ser respeitada e protegida, por padrão, em todos os ambientes e serviços digitais, inclusive quanto ao tratamento e armazenamento de seus dados pessoais” (Brasil, 2024a).

No campo específico da proteção de dados infantojuvenil, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), ao tratar expressamente, em seu artigo 14, do tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes, afirma que tal ato “deverá ser realizado em seu melhor interesse, nos termos deste artigo e da legislação pertinente” (Brasil, 2018).

Destaca-se a exigência prevista no art. 14, §1º, da LGPD, segundo a qual o tratamento de dados pessoais de crianças torna imprescindível o “consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal” (Brasil, 2018). Adicionalmente, o § 5º dispõe de maneira complementar que “o controlador deve realizar todos os esforços razoáveis para verificar que o consentimento a que se refere o § 1º deste artigo foi dado pelo responsável pela criança, consideradas as tecnologias disponíveis” (Brasil, 2018).

Sob a mesma inteligência, a regulação norte-americana, por meio da *Children's Online Privacy Protection Act* (COPPA), impõe a obrigatoriedade de consentimento parental verificável para o tratamento de dados de crianças menores de 13 anos, conferindo à família papel central na autorização e fiscalização do uso de dados por provedores *online* (Wright, 2024).

Apesar das normativas que proíbem a participação de menores de 13 anos em redes sociais, a ausência de mecanismos eficazes de verificação de idade e de consentimento parental torna essa restrição ineficaz.

Diante dessa fragilidade operacional – que expõe crianças a riscos sistêmicos mesmo com previsões legais, o Projeto de Lei nº 4.474/2024, atualmente em tramitação na Câmara dos

Deputados, propõe uma inovação normativa ao alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente. Inspirado no modelo da COPPA, o projeto reforça o papel da família no controle do acesso digital, ao introduzir o art. 79-A, que consagra a obrigação de acompanhamento direto e contínuo das atividades *online* de crianças e adolescentes, nos seguintes termos “todo acesso à internet por criança ou adolescente dever ser monitorado pelos pais ou responsável. Parágrafo único. O monitoramento pode se dar presencialmente ou por meio de ferramentas tecnológicas de supervisão parental” (Brasil, 2024d, art. 79-A).

Essa presunção protetiva procura substituir a lógica reativa do consentimento por um modelo preventivo, alinhado ao melhor interesse do art. 14 da LGPD.

Todavia, a exigência de consentimento como fundamento primário para o tratamento de dados enfrenta críticas, especialmente no que concerne à sua efetividade prática, uma vez que:

*Enabling parental consent to substitute for children's consent may be one way of ensuring children's rights are protected, but given the shortfall in digital literacy for adults, particularly in emerging markets and developing countries, parents' consent may not always be an effective way to protect the privacy rights of children (Unicef, 2022 p. 14)<sup>4</sup>.*

Além disso, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) publicou o Enunciado CD/ANPD nº 1 (2023), buscando padronizar as interpretações sobre a aplicação de atos normativos para a tutela de dados pessoais do público infantojuvenil, ressaltando, de forma expressa, que:

O tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes poderá ser realizado com base nas hipóteses legais previstas no art. 7º ou no art. 11 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), desde que observado e prevalecente o seu melhor interesse, a ser avaliado no caso concreto, nos termos do art. 14 da Lei (Brasil, 2023).

É nesse entrecruzamento de atos normativos que se consolidam as bases para um modelo jurídico que compreenda a proteção de dados infantojuvenis como instrumento de promoção da dignidade humana, e não meramente como restrição à inovação tecnológica.

Contudo, apesar do avanço do aparato normativo, persiste o desafio de efetivar concretamente os direitos das crianças no ambiente digital, tendo em vista que, em muitos momentos, a legislação revela limitações para acompanhar a fluidez e a velocidade das transformações sociais contemporâneas. O mesmo pensamento é compartilhado por Özkul, Vosloo e Baghdasyan ao determinar que:

*[...] fully realizing the child's best interests requires considering the short-, medium-, and long-term impacts of decisions on a child's development over time. While the challenge of forecasting the future complicates best interests assessments in many fields, making them reliant on existing facts and circumstances, the digital envi-*

4 Permitir que o consentimento dos pais substitua o das crianças pode ser uma forma de garantir a proteção dos direitos infantis. No entanto, considerando a deficiência na alfabetização digital dos adultos —especialmente em mercados emergentes e países em desenvolvimento —, o consentimento dos pais nem sempre será um método eficaz para proteger os direitos à privacidade das crianças (Tradução própria).

ronment is unique due to its rapid evolution. This creates a different dynamic when applying the Principle in such a fast-paced environment where legislations and regulations need to be future-proof, and where research needs to follow the technological changes rapidly (2025 p. 17)<sup>5</sup>.

Diante desta dificuldade de eficácia das normas do tipo regra, impõe-se a fundamentação em princípios jurídicos estruturantes que possam assegurar proteção integral aos modernos mecanismos de coleta e tratamento de dados, particularmente no contexto digital contemporâneo, onde imperam relações assimétricas de poder e a mercantilização de dados pessoais.

### 3 A dimensão digital da infância: realidade de acesso, tratamento de dados e riscos

Para dimensionar a urgência do problema, vale olhar os dados atuais sobre o uso da internet por crianças e adolescentes, os quais revelam tanto a ubiquidade dessas tecnologias na infância, quanto os perigos já materializados. Tal cenário exige que se vá além dos números, compreendendo as estruturas invisíveis que sustentam esse ambiente digital.

Dessa forma, com o objetivo de compreender esse público vulnerável no âmbito digital, a recente edição da pesquisa TIC *Kids Online* Brasil (2024) aponta que a grande maioria dos brasileiros entre 9 e 17 anos já utiliza a internet, totalizando aproximadamente 24,5 milhões de usuários, sendo o celular o principal meio de acesso entre esse público.

A pesquisa também aponta que o *WhatsApp* é a plataforma digital mais utilizada por crianças e adolescentes de 9 a 17 anos (71%), seguido pelo *YouTube* (66%), *Instagram* (60%) e *TikTok* (50%). A frequência de uso varia conforme a idade: entre os mais jovens, de 9 a 10 anos (70%) e de 11 a 12 anos (71%), o *YouTube* predomina; já os adolescentes de 13 e 14 anos acessam mais o *Instagram* (78%) e o *WhatsApp* (73%); enquanto na faixa de 15 a 17 anos, o *WhatsApp* (91%) e o *Instagram* (81%) são os mais recorrentes (TIC *Kids Online* Brasil, 2024).

Nesse contexto, é necessário reconhecer que, apesar do elevado número de crianças presentes na internet, essa não deve ser interpretada como um ambiente neutro de interação, mas sim como um ecossistema estruturado por dinâmicas de consumo e pela extração massiva de dados pessoais. Esse fenômeno é elucidado por Zuboff (2018, p. 18), ao descrever o chamado capitalismo de vigilância, definindo-o como “*new form of information capitalism aims to predict and modify human behavior as a means to produce revenue and market control*”<sup>6</sup>.

5 [...] garantir plenamente o melhor interesse da criança exige que se considerem os impactos de curto, médio e longo prazo das decisões sobre o seu desenvolvimento ao longo do tempo. Embora a dificuldade de prever o futuro torne complexa a avaliação do melhor interesse em diversas áreas — fazendo com que ela dependa de fatos e circunstâncias já conhecidos —, o ambiente digital é singular devido à sua evolução acelerada. Isso cria uma dinâmica diferente na aplicação desse princípio em um contexto tão dinâmico, onde as leis e regulamentações precisam ser à prova de futuro e as pesquisas devem acompanhar as mudanças tecnológicas com agilidade (Tradução própria).

6 Uma nova forma de capitalismo informacional visa prever e modificar o comportamento humano como meio de gerar lucro e controle de mercado (Tradução própria).

Ou seja, tal lógica, ao incidir sobre indivíduos em condição peculiar de desenvolvimento que, progressivamente, ocupam o espaço digital, fragiliza a proteção integral assegurada pelo ordenamento jurídico, expõe crianças e adolescentes, hipervulneráveis nesse ecossistema, a riscos sistêmicos como a exploração comercial de dados proibida expressamente no art. 15 da Resolução CONANDA nº 245/2024, ao dispor que:

Os dados pessoais de crianças e adolescentes não devem ser utilizados para fins comerciais, como criação e definição de perfis de comportamento, consumo e segmentação mercadológica, tampouco para direcionamento de publicidade ou ampliação de seu alcance, conforme disposto na Resolução CONANDA nº 163 de 13 de março de 2014 (Brasil, 2024a).

O fato é que as plataformas digitais utilizadas pelo público infantojuvenil funcionam com base em sistemas algorítmicos que estimulam a produção constante de conteúdos por parte dos usuários, inclusive crianças e adolescentes. Esses mecanismos não apenas viabilizam a participação digital, mas “estimula a superexposição das crianças e adolescentes por meio dos recursos de engajamento (curtidas, compartilhamentos, números de visualizações, números de seguidores ou inscritos, etc.)” (Frazão, 2021, p. 96).

No mesmo sentido, em entrevista à Agência Brasil, Pedro Hartung, diretor do Instituto Alana, faz uma análise crítica sobre os riscos digitais para crianças e adolescentes, ao destacar que:

A gente acha que o espaço digital das plataformas digitais é um ambiente como se fosse uma praça pública, em que a criança e a família estão lá para brincar, com essa ideia ilusória de que aquilo é um espaço público democrático. Mas não é. A arquitetura digital foi pensada para viciar, para engajar na economia da atenção e prender crianças e adolescentes, explorando-as comercialmente (Hartung, 2025).

Não por acaso, casos concretos demonstram a importância de cuidados específicos no tratamento de dados pessoais do público infantojuvenil. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), entidade incumbida de garantir a salvaguarda dos dados pessoais no território brasileiro, instaurou procedimento investigativo com base em denúncias relacionadas à plataforma TikTok, acusada de tratar dados pessoais de crianças e adolescentes em desconformidade com os princípios da legislação vigente (Brasil, 2024b). Conforme apurado pela Coordenação-Geral de Fiscalização, na Nota Técnica nº 6/2023, “a atuação do *TikTok* estaria em desacordo com os princípios elencados no art. 6º da LGPD, especialmente os de finalidade, adequação, necessidade, livre acesso e transparência” (ANPD, 2023, p. 1).

O caso investigou a forma como a plataforma realizava o tratamento de dados mesmo de usuários não cadastrados. Tal prática ocorria por meio do chamado “feed sem cadastro”, funcionalidade que permitia a coleta e processamento de informações técnicas e comportamentais de crianças sem qualquer mecanismo robusto de verificação etária ou consentimento válido (Brasil, 2024). A Nota Técnica nº 50/2024 evidenciou que a:

Violão ao dever de demonstrar a adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas, em contraposição ao disposto no art. 6º, X, LGPD. A ByteDance, ao permitir o acesso universal à plataforma TikTok por meio do feed sem cadastro, **de modo a otimizar o seu modelo de negócio, baseado no tratamento intensivo de dados pessoais de usuários**, sem que fossem adotados quaisquer mecanismos técnicos de segurança que evitassem a interação de crianças e adolescentes, deixou de se assumir responsabilidade razoavelmente esperada do controlador, consoante o disposto no art. 49, LGPD (ANPD, 2024, p. 21) (grifo nosso).

Entre os dados coletados pela plataforma estavam endereço IP, modelo do dispositivo, sistema operacional, padrões de uso e comportamento, elementos que, ainda que não identifiquem diretamente o titular, são considerados dados pessoais nos termos do artigo 5º, I e II, da LGPD, por permitirem a criação de perfis individualizados (ANPD, 2024).

Diante da gravidade das infrações e da ausência de mecanismos eficazes de mitigação de riscos, a ANPD determinou à empresa ByteDance, controladora do *TikTok*, a desativação da funcionalidade “*feed sem cadastro*” e a apresentação de plano de conformidade (Brasil, 2024b). Reforçou, ainda, que “essa prática pode acarretar danos irreparáveis a um público altamente vulnerável” (ANPD, 2024, p. 8), reafirmando o papel do Estado na contenção de práticas lesivas e na regulação de ambientes digitais que impactam diretamente o desenvolvimento físico, psíquico e moral de crianças e adolescentes.

De forma similar, em dezembro de 2024, a ANPD ordenou à empresa *X. Corp* a interrupção imediata do uso de dados de crianças e adolescentes no treinamento de sistemas de inteligência artificial generativa. Por meio do Despacho Decisório nº 29/2024/FIS/CGF, a ANPD determinou que a empresa excluísse dos Termos de Uso a expressão “para qualquer finalidade”, por entender que tal formulação é genérica e viola o princípio da especificidade da finalidade previsto na LGPD. Além disso, ordenou a interrupção do tratamento de dados pessoais de usuários menores de 18 anos no Brasil para fins de treinamento de sistemas de inteligência artificial generativa pela empresa *X* (Brasil, 2024c).

Além disso, a coleta de dados de crianças e adolescentes pode ocorrer por diversas vias, extrapolando os meios digitais tradicionais, inclusive por meio de brinquedos inteligentes conectados à internet, em que os dados pessoais coletados assumem o papel de contrapartida implícita na relação entre o usuário e o serviço.

Os chamados “brinquedos conectados” também representam pontos críticos. Leal (2017, p. 180) observa que falhas técnicas nestes produtos permitem a coleta invisível de dados sensíveis, colocando a criança sob risco dentro do próprio ambiente familiar. Nas palavras da autora:

Há riscos de que o brinquedo conectado via bluetooth ou wi-fi possa se transformar em um espião dentro do quarto da criança [...], enviando seus dados sem o consentimento dos pais. [...] Questiona-se, assim, a segurança dos dados coletados pelas empresas por intermédio desse tipo de produto, sobretudo pela falta de transparência associada à vulnerabilidade fática e técnica do próprio usuário (Leal, 2017, p. 180).

Verifica-se, portanto, a existência de um ecossistema digital em que crianças e adolescentes interagem continuamente por meio de dispositivos conectados à internet, nos quais o tratamento de dados ocorre de forma permanente e, muitas vezes, invisível.

As informações são utilizadas para fins mercadológicos, em uma lógica que opera sob a dinâmica da gratuidade aparente. Conforme destaca Bioni (2025), diversos serviços digitais, embora disponibilizados sem cobrança direta aos usuários, exemplificadamente as redes sociais, baseiam-se na coleta de dados pessoais como forma de contraprestação. Esses dados alimentam mecanismos de personalização e direcionamento publicitário, cuja monetização sustenta financeiramente a manutenção e o crescimento das plataformas.

Tal cenário acentua a condição de hipervulnerabilidade desses sujeitos, que se intensifica diante da consolidação e expansão progressiva das tecnologias de captação e análise de informações.

#### **4 Ferramentas legais para efetivar a minimização de dados: uma análise dos mecanismos de proteção infantojuvenil na LGPD e legislação correlata**

Os princípios jurídicos são norteadores fundamentais do ordenamento, servindo como alicerces para interpretação e aplicação das normas. Como define Mello (2015 p. 54):

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

Em outras palavras, princípios expressam os valores e fins maiores que permeiam o ordenamento e orientam todas as etapas de aplicação da lei. No contexto da proteção de dados pessoais, os princípios adquirem papel ainda mais crucial, pois atuam como instrumentos de tutela fundamentais, diante de rápidas evoluções tecnológicas e eventuais lacunas ou defasagens legislativas.

Nesse sentido, a LGPD se ancora em uma base principiológica que articula liberdade, privacidade e transparência, aliada a fundamentos e diretrizes técnicas voltadas à regulamentação concreta do tratamento de dados. Entre os princípios consagrados no artigo 6º, destaca-se o princípio da minimização dos dados, previsto no inciso III, que determina que o tratamento deve se restringir “[...] ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (Brasil, 2018).

Quanto à nomenclatura adotada, Iuri Pinheiro e Vólia Bomfim (2022, p.40) esclarecem que “embora denominado pela LGPD como Princípio da Necessidade, essa última premissa também vem sendo denominada de Princípio da Minimização”.

O caráter estruturante e normativo desse princípio foi explicitamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar conjuntamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6649, ocasião em que validou o compartilhamento de dados entre entes públicos desde que observados os parâmetros estabelecidos pela LGPD, especialmente o princípio da minimização, reforçando requisitos como finalidade legítima, transparência, controle de acesso, justificativa formal e responsabilização em casos de uso abusivo, conforme assentado expressamente pela Corte na manifestação jurisprudencial (STF, 2024), cujos termos são esclarecedores:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITOS FUNDAMENTAIS À PRIVACIDADE E AO LIVRE DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE. TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO ESTADO BRASILEIRO. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ADI E ADPF CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS FUTUROS. 1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade é cabível para impugnação do Decreto 10.046/2019, uma vez que o ato normativo não se esgota na simples regulamentação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, mas inova na ordem jurídica com a criação do Cadastro Base do Cidadão e do Comitê Central de Governança de Dados. [...] O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) **limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público.** [...] 8. O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos que viole parâmetros legais e constitucionais, inclusive o dever de publicidade fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de dolo ou culpa. 9. Declaração de inconstitucionalidade, com efeitos pro futuro, do art. 22 do Decreto 10.046/2019. O Comitê Central de Governança de Dados deve ter composição independente, plural e aberta à participação efetiva de representantes de outras instituições democráticas, não apenas dos representantes da Administração Pública federal. Ademais, seus integrantes devem gozar de garantias mínimas contra influências indevidas. (ADI 6649, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-06-2023 PUBLIC 19-06-2023) (Brasil, 2022) (Grifo nosso).

No contexto infantojuvenil, a aplicação do princípio da minimização de dados exige atenção redobrada por parte dos controladores, que devem adotar práticas restritivas e orientadas por normas claras, considerando que as crianças estão “submetidas de maneira desigual à coleta precoce, expostas ao risco associado e subtraídas da possibilidade de desenvolver autodeterminação informacional em razão de sua vulnerabilidade” (Instituto alana; Internetlab, 2020, p. 180).

Sob a mesma inteligência, o § 4º do art. 14 da LGPD proíbe expressamente os controladores de condicionar a participação de crianças e adolescentes em jogos, aplicativos de internet

ou outras atividades ao fornecimento de informações pessoais além das estritamente necessárias à finalidade daquela atividade (Brasil, 2018).

Ademais, a Resolução nº 245/2024 do CONANDA consolida tal princípio no parágrafo único do art. 12, ao estabelecer que “será recolhida apenas a quantidade mínima de dados pessoais para os fins de uso do serviço, cujo armazenamento deverá durar apenas o tempo necessário para a finalidade da coleta” (Brasil, 2024a).

Impõe-se, consequentemente, uma tutela sob o olhar do melhor interesse da criança, tendo em vista que a coleta de dados não pode ser guiada apenas por interesses econômicos do serviço, mas deve priorizar a condição de vulnerabilidade da criança e a sensibilidade de seus dados pessoais. Nessa direção, Fernandes e Medon (2021, p. 18) sustentam que:

Se essa vedação já é importante para pessoas adultas sujeitas a contratos de adesão em que fornecem seus dados em troca do acesso a funcionalidades, mais ainda deve ser a proteção conferida a essas pessoas em desenvolvimento, haja vista a ínsita vulnerabilidade e a gravidade dos danos que podem advir do tratamento de seus dados [...]

Não obstante o elevado grau de abstração que permeia o princípio da minimização, sua concretização se ampara em arcabouço legal específico na medida em que a LGPD confere aos controladores e operadores margem de discricionariedade para instituir políticas públicas voltadas à proteção desse público (Oliveira, 2021). Destaca-se, nesse contexto, o art. 50, que autoriza e estimula a adoção dessas medidas de governança, oferecendo instrumentos normativos capazes de converter o princípio em práticas efetivas no tratamento de dados pessoais, aos dispor sobre a possibilidade de:

[...] formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais (Brasil, 2018).

Ademais, o § 1º do dispositivo em comento determina que:

[...] Ao estabelecer regras de boas práticas, o controlador e o operador levarão em consideração, em relação ao tratamento e aos dados, a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes de tratamento de dados do titular (Brasil, 2018).

Além das diretrizes de boas práticas previstas no art. 50, a própria LGPD institui instrumentos operacionais que reforçam a tutela infantojuvenil. Nesse sentido, faz-se presente o Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), cujo conceito figura no art. 5º, XVII, como “[...] documentação do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (Brasil, 2018).

Ao exigir avaliação prévia de riscos e salvaguardas proporcionais, o Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD) e as regras de boas práticas e de governança previstas no art. 50 da LGPD operam como instrumentos complementares que, sob a ótica do princípio da minimização, transformam diretrizes abstratas em obrigações verificáveis voltadas à coleta de informações de crianças e adolescentes.

Segundo Angelini et al. (2023), o Estado deve implementar políticas públicas educativas que promovam o uso seguro da internet por crianças e adolescentes, incluindo a inserção de conteúdos sobre privacidade e proteção de dados nos currículos escolares.

Tal exigência concretiza, em chave digital, a vedação já imposta pelo Código de Defesa do Consumidor, que considera abusiva a publicidade dirigida à criança quando dela se aproveita para induzir comportamentos prejudiciais e, ainda, proíbe práticas que explorem sua vulnerabilidade etária para fins mercadológicos, nos termos dos arts. 37, §2º, e 39, IV, respectivamente:

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. [...] IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços (Brasil, 1990).

Além disso, o Projeto de Lei nº 4.474/2024 promove uma transição crucial ao converter o princípio abstrato da minimização de dados em protocolos técnicos concretos voltados à proteção digital infantojuvenil. Seu núcleo inovador reside na instituição de ambientes digitais certificados, os quais impõem:

[...] § 2º Os ambientes certificados mencionados no caput devem, ao menos: I – ser certificados por entidades independentes; II – oferecer classificação etária indicativa dos conteúdos que podem ser acessados; III – ser seguros em relação a interação entre usuários e em relação a eventual publicidade de produtos ou serviços; IV – oferecer controle parental das atividades das crianças e adolescentes; e V – estabelecer mecanismos de registro e supervisão de comunicação entre os usuários (Brasil, 2024d).

Além disso, o art. 10-A do mesmo projeto estabelece presunção protetiva infantil, exigindo verificação de idade e salvaguardas imediatas ao determinar que,

[...] Até que seja confirmada a idade do titular dos dados, o controlador deve assumir que os dados coletados são de criança e adolescente. Parágrafo único. A confirmação mencionada no caput pode ser realizada uma única vez e refeita periodicamente caso haja indícios de que o titular dos dados seja criança ou adolescente (Brasil, 2024d).

Essa limitação intencional é fundamental para garantir um ambiente digital livre de manipulação algorítmica, preservando a autonomia de crianças e adolescentes frente às dinâmicas mercadológicas. Assim, neutraliza-se a pressão econômica por captura massiva de dados, assegurando desenvolvimento livre de perfis preditivos que limitam escolhas futuras e



proporcionando, dessa forma, a “[...] proteção e a garantia de direitos básicos e fundamentais, como o livre desenvolvimento da personalidade, a autodeterminação informativa, a privacidade e intimidade, não devem ser preteridos ou ignorados em prol do avanço tecnológico” (Duarte; Nascimento, 2023, p. 238).

Evita-se, outrossim, que os dados do público infantojuvenil “[...] sejam mapeados e tenham suas preferências e escolhas pregressas utilizadas e manipuladas, preservando, dessa forma, sua liberdade na construção da própria identidade e o livre desenvolvimento da personalidade” (Teixeira; Rettore, 2021, p. 277).

Assim, a concretização do princípio atua como ponte entre os dispositivos legais gerais e a efetiva proteção da privacidade infantojuvenil, desempenhando não apenas uma função restritiva formal, mas, sobretudo, configurando-se como instrumento essencial à salvaguarda da autonomia e da privacidade de crianças e adolescentes no ambiente digital.

### **Considerações finais**

A análise empreendida ao longo deste artigo evidenciou que o princípio da minimização de dados, embora formalmente consagrado no art. 6º, III, da LGPD, ainda carece de efetivação plena quando se trata da proteção de informações pessoais de crianças e adolescentes no ambiente digital, a despeito da robusta arquitetura normativa – que abrange a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a LGPD e resoluções específicas.

Ficou demonstrado que as crianças e adolescentes, em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento, encontram-se em situação de hipervulnerabilidade diante de práticas digitais que priorizam modelos econômicos baseados na extração massiva de dados. Casos como os que envolveram o *TikTok* e a *X. Corp* exemplificam a dificuldade de se impor limites concretos à atuação de plataformas digitais quando o controle estatal ainda é fragmentado, reativo e, por vezes, desprovido de instrumentos coercitivos eficazes.

Nesse contexto, o princípio da minimização de dados antecede a própria coleta, ultrapassando a mera conformidade com finalidades técnicas. Ele se configura como um instrumento de proteção que desloca a perspectiva: a criança e o adolescente não devem ser concebidos como repositórios de dados exploráveis, mas como sujeitos hipervulneráveis cuja proteção demanda coleta estritamente necessária e tratamento proporcional.

Essa diretriz, fundada na condição peculiar de desenvolvimento, concretiza-se por meio de instrumentos normativos e políticas públicas que operacionalizam o princípio em ações concretas. Assim, a minimização de dados não se impõe apenas como limitação técnica, mas como exigência ética essencial à salvaguarda da dignidade infantojuvenil frente às dinâmicas mercadológicas exploratórias.

Em última análise, a proteção de dados de crianças e adolescentes não pode ser compreendida apenas como resposta jurídica à evolução tecnológica, mas como expressão de compromisso civilizatório com o futuro. Garantir que esses sujeitos se desenvolvam em ambientes digitais seguros, livres de manipulação e orientados pela ética da contenção, é assegurar as condições materiais para que a infância não apenas exista, mas floresça sob o amparo da dignidade da pessoa humana.

## Referências

AMIN, Andréa Rodrigues et al. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Coordenação de Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ANGELINI, Kelli; et al. Privacidade e proteção aos dados pessoais de crianças e adolescentes na Internet: marco legal e ações estratégicas para prover direitos na era digital. In: LATER-ÇA, Priscilla Silva; FERNANDES, Elora; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; BRANCO, Sérgio. **Privacidade e Proteção de Dados de Crianças e Adolescentes**. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2021, p. 15-28.

ALANA; SÃO PAULO. Ministério Público. **Comentário Geral N° 25 sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital**: Versão Comentada. Autores: João Francisco de Aguiar Coelho et al. São Paulo: Instituto Alana, 2022. 152 p. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CG-25.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BASAN, Arthur Pinheiro. **Publicidade digital e proteção de dados pessoais**: o direito ao sossego. 1. ed. Indaiatuba: Foco, 2021.

BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. **Vigilância líquida**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 16 jan. 2014. BESSA, Leonardo Roscoe. A Lei Geral de Proteção de Dados e o direito à autodeterminação informativa. **Consultor Jurídico**, 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-26/leonardo-bessa-lgpd-direito-autodeterminacao-informativa/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BIONI, Bruno Ricardo (Org.). **Proteção de dados**: contexto, narrativas e elementos fundamentais. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021.

BOTELHO, Marcos César. A proteção de dados pessoais enquanto direito fundamental: considerações sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 32, p. 191-207, jan./jun. 2020. DOI: 10.35356/argumenta.v0i32.1840. Disponível em: <https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/312>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Diretor da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Enunciado CD/ANPD nº 1, de 22 de maio de 2023. Dispõe acerca do tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 98, seção 1, p. 129, 24 maio 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/enunciado-cd/anpd-n-1-de-22-de-maio-de-2023-485306934>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **ANPD abre processo sancionador e emite determinações ao TikTok**, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-abre-processo-sancionador-e-emite-determinacoes-ao-tiktok>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Resolução nº 245, de 5 de abril de 2024. Dispõe sobre os direitos das crianças e adolescentes em ambiente digital. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 68, seção 1, p. 42, 9 abr. 2024a. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-245-de-5-de-abril-de-2024-552695799>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 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: 26 jun. 2025.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **ANPD determina adoção de medidas preventivas à X. Corp**. Brasília, DF: ANPD, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-adocao-de-medidas-preventivas-a-x-corp>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Institui a política de governança no compartilhamento de dados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 out. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm). Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 fev. 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc115.htm). Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 1990. Seção 1, p. 22255. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, 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: 26 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4474, de 2024**. Altera as Leis nº 8.069/1990, nº 12.965/2014 e nº 13.709/2018 para instituir medidas de proteção a crianças e adolescentes na internet. Autoria: Antonio Carlos Rodrigues. Apresentação: 21 nov. 2024d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2470873>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 954, de 17 de abril de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 17 abr. 2020. **Diário Oficial da União**: edição extra, 17 abr. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm). Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação direta de constitucionalidade nº 6.649**. Direito constitucional. Direitos fundamentais à privacidade e ao livre desenvolvimento da personalidade. Tratamento de dados pessoais pelo estado brasileiro. Compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da administração pública federal. ADI e ADPF conhecidas e, no mérito, julgadas parcialmente procedentes. Interpretação conforme à constituição. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos futuros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 15 set. 2022. Publicado em: 19 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079238>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em: 07 mai. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 08 mai. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442902&ori=1>. Acesso em: 26 jun. 2025.

DONEDA, Danilo César Maganhoto. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico Journal of Law – EJJL**, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91–108, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1315>. Acesso em: 26 jun. 2025.

DUARTE, Alan; NASCIMENTO, Letícia Queiroz. Tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes: a necessidade da realização e documentação de uma avaliação de prevalência do melhor interesse. In: STURZA, Janaína Machado; BORGES, Maria Creusa de Araújo; COSTA, Fabrício Veiga (Org.). **Direitos e Garantias Fundamentais II**. Anais do CONPEDI, 2023, p. 228- 249. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/5pp4fsrq/Z7x3I7fE4910WEG3.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2025.

FERNANDES, Elora; MEDON, Filipe. Proteção de crianças e adolescentes na LGPD: desafios interpretativos. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 1–22, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.pge.rj.gov.br/index.php/revistapge/article/view/87>. Acesso em: 26 jun. 2025.

HARARI, Yuval Noah. **Nexus**: uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à Inteligência Artificial. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

HARTUNG, Pedro. Internet virou “campo minado” para crianças e jovens, diz especialista. [Entrevista concedida a] Luiz Claudio Ferreira. **Agência Brasil**, Brasília, 26 jan. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2025-01/internet-virou-campo-minado-para-criancas-e-jovens-diz-especialista>. Acesso em: 26 jun. 2025.

FONSECA, Felipe Magno Silva. **Tutela penal dos dados pessoais na sociedade informacional de riscos**. 2023. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www>.

bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/21519/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Felipe%20Magno%20Silva%20Fonseca%20-%202023%20-%20Completa.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

FRAZÃO, Ana. Proteção de dados, inteligência artificial e crianças. In: LATERÇA, Priscilla Silva; FERNANDES, Elora; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; BRANCO, Sérgio. **Privacidade e Proteção de Dados de Crianças e Adolescentes**. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2021, p. 84-106.

INSTITUTO ALANA; INTERNETLAB. **O direito das crianças à privacidade**: obstáculos e agendas de proteção à privacidade e ao desenvolvimento da autodeterminação informacional das crianças no Brasil. Contribuição conjunta para o relator especial sobre o direito à privacidade da ONU. São Paulo, 2020.

LEAL, Lívia Teixeira. Internet of toys: os brinquedos conectados à internet e o direito da criança e do adolescente. **Revista Brasileira de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 12, p. 175–187, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/viewFile/38/32> Acesso em: 26 jun. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 84, de 2 dez. 2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Deborah Siqueira de. Capítulo 23. Desdobramentos Práticos da Minimização de Dados. In: PALHARES, Felipe. **Estudos Sobre Privacidade e Proteção de Dados**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/estudos-sobre-privacidade-e-protecao-de-dados/1353726854>. Acesso em: 7 jul. 2025.

ÖZKUL, Didem; VOSLOO, Steven; BAGHDASARYAN, Bella. **Best interests of the child in relation to the digital environment**. Florença: UNICEF Innocenti, fev. 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/innocenti/media/10571/file/UNICEF-Innocenti-Best-interests-child-digital-environment-brief-2025.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

PINHEIRO, Iuri; BOMFIM, Vólia. A Lei Geral de Proteção de Dados e seus impactos nas relações de trabalho. In: BARZOTTO, Luciane Cardoso; COSTA, Ricardo Hofmeister de Almeida Martins (Org.). **Estudos sobre LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados – Lei nº 13.709/2018**: doutrina e aplicabilidade no âmbito laboral. Porto Alegre: Escola Judicial do TRT4, 2022. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/media/1063693/E-book-EstudosLGPD-Edjud4.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; RETTORE, Anna Cristina de Carvalho. O princípio do melhor interesse no ambiente digital. In: LATERÇA, Priscilla Silva; FERNANDES, Elora; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; BRANCO, Sérgio. **Privacidade e Proteção de Dados de Crianças e Adolescentes**. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2021, p. 255-286.

TIC KIDS ONLINE BRASIL. **Pesquisa Sobre O Uso Da Internet Por Crianças E Adolescentes No Brasil**. Livro Eletrônico, 2024. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512154312/tic\\_kids\\_online\\_2024\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512154312/tic_kids_online_2024_eletronico.pdf). Acesso em: 7 jul. 2025.



UNICEF. **Children and digital marketing:** industry toolkit. [S.I.]: UNICEF, 2022. Disponível em: [https://www.unicef.dk/wp-content/uploads/2022/09/industry-toolkit-children-digital-marketing\\_07.pdf](https://www.unicef.dk/wp-content/uploads/2022/09/industry-toolkit-children-digital-marketing_07.pdf). Acesso em: 26 jun. 2025.

WRIGHT, Verrion. Conformidade com a COPPA: Lei de Proteção à Privacidade Online de Crianças. **BigID**, [s. d.]. Disponível em: <https://bigid.com/pt/blog/coppa-compliance/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização da informação. In: BRUNO, Fernanda et al. (Orgs.). **Tecnopolíticas da vigilância:** perspectivas da margem. São Paulo: Boitempo, 2018.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

**Políticas Públicas para mitigação do controle das organizações criminosas:** análise no condomínio popular Morar Melhor em Porto Velho, Rondônia

***Public Policies for Mitigating the Control of Criminal Organizations:***  
*An Analysis of the Morar Melhor Housing Complex in Porto Velho, Rondônia*

Marina Milhomem Souza<sup>1</sup>

Felipe Magno Silva Fonsêca<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bacharela em Direito, pelo Centro Universitário São Lucas. Especialista em Direito (EMERON). Especialista em Direito Penal e Processo Penal (UNOPAR) e Especialista em Licitações e Contratos Administrativos (UNOPAR). E-mail: marinams033@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (PUC-PR). Mestre em Direito (UERJ). Especializações em: Proteção de Dados Pessoais: LGPD & GDPR (FMP); Direito Ambiental (EMERON); Direito Público (UNIDERP); Gestão Pública (UEPB); Investigação Digital (VINCIT - em curso). Graduação em Direito (UEPB). Data Protection Officer (DPO), com certificação internacional EXIN. Promotor de Justiça no MPRO. Coordenador de Proteção de Dados Pessoais do MPRO. Coordenador do Núcleo de Enfrentamento a Crimes Cibernéticos (NUCIBER-GAECO). E-mail: 21855@mpro.mpro.br.



## Resumo

Todos os dias observam-se pichações e demais demarcações das atividades de facções em bairros e cidades. Não apenas isso, mas o próprio avanço das organizações criminosas no território brasileiro, principalmente nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. O estudo tem como objetivo investigar como as ações estatais, por meio de políticas públicas, podem mitigar o controle das facções criminosas em residenciais populares, também chamados de habitação de interesse social, em específico no Residencial Morar Melhor, em Porto Velho/RO. Para tanto, adota-se uma metodologia descritiva, com dados quantitativos oriundos da Polícia Militar do Estado de Rondônia e pesquisa bibliográfica, por meio de artigos científicos e livros. Foram analisadas as políticas públicas adotadas por meio da operação SUFOCARE e o Plano Aliança pela Vida, instituído por meio do Decreto nº 30.022/2025. Nesse sentido, observou-se que com a presença policial o Residencial Morar Melhor apresentou resultados positivos na queda do número de perturbação, e aumento de prisões efetuadas. Além disso, apresentou-se uma alternativa para a intervenção (quando já há o domínio das facções criminosas), uma estratégia preventiva de ocupação orientada, voltada para a presença do Estado no ato de entrega das unidades habitacionais, bem como sua permanência nos condomínios. Por conseguinte, apresentam-se medidas que podem ser empregadas em prol da população e de modo a serem expandidas nas demais localidades do Estado de Rondônia, garantindo um ambiente seguro e com garantia de direitos.

**Palavras-chave:** organizações criminosas, conjuntos habitacionais, políticas públicas.

## Abstract

Every day, graffiti and other markings of gang activities are observed in neighborhoods and cities. Not only this, but the expansion of criminal organizations in Brazil itself, particularly in the housing complexes of the Minha Casa Minha Vida Program, is also evident. The study aims to investigate how government actions, through public policies, can mitigate the control of criminal gangs in affordable housing, also known as social housing, specifically in Residencial Morar Melhor, in Porto Velho, Rondônia. To this end, a descriptive methodology was adopted, using quantitative data from the Rondônia State Military Police and bibliographic research, including scientific articles and books. The public policies adopted through Operation SUFOCARE and the Alliance for Life Plan, established by Decree No. 30,022/2025, were analyzed. In this sense, the findings showed that with police presence, Residencial Morar Melhor yielded positive results, reducing the number of disturbances and increasing arrests. Furthermore, it presented an alternative to intervention (when criminal factions are already in control), a preventive strategy of targeted occupation, focused on the government's presence during the delivery of housing units, as well as their continued existence in the condominiums. Therefore, measures are presented that can be implemented to benefit the population and can be expanded to other locations in the state of Rondônia, ensuring a safe environment and guaranteeing rights.

**Keywords:** criminal organizations, housing complexes, public policies.

## Introdução

Observa-se o avanço das organizações criminosas em todos os estados do Brasil, contando com uma estrutura bem definida, objetivos claros, sistema de recrutamento e expansão de influência. O domínio das facções criminosas, especialmente em conjuntos habitacionais populares, acaba gerando sensação de insegurança, afetando diretamente a população, que se vê à mercê desses agentes.

O poder exercido por essas organizações dita regras, comportamentos, serviços a serem ofertados e até a convivência dentro dos condomínios, criando um “novo estado” paralelo. Nota-se que há forte predominância de organizações criminosas em conjuntos habitacionais localizados em Porto Velho, Rondônia. Dito isso, surge a pergunta orientadora do presente artigo: as políticas públicas podem diminuir o controle de facções criminosas em residenciais populares?

Nesse sentido, a presente temática mostra-se atual e de significativo valor social, uma vez que, com os recentes ataques ocorridos no início de 2025, em Porto Velho/RO, e a consequente disputa de controle das facções, a matéria mostra-se fundamental para atendimento das necessidades da sociedade.

Além disso, revela seu valor acadêmico, tendo em vista a possibilidade de subsidiar estudos futuros em busca de benefícios para a comunidade local, e assim, fomentar a implementação de Políticas Públicas para demais localidades do Estado de Rondônia, assegurando a segurança da população, o oferecimento de serviços sociais e garantia da dignidade como pessoa humana.

Dessa forma, como objetivo geral, o presente artigo busca averiguar a implementação de políticas públicas como forma de diminuição do controle de facções criminosas em residenciais populares, em especial no conjunto habitacional Morar Melhor. O artigo possui os seguintes objetivos específicos: compreender o conceito de políticas públicas; entender o funcionamento de organizações criminosas; identificar as organizações criminosas atuantes em Porto Velho/RO; analisar a aplicação de políticas públicas executadas no condomínio Morar Melhor.

O presente artigo seguirá quanto à metodologia de pesquisa uma abordagem descritiva, haja vista o estudo e descrição das intervenções de políticas públicas no condomínio Morar Melhor, com utilização de dados quantitativos, por meio de pesquisa de campo, com expediente à Polícia Militar do Estado de Rondônia (PMRO), fazendo um paralelo entre o início da operação e a presente data. Além disso, utilizar-se-á como metodologia a pesquisa bibliográfica, com coleta de dados por meio de artigos científicos, livros e revistas científicas, de modo a embasar a abordagem do estudo.

O artigo possui estrutura em três tópicos: o primeiro é destinado à compreensão do conceito geral de políticas públicas, com subtópico referente à compreensão de políticas públicas de habitação. O segundo tópico busca abordar as organizações criminosas, passando para a identificação dos principais grupos atuantes em Porto Velho/RO. O terceiro tópico destina-se à

análise quanto às ações e políticas públicas adotadas no condomínio Morar Melhor. Por fim, as deduções finais serão apresentadas nas Considerações Finais.

## 1 Políticas públicas

Antes de adentrar o tema central do artigo, importante se faz a compreensão sobre o que seria política pública, como surgiram as ações de governança, como é o processo de formação e para quem se destinam. Nesse sentido, há correntes de estudiosos que acreditam que o surgimento da política pública, também conhecido como “Estado do Bem-Estar Social” (“*Welfare State*”), resultou do processo de industrialização.

Arretche (1995) produziu um estudo referente à “Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas”, em que reuniu vários estudos sobre a origem do estado de bem-estar social. Um ponto central do estudo expõe que a industrialização dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, acarretou efeitos sobre a estrutura da população, sobre sua renda, distribuição de poder e mecanismos de socialização (Arretche, 1995, p. 6-7).

Logo, essa mudança na estrutura exige novos contornos, novas formas de integração social, especialização do trabalho, e, em consequência disso, surgem novos problemas sociais. Para a autora, a origem dos programas sociais resulta de uma resposta às necessidades da classe operária (Arretche, 1995, p. 18).

Dito isso, para a formulação de política pública, necessária se faz a observância dos problemas sociais considerados importantes, geralmente resultado da ação política de movimentos sociais, partidos políticos, mídia, etc. (Capella, 2018, p. 13). Portanto, infere-se que com os novos contornos sociais se formando, surgem novas demandas e problemas sociais que terão, ou não, a atenção dos atores políticos no processo de formação das políticas públicas.

Ressalta-se que os legisladores eleitos têm por ofício a responsabilidade de inclusão nas discussões públicas, de assuntos relevantes para a coletividade, para os grupos que representam, sem contudo, excluir-se a participação da sociedade civil (Fonte, 2021, p. 19). Dessa forma, mostra-se imperiosa a observância do processo de formação e decisão das políticas públicas, de modo a se fazerem ouvir os mais diversos grupos e demandas.

Frey (200, p. 226) divide as fases da política pública em: percepção e definição de problemas, “*agenda-setting*”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Os problemas a serem definidos configuram-se como o cerne da formulação das políticas públicas, a origem da formulação, conforme entendimento de Capella:

Hoje, embora a visão sobre o campo (e sobre a própria ideia a respeito do que problemas são) tenha se modificado, **o ponto de partida para compreender a formulação de políticas públicas reside no processo de definição de problemas**, por meio do

qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão (Capella, 2018, p. 14, grifo nosso).

Compreende-se que, uma vez definidos os problemas, ocorre a chamada definição de agenda pública ou sistêmica. A formação da agenda pública não indica necessariamente que os problemas listados serão incluídos na agenda institucional/formal. De modo simples, a agenda pública refere-se às pretensões de inclusão em pauta, já a agenda institucional refere-se aos problemas que serão propriamente debatidos (Fonte, 2021, p. 19).

A busca pela solução dos problemas públicos levados pela agenda institucional demonstra-se, por vezes, um processo longo e árduo, uma vez que envolve diversos atores políticos e Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), com visões divergentes e contraditórias (Capella, 2018, p. 72). Configuram-se, portanto, verdadeiras “arenas políticas”, onde há grandes discussões sobre a melhor decisão para ser empregada.

Para ganhar roupagem jurídica e existência formal, a política pública deve conter preliminarmente os seguintes elementos: orçamento público, planejamento público e discricionariedade administrativa. A previsão orçamentária, refere-se ao gasto que o Estado demandará para a execução da política pública, sem a devida previsão orçamentária, não será possível a execução de políticas públicas. O planejamento público, diz respeito a funções de transparência, definição de objetivos que serão empreendidos com a política pública. Por fim, a discricionariedade administrativa, representa a decisão dos instrumentos para consecução do interesse público, decorrente da política pública (Fonte, 2021, p. 23-27).

Isso posto, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), expõe que para a existência da política pública em âmbito formal, primeiro deve ocorrer o ato normativo (lei, regulamento), já em âmbito material, envolve a definição de programa ou ação, a ser executado por entidade ou órgão público (ANPD, 2023, p. 20).

Nesse sentido, no que concerne ao ciclo da política pública, além dos custos a serem empregados na execução da política pública, imperioso se faz a avaliação e o alcance ou não dos objetivos delimitados. Mastrodi e Araujo Ifanger (2019, p. 12) afirmam que:

O custo envolvido é um dos principais fatores que levam a entender por que toda política pública, para ser compreendida como tal, tem necessariamente que ser idealizada num ciclo com começo, meio e fim, com avaliações periódicas visando identificar se a aplicação de dinheiro público em certa política deve ou ser mantida: se os objetivos da política têm sido atingidos, mantém-se a política; do contrário, não se justifica a sua continuidade. Enfim, o custo é característica da política pública, e não do direito que eventualmente seja implementado por ela.

Dessa forma, a avaliação periódica dos resultados alcançados serve de parâmetro para os instrumentos adotados, inclusive para a alteração da abordagem, visando garantir um melhor resultado, ou para a descontinuidade da política pública, até que novos estudos e abordagens possam ser adotadas.

Dito isso, Gelinski e Seibel (2008, p. 228) conceituam políticas públicas como:

[...] ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas públicas é concebido como processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Diante do exposto, pode-se compreender que as políticas públicas surgem de problemas sociais relevantes. Esses problemas são incluídos na agenda institucional, onde serão debatidos por vários atores políticos, de modo a se alcançar uma solução plausível, observando sempre a previsão orçamentária e o planejamento. Superada tal discussão, passar-se-á à instrução de políticas públicas de habitação.

### 1.1 Políticas públicas de habitação

A moradia é um direito social previsto na Constituição Federal, diretamente relacionada à dignidade da pessoa humana, à qualidade de vida, à inclusão social e ao desenvolvimento urbano. Nessa conjuntura, a política habitacional busca enfrentar o déficit de moradia, de modo a garantir aos mais vulneráveis a possibilidade da casa própria.

No Brasil, no Governo de Getúlio Vargas, iniciou-se um plano de desenvolvimento nacional, com foco no processo econômico e promoção da industrialização (Borges, 2013, p. 143). Nessa perspectiva, conforme ilustrado no tópico anterior, a industrialização é um dos principais fatores para mudanças relevantes na estrutura da sociedade, de modo que com ela, surgem novos problemas sociais.

Bertol (2024, p. 79) aduz, quanto ao estabelecimento de padrões sociais mínimos, que deveriam ser assegurados a todos os trabalhadores, em decorrência da nova estrutura social:

O período Vargas consolidou a legislação trabalhista e estabeleceu parâmetros sociais mínimos em prol dos trabalhadores, mas excluiu um expressivo contingente de mão de obra informal assalariada. De modo paralelo a isso, cresceu o entendimento de que o mercado imobiliário não teria “condições” de atender aos trabalhadores e que seria necessária a atuação mais direta do Estado para o atendimento das necessidades habitacionais dos trabalhadores.

Posteriormente, em 1964, durante a vigência do regime militar, fora criado o já extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela gestão do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com ênfase na construção de habitação popular, como meio de atenuar a questão social da época (Borges, 2013, p. 144).

Destaca-se que uma das características de construção habitacional promovida pelo Banco Nacional de Habitação foi a localização das residências em periferias, distantes das infraestruturas implantadas nos centros urbanos, fortalecendo a desigualdade social e a exclusão terri-



torial (Marguti, 2018, p. 120). Esse traço da política pública habitacional acaba por fomentar a segregação social, de modo que não há, na maioria das vezes, nesses espaços residenciais, um modelo arquitetônico básico, que inclua infraestruturas integradas aos demais espaços urbanísticos, de modo a prover a urbanidade.

Com o advento do novo modelo federativo e a Constituição Federal de 1988, houve uma mudança de paradigma por meio da descentralização. Dessa forma, políticas habitacionais e outras políticas sociais foram assumidas parcialmente pelos governos municipais (Borges, 2013, p. 146). Essa mudança foi primordial para o modelo de política pública atual, em que prevalece em grande parte a influência do setor privado de construção.

A partir disso, o Brasil passou a adotar o programa de política habitacional nos moldes mexicano e chileno. Logo, a habitação passa a ser produzida pelo setor privado, tendo em vista o grande volume de residências a serem produzidas, englobando desde a escolha da localização da construção até as soluções de engenharia e arquitetura (Marguti, 2018, p. 124).

Permanece o modelo de afastamento dos empreendimentos habitacionais de baixa renda, em que, para escolha da localidade, buscam-se terras de baixo custo, distantes dos centros urbanos. Ocorre, então, o processo de demanda especulativa, em que, seguindo a lógica do mercado, as residências tornam-se acessíveis à parcela mais pobre da população, quando há ausência ou precariedade de infraestrutura, de modo que conforme ocorrem as melhorias os valores dos solo aumentam, gerando um novo processo de expansão (Borges, 2013, p. 151).

Nesse sentido, aduz o estudo dirigido pelo Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Cidades, o Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, numa parceria voltada a recomendações para a garantia de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável:

Mas o problema é que o procedimento de afastamento dos empreendimentos habitacionais de baixa renda, comum nas cidades grandes, se replica em cidades médias e até em pequenas, onde as variações do preço fundiário não são tão acentuadas. Mesmo assim, opta-se por situar novos conjuntos habitacionais de interesse social em áreas distantes, favorecendo o espraiamento urbano, aumentando os custos de infraestrutura (em especial de saneamento e transporte), facilitando a ação especulativa do mercado (nas áreas abertas pela expansão urbana) e remetendo sempre os segmentos mais pobres da população ao que a urbanista Ermínia Maricato, da USP, denomina de exílio na periferia (Brasil, 2015, p. 31).

Percebe-se, portanto, que há uma forte tendência de escolha dos terrenos a serem construídos em locais mais afastados, o que permanece até os dias hodiernos. Dessa forma, em sua grande maioria, os conjuntos habitacionais, são entregues distantes da malha da cidade, com pouca estrutura urbanística, gerando verdadeira exclusão territorial e social.

Ainda que se tenha atendido a demanda de moradia, surge uma nova problemática: a necessidade de levar a cidade aos locais distanciados. Então ocorre novo gasto público, com novas delimitações de problemas, deslocamento da população para longe das oportunidades de

emprego, estudo e lazer, que acaba tornando-os ainda mais vulneráveis ante a insuficiência de recursos necessários para o desenvolvimento (Borges, 2013, p. 126).

Dessa forma, a falta de suporte básico no local de construção desses conjuntos habitacionais acaba gerando espaço para o surgimento dos estados paralelos, como forma de “manutenção” do convívio, assunto que será abordado a seguir.

## 2 Organizações criminosas

Segundo o parágrafo primeiro do artigo 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova; infrações penais correlatas e procedimento criminal, a organização criminosa pode ser definida como:

[...]

§1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou sejam de caráter transnacional (Brasil, 2013).

Observa-se que na conceituação do diploma legal, as características primordiais para a definição de organização criminosa são: associação de pessoas; estrutura ordenada; divisão de tarefas; obtenção de vantagem; prática de infrações; prática de infrações penais previstas em tratados ou convenções internacionais e organizações terroristas.

Entretanto, as associações criminosas não são mazelas apenas do século XXI. Segundo Grego (2020, p. 2), a criminalidade organizada nos moldes atuais teve seu nascimento na Itália do século XIX, e no século XX, nos Estados Unidos da América. No Brasil, a primeira organização criminosa que se pode citar é oriunda da época do cangaço, liderada por Virgulino Ferreira da Silva, também conhecido como Lampião, no final do século XIX (Silva; Silva; Ribeiro, 2020, p. 6).

Um dos fatores que pode ser identificado como principal contribuinte para o avanço das organizações criminosas pelo Brasil foi o chamado encarceramento em massa. Uma política criminal de controle social, voltado ao aprisionamento, como forma de punição, resultando na superlotação das penitenciárias e violação de direitos humanos (Nunes, 2023, p. 27). Essa estratégia de controle criminal acabou gerando sérias violações dos direitos fundamentais inerentes ao homem, acarretando a congregação dos presos pela luta de melhores condições nos estabelecimentos prisionais.

Somado a isso, durante o regime militar, a junção de presos comuns com presos políticos proporcionou uma troca de informações sobre organização, de modo que os presos comuns puderam coordenar-se e estruturar-se (Nunes, 2023, p. 34). Nesse ínterim, surgem organizações elaboradas, com poder centralizado e divisão de tarefas, dando início às organizações criminosas conhecidas atualmente.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022, p. 12), as organizações criminosas encontram-se presentes nas 27 (vinte e sete) unidades federativas do Brasil. Ao todo, há em torno de 53 (cinquenta e três) facções criminosas atuantes, conforme as características de cada região e origem, espalhadas pelos estados.

Contudo, deve-se olhar para o crescimento da dominância das organizações criminosas no Brasil sob o olhar multifacetado, em que a expansão para além dos limites das prisões ocorre principalmente onde há falhas do Estado em garantir direitos sociais básicos (Silva, 2023, p. 15). Nesse sentido, as facções instalaram-se em comunidades onde há falta de políticas públicas que forneçam qualidade social básica, buscando legitimar-se por meio de “políticas assistencialistas” ou simplesmente pela imposição pelo medo.

Em primeiro lugar, esse tipo de política assistencialista tem como objetivo atrair a população da comunidade, de modo que passem a não confiar mais no apoio do Estado, instalando-se como verdadeiro estado paralelo. Não apenas isso, mas de início fornecendo certo tipo de proteção na localidade da qual se apossaram (Salmen, 2023, p. 85).

Desse modo, cria-se uma falsa sensação de segurança ao proibir que integrantes da facção realizem roubos, furtos ou outros crimes dentro dos domínios da localidade. Isso se dá porque a prática de crimes atrairia a presença policial, prejudicando assim a dinâmica de poder exercida pelos criminosos. Logo, alimenta-se a impressão de segurança e paz, de modo a subjugar as pessoas às leis do crime (Silva, 2023, p. 65).

Essa tática mostra-se eficaz para que a organização possa se instalar em um determinado local e assim manter o seu controle, instituindo regras e prestando benfeitorias que futuramente poderão ser cobradas na forma de favores ou obediências às regras impostas. Nessa perspectiva, Grego e Freitas (2020, p. 22-23) lecionam que:

É muito comum os traficantes, nos conglomerados brasileiros, à guisa de exemplo, prestarem toda sorte de benefícios sociais à população menos favorecida, substituindo práticas das quais deveria se encarregar o Estado para, em seguida, cobrar altíssimo preço por isso. O traficante acaba por arregimentar adultos, crianças e adolescentes para trabalharem como funcionários do tráfico, servindo como mulas, soldados, vigilantes, guardadores de drogas, dentre inúmeras outras funções. Recusar a ajuda e a prestação de serviços ao tráfico no mais das vezes custa a própria vida do cidadão menos favorecido.

Pode-se averiguar também que, ao não chamarem a polícia para a resolução de conflitos, os moradores também tentam garantir a própria segurança, uma vez que a “lei” das facções impera no local, e aqueles que a ela desobedecem estão sujeitos às sanções do tribunal do crime. O medo constante e o domínio das organizações criminosas nos espaços sociais, onde o Estado deveria ter exercido sua presença, gera sentimento de ansiedade coletiva, temor coletivo, de forma que a população se mantém sob as regras impostas como forma de sobrevivência (Salmen, 2023, p. 45).

Além da ameaça constante das facções criminosas, por vezes observa-se a captação de menores e jovens para ingressarem nas organizações criminosas. O contato diário e até mesmo a imposição de favores introduzem jovens e crianças à vida criminosa. Inicia-se então um ciclo, onde jovens e menores das localidades carentes, rodeados de desigualdade social, tornam-se coautores e partícipes de delitos que visam à manutenção da organização criminosa (Fava, 2018, p. 28).

Diante do exposto, necessária se faz a análise da realidade local do Município de Porto Velho, capital de Rondônia (RO), com as dinâmicas próprias que se constituíram na região.

## 2.1 Organizações criminosas atuantes em Porto Velho/RO

Rondônia, conforme censo realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023a), possui 52 (cinquenta e dois) municípios, espalhados numa área territorial de 237.754,171 km<sup>2</sup>, com população de 1.581.196; localiza-se na região Norte, fazendo parte da Amazônia Legal, com fronteiras com Mato Grosso, Amazonas, Acre e Bolívia. Já sua capital, a cidade de Porto Velho, possui população de 460.434 habitantes (IBGE, 2023b).

Em decorrência da sua posição fronteiriça, próxima aos grandes produtores de drogas, bem como o cenário de migração de grupos criminosos do Sudeste para outras regiões do Brasil, Rondônia foi incluída no foco de atuação das grandes organizações criminosas nacionais (Santos *et al.*, 2024). Não somente isso, mas fatores como as alianças formadas no Sistema Prisional, com o consequente “batismo” para entrada na facção, bem como a própria dinâmica do mercado e rotas de drogas na Amazônia (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024, p. 73).

Contudo, ressalta-se que um dos motivos dominantes para o estabelecimento das organizações criminosas é a falta de políticas públicas que diminuam as desigualdades sociais e a ausência da presença estatal na comunidade (Almeida; Gomes, 2022, p. 753).

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), as principais facções atuantes em Rondônia são: Primeiro Comando da Capital (PCC), sendo essa a principal, atuando hegemônica em 11 (onze) cidades de Rondônia; Comando Vermelho (CV); Primeiro Comando Panda (PCP) e Tropa da Revolução (TDR).

Especialmente em Porto Velho, observa-se concentração das organizações criminosas nos conjuntos habitacionais do *Programa Minha Casa, Minha Vida*, como o *Orgulho do Madeira*, na zona leste da cidade, e *Morar Melhor*, na zona sul. Especificamente, prevalece o Orgulho do Madeira sob domínio do Comando Vermelho, e o Morar Melhor sob o controle do PCC e PCP (Silva, 2023, p. 95).

Tendo em vista que o objeto do presente trabalho consiste no conjunto habitacional do Morar Melhor, far-se-ão algumas considerações sucintas quanto às organizações criminosas do Primeiro Comando da Capital e Primeiro Comando Panda, atuantes no condomínio.

O Primeiro Comando da Capital (PCC) teve início no Centro de Readaptação da Casa de Custódia de Taubaté, cujos detentos eram constantemente submetidos a condições de cumprimento de pena degradantes (Silva; Silva; Ribeiro, 2020, p. 13). Sob esse viés de tratamento desumano, surgiu uma das maiores facções criminosas do Brasil, ganhando espaço e influência nos mais diversos ramos do cotidiano.

O controle territorial é fundamental para o PCC, de modo que a organização tem como objetivo a expansão dentro e fora das prisões. Esse domínio é exercido e mantido por meio de violência, ameaças e sanções contra quem descumpre as regras estabelecidas (Silva, 2023, p. 44). Esse método também é utilizado nos conjuntos habitacionais, para manutenção da subjugação dos moradores.

Já o Primeiro Comando do Panda, atualmente denominado como *Família do Gueto*, surgiu em 2012, com seu estatuto próprio. Essa organização criminosa atua principalmente na Capital de Rondônia, oriunda da Penitenciária Edvan Mariana Rosendo, conhecida como “Presídio Urso Panda” ou “Panda”. Nasceu como forma de resistência às grandes facções nacionais, contando também com integrantes dissidentes do PCC (Silva 2023, p. 41).

Observa-se, portanto, que Rondônia encontra-se no centro da disputa das facções criminosas, que buscam manter o controle para a prática de atividades ilícitas. Não apenas isso, mas Porto Velho é palco de disputa das maiores organizações criminosas do Brasil, Comando Vermelho e Primeiro Comando da Capital.

### 3 Aplicação de políticas públicas no Condomínio Morar Melhor

Uma vez identificadas as organizações criminosas atuantes em Porto Velho/RO, e o seu surgimento no Estado, o presente capítulo busca entender o funcionamento do programa habitacional Morar Melhor, bem como a dinâmica das facções no condomínio. Posteriormente, passar-se-á às ações empregadas, com as intervenções do Estado e esclarecimentos dos resultados obtidos. Por fim, uma breve consideração quanto às possibilidades de atuação do Estado diante da mecânica de domínio das facções.

#### 3.1. Programa de habitação do Morar Melhor em Porto Velho/RO

O condomínio Morar Melhor está localizado na BR 364, Bairro Aeroclube, em Porto Velho/RO, possuindo 2.512 (duas mil, quinhentos e doze) unidades habitacionais. Para sua construção, foi firmado o Termo de Cooperação nº 006/PGE-2015, em que o Governo do Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social (SEAS), e a Prefeitura Municipal de Porto Velho, por meio da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo - Semur, consolidaram parceria com Instituições Financeiras (IFs), credenciadas junto ao Ministério das Cidades.

Posteriormente, o Edital nº 003/2017/Coordenadoria Estadual De Habitação Demanda Habitacional De Porto Velho, publicado em 17 de julho de 2017, realizou a pré-seleção de famílias para o sorteio das unidades habitacionais localizadas nos empreendimentos Morar Melhor e Cidade de Todos III (Rondônia, 2017).

Extrai-se que um dos requisitos para a inscrição e participação do sorteio seria o de ter renda bruta familiar até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), conforme disposto no item 2.3 do supramencionado edital. Além disso, houve a divisão por grupos, onde seriam beneficiados também candidatos com membros da família com microcefalia, pessoa idosa e pessoa com deficiência (Rondônia, 2017). Observa-se que houve a priorização pelo atendimento de pessoas que se encontravam em grupos vulneráveis.

O condomínio habitacional foi construído com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, por meio do Programa Federal *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV), regido pela Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Segundo o diploma legal o programa tem por finalidade:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos e compreende os seguintes subprogramas: [...] (Brasil, 2009).

Por meio da Portaria nº 363, de 12 de agosto de 2013, que trata das disposições sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial FAR, observam-se as atribuições de cada participante do programa. Entre eles do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, das Instituições Financeiras, dos Estados e Municípios e das empresas do setor da construção civil.

Dito isso, cumpre destacar que, no programa em questão, toda a execução recai sobre as Instituições Financeiras Oficiais Federais, conforme Anexo I, item 3.3 da supramencionada portaria (Brasil, Portaria nº 363, 2013). Além disso, o disposto no item 3.4 aduz quanto às atribuições dos Estados e Municípios:

- a) firmar Termo de Adesão ao PMCMV, disponibilizado no sítio eletrônico ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)), assumindo, no mínimo, as seguintes atribuições:
  - a.1) executar a seleção de beneficiários do Programa, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades em normativo específico;
  - a.2) elaborar e executar Projeto de Trabalho Social (PTS) junto aos beneficiários dos empreendimentos contratados, conforme o disposto no Anexo III, desta Portaria e encaminhar relatório à instituição financeira conforme especificado no Anexo III;
  - a.3) firmar Instrumento de Compromisso garantindo o atendimento dos serviços de educação e saúde e de responsabilidade pela execução do PTS, de que tratam os incisos IV do art. art. 6º e II do art. 23, ambos do Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011;
  - b) promover ações que facilitem a execução de projetos, na forma disposta no art. 4º do Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011;
  - c) estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento (Brasil, 2013).

Nessa perspectiva, verifica-se que toda a concretização fica a cargo das Instituições Financeiras, podendo ser tanto a Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil. Logo, cabe aos Estados e Municípios a execução de projetos de Trabalho Social, seleção de beneficiários, atendimento a serviços essenciais e ações de facilitação de execução de projetos.

Portanto, o *Programa Minha Casa, Minha Vida* mostra-se como a principal política habitacional que objetiva o desenvolvimento urbano e o acesso à moradia por famílias de baixa renda, reduzindo, assim, as ocupações irregulares e precárias.

A preferência de organizações criminosas (Primeiro Comando da Capital e Primeiro Comando do Panda), por condomínios do *Projeto Minha Casa, Minha Vida*, onde há predominantemente pessoas de baixa renda, se dá tanto pela estrutura dos condomínios, quanto pela facilidade na entrada das facções. Nessa perspectiva, ressurgem os estudos quanto à ausência de serviços públicos eficazes, somado à baixa presença policial na região, garantindo a entrada das facções, não apenas isso, mas a utilização das fragilidades sociais do local (Silva, 2023, p. 126).

Estima-se que no Residencial Morar Melhor existam cerca de 8.289 (oito mil, duzentas e oitenta e nove) pessoas (Nascimento, 2025). As facções criminosas atuam com a estratégia de invasões e expulsões dos proprietários das unidades habitacionais, para que os integrantes das facções ocupem os imóveis (Silva; Sival; Ribeiro, 2020, p. 22-23).

Ainda nesse sentido, segundo estudos, as expulsões podem ocorrer também por descumprimento das “normas” das facções:

A violência e o medo frequentemente forçam as pessoas a deixarem suas casas ou apartamentos em busca de segurança. Em Porto Velho, as facções chegam a expulsar moradores dos citados condomínios em caso de desobediência às suas regras e destituir o síndico, impondo mediante o uso da força e intimidação as suas regras de conduta. Há relatos de expulsões de moradores devido à violação das diretrizes impostas pela facção e, normalmente, para acomodar novo membro da facção liberado da prisão (Silva, 2023, p.127).

Observa-se que o método utilizado é a imposição das regras estabelecidas pelas facções, não apenas isso, mas em desapossar os verdadeiros moradores beneficiários das unidades habitacionais, para que assim estabeleçam novos integrantes da organizações criminosas e/ou familiares, gerando a necessidade de intervenção Estatal, para assim retomar a autoridade do conjunto habitacional e assegurar a segurança pública dos moradores.

### 3.2 Das ações empregadas no conjunto habitacional Morar Melhor

Em 26 de dezembro de 2024, iniciou-se a operação SUFOCARE - Morar Melhor, uma ação em conjunto com diversos órgãos estaduais, objetivando combater a criminalidade em Porto Velho, em especial nas Habitações de Interesse Social. A operação não teve foco apenas na intervenção militar, mas nas carências encontradas na população que ali reside (Rondoniaovivo, 2024). Segundo o Comandante-Geral da Polícia Militar, a ação compreendeu prin-

cipalmente o combate efetivo contra as invasões de unidades habitacionais, o furto de energia e água com os “gatos” (ligações clandestinas), o uso das habitações para atividades ilícitas e a depredação dos imóveis (Guedes, 2024).

A partir dessa operação, começa a atuação do Estado em combate às organizações criminosas que se instalaram no Residencial Morar Melhor. Essa ação contou com colaboração de múltiplos órgãos como a Companhia de Água e Esgoto de Rondônia (Caerd), Energisa e Defensoria Pública do Estado, que se instalou para exercício de sua função junto à comunidade (Nascimento, 2025).

Além do patrulhamento policial 24h por dia, houve também a instalação do Centro Integrado de Comando e Controle Móvel, de modo a garantir a permanência das articulações sociais de cidadania e de segurança pública. (Governo do Estado de Rondônia, 2025a).

Marguti (2018, p. 129) argumenta que as intervenções devem ser implementadas abrangendo os vários ramos da infraestrutura básica, seja ela: iluminação pública, rede elétrica, água, esgotamento, equipamentos de serviços públicos, de modo a garantir a salubridade, segurança e regularidade.

Esse tipo de ação configura intervenção policial, quando as facções já estão instaladas na localidade. A intervenção conceitua-se como “[...] uma ação ou operação que emprega técnicas e táticas policiais, em eventos de defesa social, tendo como objetivo prioritário a promoção e a defesa dos direitos fundamentais das pessoas” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2020, p. 30).

Com a Operação SUFOCARE (início do Plano Aliança Pela Vida no Residencial Morar Melhor), estabeleceu-se o policiamento ostensivo pela Polícia Militar de Rondônia. Tendo em vista tratar-se de região dominada por facções, a dinâmica adotada deu-se por meio de reiteradas abordagens, fiscalização e qualificação das pessoas, identificação das unidades habitacionais utilizadas pelas organizações criminosas (seja como esconderijos ou outras atividades), bem como aproximação entre polícia e comunidade (Nascimento, 2025).

Assim, considerando a situação que se observava de domínio das facções nos demais complexos habitacionais em Porto Velho, foi criado o Decreto nº 30.022, de 12 de fevereiro de 2025, que Cria o Comando da Operação do Plano Aliança Pela Vida - PAV, para a instituição de medidas emergenciais de enfrentamento e pacificação de comunidades de Habitação de Interesse Social - HIS no município de Porto Velho (Rondônia, 2025).

Por meio da Operação do Plano Aliança pela Vida (PAV), assume-se uma política pública de segurança, visando não somente ao enfrentamento e combate das organizações criminosas, mas à manutenção e garantia da ordem pública em espaços ocupados por facções. O Plano consiste em ações intersetoriais, contando com a atuação de vários atores sociais, mitigando as lacunas ocasionadas pela não efetivação de políticas públicas anteriores (Nascimento, 2025).

Segundo artigo 3º do Decreto nº 30.022/2025, os órgãos que fazem parte dessa atuação integrada são:

- I - Secretaria Executiva do Gabinete do Governador;  
 II - Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - Sesdec, por meio:  
 a) da Polícia Militar de Rondônia - PM/RO;  
 b) do Corpo de Bombeiros Militar - CBM;  
 c) da Polícia Civil - PC; e  
 d) da Superintendência de Polícia Técnico Científica - Politec;  
 III - Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento social - Seas;  
 IV - Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos - Seosp;  
 V - Secretaria de Estado de Finanças - Sefin;  
 VI - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - Sepog;  
 VII - Secretaria de Estado da Educação - Seduc;  
 VIII - Secretaria de Estado da Saúde - Sesau;  
 IX - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - Sedec;  
 X - Secretaria de Estado de Patrimônio e Regularização Fundiária - Sepat;  
 XI - Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia - Agevisa;  
 XII - Departamento Estadual de Trânsito - Detran;  
 XIII - Superintendência de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos - Sugesp; e  
 XIV - Fundação Estadual de Atendimento Socioeducativo - Fease (Rondônia, 2025).

A integração entre os diversos órgãos estatais para a atuação junto às demandas de territórios ocupados por facções demonstra o compromisso e roupagem de política pública voltado não somente para a consequência (a ocupação por facções), mas também para as causas (distanziamento estatal do lugar).

As principais iniciativas realizadas pelo Plano Aliança pela Vida - Moradia Segura são:

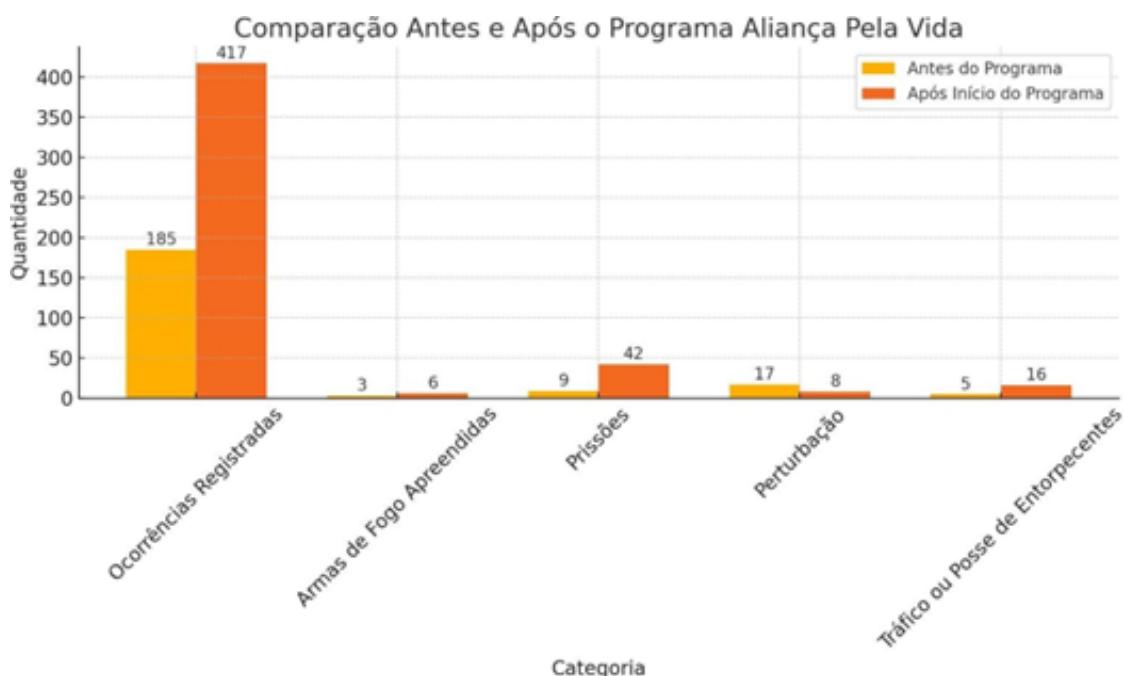
- a Manutenção de pontos de lazer para promover a socialização e o bem-estar da comunidade;
- b Levantamento das demandas socioeconômicas, garantindo assistência às famílias em situação de vulnerabilidade;
- c Ações de combate à violência contra a mulher, fortalecendo redes de apoio e proteção;
- d Atuação das forças policiais na segurança preventiva e repressiva;
- e Recaptura de foragidos da Justiça e cumprimento de mandados de prisão;
- f Apreensão de arma de fogo, reduzindo a criminalidade na região (Rondônia, 2025b, *online*).

Observa-se que o domínio das facções pelo exercício do medo impossibilitava a existência de dados referentes aos delitos mais comuns no condomínio, uma vez que os residentes eram impossibilitados de registrar ocorrências ou requerer a intervenção policial no local (Nascimento, 2025). Essa tática é comum em regiões de domínio das organizações criminosas. A presença policial é desfavorável para a realização das atividades ilícitas. Logo, para a permanência dos moradores nas unidades habitacionais, e garantia de proteção, não era permitida a presença policial em conflitos (Silva, 2023, p. 65).

Nesse cenário, muitas subnotificações são geradas, impedindo dados fidedignos quanto aos delitos ocorridos no residencial antes da operação. O fenômeno da subnotificação consiste na ausência ou obstrução de notificação, que impossibilita o conhecimento da situação real do objeto analisado (Souza; Nunes; Cunhas, 2021, p. 182).

Todavia, observa-se um aumento no número de ocorrências registradas e atendidas desde o início da operação no Residencial Morar Melhor, conforme dados fornecidos pela Polícia Militar do Estado de Rondônia, na tabela na próxima página:

**Figura 1 – Comparação entre o antes e após o Programa Aliança Pela Vida**



Fonte: Nascimento, 2025.

Dessa forma, verifica-se aumento no número de registro de ocorrências, de prisões efetuadas, armas de fogo apreendidas, como reflexo da abordagem mais focada nesse tipo de delito. Em consequência, houve a diminuição do número de casos de perturbação, consequência da presença policial no residencial. Constatou-se também que, com o aumento do número de apreensões e prisões, houve um fenômeno de “migração”, onde os criminosos passaram a migrar para outros residenciais populares (Nascimento, 2025).

Por fim, tem-se presenciado resultados positivos em decorrência dessa intervenção, sendo eles uma maior aproximação da comunidade com as forças policiais, a criação de vínculos com a população, vida noturna e maior circulação de crianças nos espaços de lazer, bem como a reabertura de empreendimentos (Nascimento, 2025).

Essa perspectiva também foi observada em cidades colombianas, onde o Estado passou a atuar nesses locais, efetuando políticas públicas de inclusão, em combate à violência e à criminalidade que havia se instalado na localidade (Xavier, 2008, p. 61).

Contudo, destaca-se que esse tipo de abordagem é utilizado quando já há a ocupação de facções criminosas nos conjuntos habitacionais populares, de modo que atua como um verdadeiro enfrentamento às facções. Mas o Estado não deve agir somente quando as facções se instalaram, também deve agir de maneira planejada e preventiva.

### 3.3 A ocupação orientada como alternativa à intervenção

À vista disso, pensando em uma abordagem preventiva, ocorre a chamada Ocupação Orientada. Essa estratégia, também planejada e executada através do Plano Aliança Pela Vida - Moradia Segura, consiste em um planejamento prévio, programação e organização do processo relacionado à habitação nas Habitações de Interesse Social, com foco no combate às facções criminosas (Nascimento, 2025).

Dessa forma, antes que ocorra o domínio da organização criminosa em um conjunto habitacional, o Estado já se faz presente, no momento de entrega das unidades habitacionais, seja por meio de projetos sociais ou policiamento, resultando numa maior aproximação com a comunidade.

Essa vertente da política pública de segurança acaba gerando maiores benefícios para os residentes que recebem esse tipo de ocupação, que veem o seu direito a uma moradia segura garantidos (Fontes, 2025). Além disso, também se pode observar economia para os cofres públicos, uma vez que, como é sabido, os gastos com operações de intervenção e retomada são altos.

## Considerações finais

As políticas públicas constituem-se como ações governamentais voltadas a resolver determinadas carências da população. Para que uma política pública seja bem definida, necessária se faz a atuação dos diversos atores políticos e sociais, a fim de ser definido os problemas e possíveis soluções. O processo de formação de uma política pública é dividido em fases, sendo elas: a definição do problema, definição da agenda institucional, elaboração de soluções, implementação das políticas e a avaliação.

Uma vertente de política pública é a chamada política de habitação, que tem como objetivo a enfrentar a falta de moradia para todos, principalmente para a população mais vulnerável. No Brasil, a descentralização de competências gerou um novo modelo, em que predomina a escolha da localidade e demais soluções pelo setor privado. Dessa forma, a construção habitacional acaba sendo realizada longe da malha central da cidade, gerando certa exclusão, além da ausência estatal.

Essa ausência abre margem para o estabelecimento de organizações criminosas nos conjuntos habitacionais populares. As organizações criminosas são definidas como uma associação de pessoas, com estrutura ordenada, divisão de tarefas e prática de infrações. Encontram-se presentes nas 27 (vinte e sete) unidades federativas do Brasil, impondo suas “leis”, e exercendo domínio territorial com o medo e ameaças.

Em Porto Velho, as principais facções criminosas são Comando Vermelho, Primeiro Comando da Capital e Primeiro Comando do Panda (atualmente chamado de Família do Gueto). Essas organizações criminosas disputam o controle territorial estabelecendo-se em conjuntos

habitacionais populares, sendo o Orgulho do Madeira dominado pelo Comando Vermelho, o Morar Melhor pelo Primeiro Comando da Capital e Primeiro Comando do Panda.

Em dezembro de 2024, o Estado iniciou uma operação no Residencial Morar Melhor, visando combater a criminalidade e contando com a atuação de diversos órgãos estaduais. Essa operação objetivou em um primeiro momento a retirada das facções criminosas por meio de patrulhamento, abordagens e identificações de pessoas. Além disso, foi instalado um Centro Integrado de Comando e Controle Móvel, bem como o desempenho de atividades da Defensoria Pública, Energisa e Companhia de Água e Esgoto de Rondônia.

Por meio do Decreto nº 30.022/2025, foi instituída a Operação do Plano Aliança Pela Vida - PAV, para enfrentamento e pacificação de Habitação de Interesse Social - HIS. Esse decreto visava à atuação integrada dos mais diversos órgãos, para juntos combaterem as organizações criminosas nesses residenciais.

Surge então a pergunta orientadora do trabalho: as políticas públicas podem diminuir o controle de facções criminosas em residenciais populares? E por meio da pesquisa obteve-se a conclusão de que os atores políticos e sociais, ao implementarem as políticas públicas, devem não apenas tratar a consequência, mas a causa, por meio de atividades que aproximem a comunidade e diminuam as desigualdades.

Não apenas isso, mas é preciso olhar para uma ação preventiva e coordenada, de modo a garantir a presença estatal nesses conjuntos habitacionais no momento da entrega, como ocorre na ocupação orientada. Uma alternativa promissora para impedir que organizações criminosas tomem lugar nessas habitações de interesse social, não apenas isso, de modo a garantir e salvaguardar os direitos dos moradores, tornando-se uma alternativa mais econômica para o Estado.

## Referências

ALMEIDA, Mônica Bisinoto de; GOMES, Acir de Matos. O crime organizado e as políticas públicas de enfrentamento: desafios e consequências. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 7, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/1365>. Acesso em: 1º jul. 2025.

ARRETCHE, Marta TS. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, pp. 03-40, 1995. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/161>. Acesso em: 1º jul. 2025.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Guia orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público**. Brasília, DF: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Política habitacional e controle**: o disciplinamento na política pública de habitação de interesse social. 2024. 237f. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-14082024-095524/pt-br.php>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BORGES, Viviane Florindo. Reflexões sobre a política pública de habitação: do banco nacional de habitação ao Programa habitacional Minha casa, Minha vida. **Boletim Gaúcho de Geografia**, [S.l.], v. 40, n. 2, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37122>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília-DF, n. 02, 08 jul. 2009. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11977&ano=2009&ato=c46ATSU90dVpWT821>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, Edição Extra, 05 ago. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 363, de 12 de agosto de 2013**. Estabelece diretrizes para aquisição e alienação de imóveis com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), especificamente para o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Diário Oficial da União, Brasília-DF, 12 ago. 2013. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes\\_minimas\\_-\\_Casa\\_-\\_Portaria\\_n\\_363.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes_minimas_-_Casa_-_Portaria_n_363.pdf). Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sustentabilidade urbana**: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo e urbanização e países emergentes. Textos para as discussões da Rio+ 20: volume 3 - habitação social e sustentabilidade. Brasília, DF: MMA, 2015. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/mobilidade\\_urbana.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/mobilidade_urbana.pdf). Acesso em: 1º jul. 2025.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 1º jul. 2025.

FAVA, Andréa de Penteado. **A cooptação de crianças e adolescentes pelas organizações criminosas e os desafios para o Poder Nacional**. 2018. 73f. Monografia (Curso de Altos

Estudos de Política e Estratégia) - Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/864>. Acesso em: 1º jul. 2025.

**FONTE**, Felipe de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3 ed. Rio de Janeiro, RJ: Saraiva Jur, 2021.

FONTES, Alex. Habitação: integração entre instituições foca em moradias de interesse social. **Portal SEMUR - Prefeitura do Município de Porto Velho**, Porto Velho, 09 jun. 2025. Disponível em: <https://semur.portovelho.ro.gov.br/artigo/49261/habitacao-integracao-entre-instituicoes-foca-em-moradias-de-interesse-social>. Acesso em: 21 jun. 2025.

**FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2018-2021. Edição especial eleições 2022. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/35eb12ef-b59a-4df1-84b5-2281dbfaac4e>. Acesso em: 1º jul. 2025.

**FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Cartografias da violência na Amazônia**. Vol. 3. São Paulo, SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/16>. Acesso em: 1º jul. 2025.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, [S.l.], n. 21, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 1º jul. 2025.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, [S.l.], v. 42, n. 1-2, pp. 227-240, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227>. Acesso em: 1º jul. 2025.

GRECO, Rogério; FREITAS, Paulo. **Organização criminosa**: comentários à Lei nº 12.850/2013. 2 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2020.

GUEDES, Lenilson de Sousa. Polícia Militar lança Operação: Aliança pela Vida, Moradia Segura. **Portal Polícia Militar de Rondônia**, Porto Velho, 26 dez. 2024. Disponível em: <https://www.pm.ro.gov.br/policia-militar-lanca-operacao-alianca-pela-vida-moradia-segura/>. Acesso em: 1º jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama do Estado de Rondônia. **Portal Cidades – IBGE**, Brasília-DF, 2023a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>. Acesso em: 1º jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama de Porto Velho. **Portal Cidades – IBGE**, Brasília-DF, 2023b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/porto-velho/panorama>. Acesso em: 1º jul. 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar Buno. (Org). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, DF: Ipea, 2018. pp. 119-

133. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil\\_cap08.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil_cap08.pdf). Acesso em: 1º jul. 2025.

MASTRODI, Josué; ARAUJO IFANGER, Fernanda Carolina de. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, [S.l.], v. 24, n. 9, pp. 03-16, 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 1º jul. 2025.

NASCIMENTO, Heline Abreu Braga do. WhatsApp: Mensagem eletrônica individual e Ofício n° 001/2025 - ANEXO I do artigo. **Entrevista sobre ação realizada no condomínio Morar Melhor, Plano Aliança Pela Vida**. Destinatário: Marina Milhomem Souza. Porto Velho, 13 jun. 2025.

NUNES, Ariane Barreto. **O exponencial crescimento das organizações criminosas como um dos fatores resultantes da política estatal de encarceramento em massa**. 2023. 54f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/handle/riu/8784>. Acesso em: 1º jul. 2025.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Manual Técnico-Profissional n° 3.04.01/2020: Intervenção Policial, Processo de Comunicação e Uso da Força**. Belo Horizonte, MG: Assessoria Estratégica de Emprego Operacional (PM3), 2020.

RONDÔNIA. **Decreto n.º 30.022, de 12 de fevereiro de 2025**. Dispõe sobre a Operação Aliança pela Vida - Moradia Segura. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, n. 31, 14 fev. 2025. Disponível em: [https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/SEI\\_0057210072\\_Decreto\\_N\\_30.022\\_.pdf](https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/SEI_0057210072_Decreto_N_30.022_.pdf). Acesso em: 1º jul. 2025.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social; PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo. **Edital n° 003/2017/Coordenadoria Estadual de Habitação**: sorteio de candidatos - Demanda Habitacional de Porto Velho. Porto Velho, 14 jul. 2017. 9 p. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/DH%C2%B3%20-%20EDITAL%20DE%20SORTEIO%20DE%20CANDIDATOS%202017%20-%202014-07-17.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2025.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania. Plano do governo de RO promove transformação social e reforça segurança nos residenciais populares de Porto Velho". **Portal Governo do Estado De Rondônia**, Porto Velho, 25 mar. 2025b. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/plano-do-governo-de-ro-promove-transformacao-social-e-reforca-seguranca-nos-residenciais-populares-de-porto-velho/>. Acesso em: 1º jul. 2025.

RONDÔNIA. Polícia Militar. Com policiamento 24 horas em residenciais populares, crimes são reduzidos em Porto Velho. **Portal Governo do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 13 fev. 2025a. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/com-policiamento-24-horas-em-residenciais-populares-crimes-sao-reduzidos-em-porto-velho/>. Acesso em: 1º jul. 2025.

SALMEN, Ygor Nasser Slah. **O problema das organizações criminosas no Brasil: uma análise da “Operação Alexandria” para se (re) pensar o modus operandi estatal no enfrentamento da questão**. 2023. 120f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Internacional, Curitiba, 2023. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com.br/handle/1/1434>. Acesso em: 1º jul. 2025.

SANTOS, Maria Paula *et al.* Dinâmicas da violência no território brasileiro: Amazonas. In: SANTOS, Maria Paula. **Dinâmicas da violência e da criminalidade na Região Norte do Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2024. pp. 121-166. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14253/1/Dinamicas\\_da\\_violencia\\_Cap4.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14253/1/Dinamicas_da_violencia_Cap4.pdf). Acesso em: 1º jul. 2025.

SILVA, Analice da. **A expansão das facções no Estado de Rondônia e o seu impacto na violência letal**. 2023. 170f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/22176>. Acesso em: 1º jul. 2025.

SILVA, Paulo Lima; SILVA, Terres; RIBEIRO, Rodolfo Luís Andrade. Crimes violentos letais e intencionais no confronto entre as facções criminosas nos residenciais Orgulho do Madeira e Morar Melhor em Porto Velho-RO. **Biblioteca Digital do Ministério da Justiça**, [S.I.], 2020. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4655>. Acesso em: 1º jul. 2025.

SOUZA, Felipe G.; NUNES, Isadora Sofia S.; CUNHA, Maria Da Consolação Magalhães. Subnotificações: o impasse da comunicação de agravos nas análises epidemiológicas. **Sinapse Múltipla**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, pp. 181-184, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/sinapsemultipla/article/view/26729>. Acesso em: 1º jul. 2025.

RONDONIA AO VIVO. “SUFOCARE: polícia faz operação no Morar Melhor; Aliança Pela Vida”. **Rondônia ao Vivo**, [S.I.], 26 dez. 2024. Disponível em: <https://www.rondoniaovivo.com/noticia/policia/2024/12/26/sufocare-policia-faz-operac ao-no-morar-melhor-alianca-pela-vida.html>. Acesso em: 1º jul. 2025.

XAVIER, Antonio Roberto. Políticas públicas de segurança. **CSOnline-Revista Eletrônica De Ciências Sociais**, [S.I.], n. 4, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17067>. Acesso em: 1º jul. 2025.

A Senhora

**MARINA MILHOMEM SOUZA**

Acadêmica pós-graduanda

marinams033@gmail.com

**Assunto: Resposta à solicitação de dados.**

Senhora,

Em atenção à solicitação de informações quanto aos dados sobre políticas públicas realizadas no Condomínio Popular Morar Melhor, para subsidiar o artigo de conclusão de curso da especialização *lato sensu* em Políticas Públicas e Tutelas dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público.

Informo-vos o que segue:

**a. Qual o número aproximado de moradores do condomínio ?**

O Condomínio Residencial Morar Melhor é composto por 2.512 unidades habitacionais, dividido em 157 blocos com 16 apartamentos cada. A média de pessoas por família na região Norte do Brasil é de 3,3 habitantes por domicílio, de acordo com o Censo 2022. Este número é maior do que a média nacional, que é de 2,79 pessoas por domicílio.

Sendo assim, estima-se que no Residencial Morar Melhor existam cerca de 8.289 pessoas. A Secretaria de Estado de Assistência e do Desenvolvimento Social de Rondônia – SEAS/RO ainda não conta com levantamento populacional que represente a realidade local, principalmente pelos inúmeros entraves ocasionados pelo domínio do território por facção criminosa que outrora ocorreu.

**b. Qual a média de renda familiar dos residentes ?**

Dados ainda não fornecidos pela SEAS. Contudo, há previsão de que ocorra no segundo semestre de 2025 um levantamento socioeconômico sobre a comunidade do Residencial Morar Melhor, visto que, agora, em face da implementação do Plano Aliança Pela Vida – Moradia Segura, o cenário se encontra mais favorável para a atuação da secretaria em tela.

Nesse caso, existe o perfil traçado pelo programa Minha Casa Minha Vida, conforme a faixa de renda da pessoa. Contudo, grande parte dos residentes atuais não são mais os beneficiários originais.

**c. Quais delitos eram mais comuns no condomínio?**

Relacionado a este território, o Residencial Morar Melhor, o mecanismo de domínio através do medo protagonizado por facções impossibilitou a existência destes dados, visto que os populares eram proibidos de registrar ocorrências e/ou solicitar intervenção policial militar no local, mas o fenômeno de subnotificação é importante ser citado.

**d. Qual o quantitativo de prisões efetuadas ? Entre os detidos, quantos eram de facções criminosas?**

Antes do Programa (01/06/2024 a 25/12/2024):

- Ocorrências registradas: 185
- Armas de fogo apreendidas: 03
- Prisões: 09
- Perturbação: 17 (sem atendimento devido a demanda reprimida)
- Tráfico ou posse de entorpecentes: 05
- Após Início do Programa (26/12/2024 a 12/06/2025):
- Ocorrências registradas: 417
- Armas de fogo apreendidas: 06
- Prisões: 42
- Perturbação: 08 (todas atendidas pelas volantes)
- Tráfico ou posse de entorpecentes: 16

Análise de Resultados:

**Aumento significativo no número de ocorrências:** De 185 para 417, o que mostra um aumento de 125% no volume de registros. Esse aumento pode ser resultado de um maior controle, maior vigilância ou uma resposta mais eficiente das autoridades, devido ao programa.

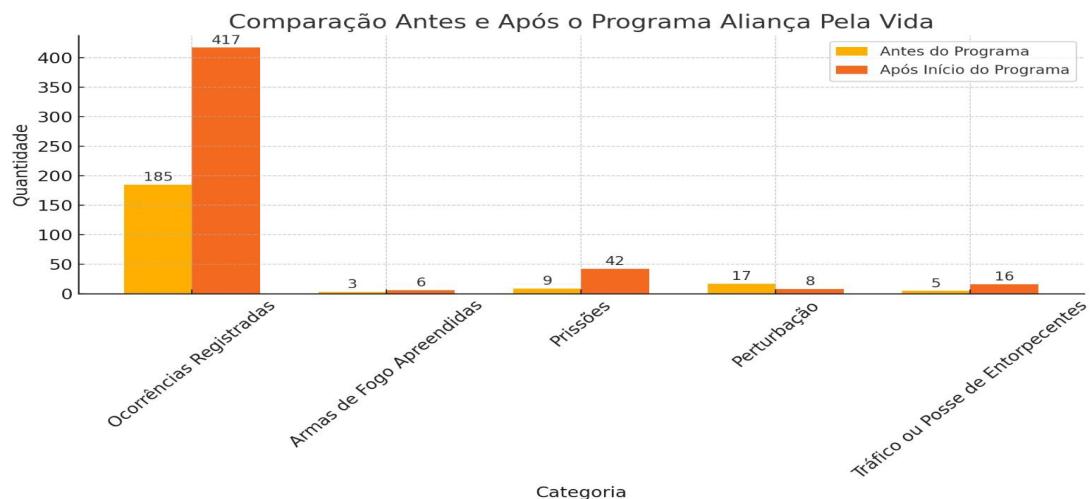
**Armas de fogo apreendidas:** Um pequeno aumento de 03 para 06 armas apreendidas, o que mostra um esforço na redução do porte ilegal de armas.

**Número de prisões:** Houve um aumento significativo nas prisões, de 9 para 42, o que sugere que o programa foi eficaz no combate a crimes e na captura de infratores.

**Perturbação:** A queda de 17 para 8 ocorrências (e todas atendidas) indica uma melhoria na capacidade de resposta a esse tipo de demanda, possivelmente devido à implementação do programa.

**Tráfico ou posse de entorpecentes:** O aumento de 5 para 16 ocorrências pode ser reflexo de uma abordagem mais focada nesse tipo de crime.

Essa comparação sugere que o Programa Aliança pela Vida trouxe uma resposta mais ativa e eficiente em vários aspectos, como no aumento de apreensões, prisões, e no atendimento a ocorrências de perturbação. O aumento nas ocorrências de tráfico pode indicar maior efetividade na identificação desses crimes.



É preciso considerar o fenômeno de "migração para outras áreas" que ocorreu no caso do Morar Melhor, com o início da implementação do Plano Aliança Pela Vida - Moradia Segura, muitos dos faccionados foram para outros residenciais.

Durante essa migração, retiravam-se, também, armas e outros possíveis objetos ilícitos (como drogas). O residencial Morar Melhor era uma espécie de base oficial da congregação criminosa, com a intervenção das forças de segurança, a necessidade de migrar para outros locais os desestabilizou. Com isso, apreensões de drogas e armas fora do residencial podem ter sido maximizadas por este fenômeno, essa migração não era só um efeito colateral previsto, mas um objetivo nosso, cuja finalidade era desestabilizar.

**e. Quais as organizações criminosas predominantes no condomínio popular Morar Melhor?**

Predominantemente o Primeiro Comando da Capital - PCC. Acontece que, com o tempo, facções menores se fundiram ao PCC.

- f. Houve apreensão de armas e drogas? Se sim, qual o quantitativo desde o início da operação ?**

RESPONDIDO NO ITEM D

- g. Quais ações de políticas públicas/ plano de ação / programas sociais foram adotados a fim de mitigar o controle das organizações criminosas (policimento comunitário, programas sociais, reurbanização)?**

O Plano Aliança Pela Vida – Moradia Segura consiste em ações intersetoriais que envolvem diversos atores sociais. No que diz respeito ao Residencial Morar Melhor, o início se deu em 26 de dezembro de 2024, através da Operação SUFOCARE, realizada pelo Comando de Policiamento Regional 1, com o apoio de outras forças policiais como Polícia Penal e Politec.

A operação supracitada focou em alvos pré-determinados pelas agências de inteligência, apontados como integrantes da facção criminosa PCC, além das ações da Companhia de Água e Esgoto de Rondônia – CAERD, como também da ENERGISA, empresa responsável pelo fornecimento de energia elétrica. CAERD e ENERGISA subsidiaram a operação quanto aos furtos qualificados de energia e água.

A Defensoria Pública do Estado de Rondônia, já no dia 26 de dezembro de 2024, iniciou o acompanhamento do Plano Aliança Pela Vida, exercendo sua função dentro da comunidade.

Após a Operação SUFOCARE – marco inicial da implementação do Plano Aliança Pela Vida no Residencial Morar Melhor – iniciou-se a realização de policiamento ostensivo pela PMRO, 24h por dia, no território em questão. A dinâmica do policiamento também foi orientada conforme a realidade local (território sob domínio de facção), consistindo em reiteradas abordagens policiais, fiscalização de indivíduos monitorados por tornozeleira eletrônica, qualificação de indivíduos, identificação de unidades habitacionais utilizadas para “justiçamento” pela congregação criminosa, identificação de unidades habitacionais utilizadas como esconderijo para marginais e/ou res furtiva, identificação de unidades habitacionais abandonadas, além da aproximação entre forças policiais e comunidade.

O Plano Aliança pela Vida, instituído pelo Decreto nº 30.022 de 2025 em Rondônia, consiste em: ações transdisciplinares, intersetoriais dos mais variados atores sociais, presume a construção de políticas públicas sob a ótica do combate às facções nas habitações de interesse social, prima pela retomada e /ou ocupação dos territórios para que o sistema normativo imposto seja o estatal é sobre mitigar a existência de lacunas (ocasionadas pela

operacionalização não efetiva de políticas públicas) que propiciem o estabelecimento de facções criminosas lançamos mão de duas estratégias dentro do Plano:

- a. INTERVENÇÃO EM TERRITÓRIOS OCUPADOS POR FACÇÕES- a intervenção é o objeto sobre o qual vc se debruça
- b. OCUPAÇÃO ORIENTADA PELAS FORÇAS POLICIAIS
- h. **Havia o recrutamento de jovens e crianças pelas organizações criminosas?**  
Sim e continua acontecendo.
- i. **Houve resistência por parte dos moradores?**

Menos do que o esperado, essa menor resistência por parte dos moradores, entendemos que pode ser pela dinâmica de atuação da facção PCC que não alimenta vínculos comunitários. Tem o objetivo exclusivo de capitalizar com as inúmeras atividades ilícitas praticadas pela organização no Morar Melhor, não se percebeu profundidade na relação entre facção/faccionados e comunidade.

Tanto que no Orgulho do Madeira, onde o domínio é do Comando Vermelho, a reação da comunidade com relação à atuação policial militar é totalmente diferente

- j. **Quais órgãos governamentais estiveram envolvidos na formulação da operação?**  
-

- k. **Quais as maiores dificuldades enfrentadas durante a operação?**

Residencial verticalizado; domínio do medo pela facção; ausência de dados fidedignos sobre quem habita as unidades; envolvimento dos demais atores sociais; recursos humanos; recursos financeiros e orçamentários.

- l. **Quais mudanças foram percebidas após a implementação da operação?**

Aproximação da comunidade com as forças policiais; criação de vínculo com a população; compartilhamento de informações de interesse da segurança pública por parte dos populares; vida noturna e maior circulação de crianças nos espaços de lazer; reabertura de empreendimentos e abertura de novos

Percepções adicionais.

## **OCUPAÇÃO ORIENTADA PELAS FORÇAS POLICIAIS**

É uma estratégia conjunta elaborada e executada através do Plano Aliança Pela Vida – Moradia Segura, que consiste em planejar (previamente), programar (conforme as especificidades) e organizar (comunitariamente) o processo relacionado à habitação nas HIS, sob a ótica do combate a facções.

Residencial Porto Fino, localizado na zona leste de Porto Velho, bairro Jardim Santana. Conta com 304 unidades, sendo dividido em 19 blocos com 16 apartamentos cada. População estimada (após 100% de ocupação) em 1.003 pessoas.

- Instituição Financeira: Caixa Econômica Federal.
- Estratégia utilizada: Ocupação Orientada Pelas Forças Policiais (01.05.2025).
- Órgão Executor da Política Habitacional: SEMUR.
- Facção: Sem domínio de facções.
- Status: Em manutenção.

As Habitações de Interesse Social, em todo Brasil, são objetos de desejo das congregações criminosas, sendo, atualmente, em grande parte, territórios ocupados por facções.

O enfrentamento e combate às facções perpassa, prioritariamente, pela retomada, controle e domínio de territórios.

Conforme a Caixa Econômica Federal, o Residencial Porto Fino, que conta com 304 unidades habitacionais, teve o investimento de R\$ 20,6 milhões de reais, através do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, em sede do Programa Minha Casa Minha Vida.

Cada unidade custou 67,8 mil aos cofres públicos, estima-se que em residenciais do mesmo porte do Porto Fino, mais de cinquenta por cento das unidades não estão com os beneficiários do programa, ela preconiza que a política habitacional esteja realmente transversalizada com política de segurança pública

CAP QOAPM HELINE ABREU BRAGA DO NASCIMENTO

Documento assinado digitalmente

 HELINE ABREU BRAGA  
Data: 26/09/2025 16:23:37-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **A ausência de tipificação penal na Lei Geral Proteção de Dados: Desafios na persecução penal**

***The Absence of Criminal Typification in the General Data Protection Law: Challenges for Criminal Prosecution***

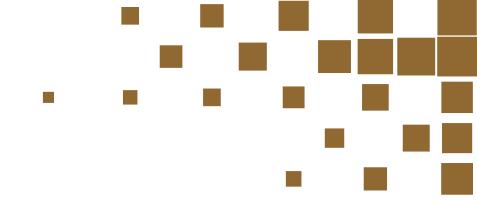
Paulo Jonas Sales de Lima<sup>1</sup>

Felipe Magno Silva Fonsêca<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Faculdade Interamericana de Porto Velho, Pós-graduando em Políticas Públicas e Tutela dos vulneráveis pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia, Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2355995989290157>. E-mail: paulojonas.sales@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (PUC-PR). Mestre em Direito (UERJ). Especializações em: Proteção de Dados Pessoais: LGPD & GDPR (FMP); Direito Ambiental (EMERON); Direito Público (UNIDERP); Gestão Pública (UEPB); Investigação Digital (VINCIT - em curso). Graduação em Direito (UEPB). Data Protection Officer (DPO), com certificação internacional EXIN. Promotor de Justiça no MPRO. Coordenador de Proteção de Dados Pessoais do MPRO. Coordenador do Núcleo de Enfrentamento a Crimes Cibernéticos (NUCIBER-GAECO). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4092677904013215>. E-mail: 21855@mpo.mp.br.



## Resumo

O presente trabalho analisa os limites da proteção jurídica conferida pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), especialmente diante da ausência de tipificação penal para condutas ilícitas envolvendo dados pessoais. A partir da constatação do crescimento exponencial de práticas como vazamentos, comercialização indevida e fraudes digitais, o estudo propõe uma reflexão sobre a suficiência dos instrumentos civis e administrativos previstos na LGPD e destaca os obstáculos enfrentados na persecução penal desses delitos. A pesquisa também examina propostas legislativas em curso que buscam criminalizar condutas graves relacionadas ao uso abusivo de dados, além de apontar a importância de políticas públicas voltadas à conscientização social sobre o tema. Conclui-se que a lacuna normativa compromete a efetividade da proteção dos dados pessoais no Brasil, sendo necessária uma abordagem multidimensional que integre sanção penal, educação digital e fortalecimento institucional.

**Palavras-chave:** LGPD; dados pessoais; tipificação penal; crimes digitais; cidadania digital.

## Abstract

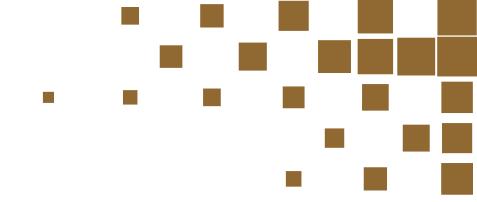
This paper analyzes the limitations of the legal protection provided by the Brazilian General Data Protection Law (LGPD), particularly in view of the absence of criminal offenses for illicit conduct involving personal data. Considering the exponential increase in practices such as data breaches, illegal trading, and digital fraud, the study reflects on the adequacy of the civil and administrative measures established by the LGPD and highlights the challenges faced by criminal prosecution in addressing such violations. It also examines ongoing legislative initiatives aimed at criminalizing serious misconduct related to the misuse of personal data, and emphasizes the importance of public policies focused on social awareness. The study concludes that the current normative gap undermines the effectiveness of data protection in Brazil, calling for a multidimensional approach that combines criminal sanctions, digital education, and institutional strengthening.

**Keywords:** LGPD; personal data; criminalization; cybercrime; digital citizenship.

---

## Introdução

O direito à proteção dos dados pessoais passou a ocupar posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 115, em 10 de fevereiro de 2022. Todavia, destaca-se que a proteção normativa dos dados pessoais já se fazia presente anteriormente, por intermédio da Lei nº 13.709/2018, a chamada Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), a qual trouxe diretrizes claras e abrangentes sobre o tratamento de dados no Brasil.



Apesar do avanço normativo representado pela LGPD, observa-se que a legislação não contempla, em seu texto, a criminalização de condutas ilícitas envolvendo o uso indevido de dados pessoais. O legislador optou por concentrar as sanções nos âmbitos civil e administrativo, deixando lacuna importante no que se refere à responsabilização penal de indivíduos ou grupos que comercializam, manipulam ou utilizam indevidamente tais informações. Tal escolha enseja debates relevantes a respeito da suficiência da proteção atualmente oferecida.

Diante disso, questiona-se: a ausência de tipificação penal na LGPD enfraquece a proteção de dados no Brasil?

A partir dessa indagação, o foco central desta pesquisa consiste na análise da suficiência do arcabouço normativo vigente frente às crescentes práticas ilegais que envolvem o tratamento de dados pessoais.

A escolha deste objeto de estudo se justifica tanto por sua relevância jurídica quanto por seus reflexos sociais. Do ponto de vista jurídico, a discussão permite explorar os limites e as possibilidades do Direito Penal diante de novas demandas oriundas de uma sociedade movida à informação. Já no campo social, a abordagem contribui para a promoção da cidadania digital, fortalecendo a conscientização pública quanto à responsabilidade no uso de dados e à necessidade de um ambiente digital mais seguro e ético.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é analisar se a ausência de tipificação penal na LGPD enfraquece a proteção de dados no Brasil. Para alcançar tal meta, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) compreender o direito à proteção de dados pessoais e sua relevância na sociedade informacional; (ii) investigar os impactos práticos da ausência de tipos penais na responsabilização de condutas ilícitas no contexto da LGPD; e (iii) examinar se existem propostas legislativas ou discussões doutrinárias que visem à tipificação penal de condutas relacionadas ao uso indevido de dados pessoais.

A metodologia adotada será de natureza qualitativa, ancorada em pesquisa bibliográfica e documental. Serão consultados obras doutrinárias, artigos científicos, legislações nacionais e internacionais, além de projetos de lei e documentos institucionais. Complementarmente, recorre-se à análise de dados oriundos de órgãos oficiais, de modo a fundamentar a discussão.

No desenvolvimento do trabalho, o primeiro capítulo abordará os conceitos fundamentais relacionados aos dados pessoais, a trajetória normativa de sua proteção no Brasil e a evolução desse direito até sua constitucionalização. Em seguida, no segundo capítulo, será apresentada uma análise das limitações da LGPD quanto à ausência de tipos penais, bem como o uso de dispositivos penais genéricos atualmente aplicados de forma subsidiária. Por fim, o terceiro capítulo discutirá as propostas legislativas em curso que visam suprir essa lacuna normativa por meio da criação de tipos penais específicos para condutas que envolvam o tratamento indevido de dados pessoais.

## 1 A proteção de dados pessoais na sociedade da informação

Em breve contextualização sobre o termo sociedade da informação, é importante destacar que a expressão se consolidou por uso constante em âmbito político e normas oficiais adotadas por diversos países, a exemplo da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), organizada pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a qual ocorreu em duas fases: Genebra em 2003, e Túnis, em 2005, eventos que deram notoriedade internacional ao conceito (Marques; Pinheiro, p.122, 2013).

Ademais, o mencionado termo remonta também ao Livro “O advento da sociedade pós-industrial” (1977) do sociólogo norte americano Daniel Bell, o qual aborda a sociedade da informação, descrevendo e antecipando as principais características da sociedade atual, ao dissertar que o conhecimento teórico e os serviços baseados no conhecimento se tornariam os alicerces da nova economia baseada na informação (Bell, 1977).

Nesse contexto, uma das preocupações que se destaca é o aumento da exposição dos dados pessoais. Com isso, direitos fundamentais como a privacidade, a dignidade da pessoa humana e o livre desenvolvimento da personalidade ficam cada vez mais vulneráveis e sujeitos a violações. Essa vulnerabilidade é característica do que Ulrich Beck denomina sociedade de risco, em que a modernidade produz novos tipos de ameaças que não podem ser totalmente controladas ou previstas (Beck, 2011).

A sociedade contemporânea é marcada pela ampla circulação de informação e conhecimento, tendo a revolução tecnológica e a globalização como fenômenos que impulsionam sua propagação.

De fato, a informação assume o papel central nas relações sociais, culturais, econômicas e políticas, tornando-se ativo estratégico tanto para empresas quanto para governos. Para Manuel Castells (1999), os dados tornaram-se não apenas um recurso técnico, mas um bem econômico e social de primeira ordem, sendo tratados como mercadorias valiosas.

A revolução tecnológica, aliada à evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), proporcionou a quebra de barreiras geográficas, permitindo conectar pessoas em tempo real por todo o globo, ou seja, essa conectividade gera novos desafios ao controle e à proteção da informação.

Neste viés, Manuel Castells (1999, p. 119-120) destaca a mudança de paradigma tecnológico, em que as novas tecnologias da informação se tornam mais flexíveis e poderosas, convertendo a própria informação em um produto moldável, distribuível e explorável economicamente.

Essa perspectiva crítica pode ser aprofundada sob a ótica da teoria sociológica de Zygmunt Bauman, em seu livro *Globalização: as consequências humanas* (1999), no qual disserta sobre a mobilidade do poder na era da globalização, vejamos:



[..] Surge uma nova assimetria entre a natureza extraterritorial do poder e a contínua territorialidade da ‘vida como um todo’ — assimetria que o poder agora desarraigado, capaz de se mudar de repente ou sem aviso, é livre para explorar e abandonar às consequências dessa exploração. Livrar-se da responsabilidade pelas consequências é o ganho mais cobiçado e ansiado que a nova mobilidade propicia ao capital sem amarras locais, que flutua livremente (Bauman, 1999, p. 15-16).

A lógica descrita por Bauman se reflete na atual estrutura digital, em que Estados, plataformas e corporações circulam livremente com informações de bilhões de pessoas, enquanto os indivíduos seguem com pouca autonomia sobre sua exposição online, aceitam contratos de adesão, são monitorados constantemente e, quando há vazamentos ou abusos, arcam sozinhos com as consequências.

Esse cenário é analisado de forma contundente por Shoshana Zuboff (2021), ao apresentar o conceito de capitalismo de vigilância, no qual os dados pessoais deixam de ser apenas uma representação identitária e passam a funcionar como insumo central para modelos de negócio que se sustentam na previsão e indução de comportamentos futuros, ou seja, trata-se de uma nova lógica de acumulação, onde o valor não está mais na posse de bens materiais, mas na extração contínua de informações íntimas muitas vezes captadas sem o devido conhecimento ou consentimento dos titulares.

Nesse contexto, de modo complementar, diversos autores têm explorado o que se convencionou chamar de Estado de vigilância, expressão que designa a consolidação de formas de poder baseadas na captura e no controle da informação como recurso geopolítico.

Conforme apontado por Molinaro e Sarlet (2013, p. 67-70), a informação passa a circular como uma moeda assimétrica, sem equivalente direto em valor econômico tradicional, concentrando-se nas mãos de poucos Estados e corporações que detêm o “capital informacional” necessário para operar nesse novo mercado.

Assim, o poder assume feições invisíveis e onipresentes, sendo exercido não apenas pela coerção, mas pela observação constante, que atravessa fronteiras territoriais e penetra esferas antes consideradas privadas.

Portanto, essa dinâmica revela uma nova forma de desigualdade: a do controle e da responsabilidade sobre os dados pessoais, acentuando o desequilíbrio entre quem coleta e lucra com a informação e quem a fornece sem plena consciência ou consentimento real.

## 1.1 O direito à proteção de dados

O conceito de dado pessoal sofreu uma notável ampliação ao longo das últimas décadas. Atribui-se a origem do conceito às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicadas em 23 de setembro de 1980, nas quais já se afirmava que dado pessoal consiste em toda informação vinculada a uma pessoa identificada ou identificável.

Esse conceito foi reafirmado em diversos documentos normativos no âmbito europeu. Em 1981, o Conselho da Europa consolidou na Convenção para a Proteção das Pessoas Relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal. Posteriormente, em 1995, o Parlamento Europeu reiterou a definição na Diretiva 95/46/CE.

Já em 2016, General Data Protection Regulation (GDPR), aprovado pelo regulamento do Parlamento Europeu nº 2016/679, trouxe uma definição mais precisa. Conforme o artigo 4º, item 1, considera-se dado pessoal “qualquer informação relativa a uma pessoa física identificada ou identificável”. Além disso, o GDPR esclarece o termo “identificável”, conforme se observa:

[...] Considera-se identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrônica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, econômica, cultural ou social dessa pessoa singular (União Europeia, 2016).

No Brasil, a LGPD incorporou esse mesmo entendimento. Conforme o art. 5º, inciso I, dado pessoal é “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”. Registre-se que a lei distingue os chamados dados pessoais sensíveis, nos termos do inciso II, do mesmo artigo, como aqueles referentes à origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato, dados referentes à saúde ou à vida sexual, dados genéticos ou biométricos, sempre vinculados a uma pessoa natural (Brasil, 2018).

Dessa forma, observa-se que os dados pessoais assumem contornos jurídicos específicos que os diferenciam de outras informações. Conforme ensina Danilo Doneda (2006), os dados pessoais não se resumem a elementos técnicos ou estatísticos, eles expressam características únicas da pessoa a que se referem e, por isso, são componentes da sua personalidade jurídica.

Nesse mesmo sentido, Mendes e Doneda (2016, p. 3) afirmam que os dados pessoais “não devem ser tutelados por seu valor instrumental, mas sim pela sua vinculação direta à identidade do sujeito”. Assim, a proteção jurídica se impõe não pelos dados em si, mas pela centralidade que eles ocupam na construção da identidade e da autonomia do titular.

Portanto, em face da crescente relevância dos dados na sociedade informacional e da sua vinculação direta à esfera privada dos indivíduos, a proteção de dados tornou-se elemento indispensável à garantia dos direitos fundamentais.

## 1.2 Contexto da regulação nacional: A Lei Geral de Proteção de Dados

No âmbito nacional, o processo de consolidação normativa da proteção de dados se desenvolveu de maneira tardia e fragmentada, sobretudo se comparado a ordenamentos estrangeiros que já avançavam rumo a uma cultura jurídica mais robusta. Como pontua Fonseca (2023, p. 73), mesmo diante da ausência de uma legislação específica nas primeiras décadas, o ordenamento constitucional brasileiro já trazia dispositivos capazes de amparar, ainda que

indiretamente, a proteção de dados pessoais, a liberdade de expressão, a inviolabilidade das comunicações e a privacidade.

Nesse contexto, no plano infraconstitucional, diversas legislações anteciparam preocupações normativas que, embora não organizadas sob o paradigma da proteção de dados, refletiam certa sensibilidade ao tema. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997), a Lei do Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) são exemplos paradigmáticos dessa movimentação normativa dispersa.

O Código de Defesa do Consumidor, conforme destaca Fonseca (2023, p. 77), foi um dos primeiros a reconhecer a hipervulnerabilidade informacional do cidadão consumidor, impondo limites à manipulação de dados por meio da exigência de correção, finalidade e transparência no uso de cadastros. Todavia, seu campo de incidência limitado às relações de consumo impediu que se firmasse como uma matriz normativa de aplicação ampla. Ou seja, sua eficácia se via condicionada à lógica contratual-consumerista, o que, por si só, já restringia seu alcance social e regulatório.

Por sua vez, o Marco Civil da Internet emerge como resposta política e jurídica a uma conjuntura internacional marcada pela revelação, por Edward Snowden, dos mecanismos de vigilância em massa promovidos pelos Estados Unidos e empresas transnacionais. Segundo Fonseca (2023, p. 79), a Lei nº 12.965/2014 representou um avanço ao consagrar princípios como liberdade de expressão, proteção da privacidade e segurança de dados no uso da internet.

A mencionada lei, em seus art. 3º e 7º, consagrou a tentativa de institucionalizar uma arquitetura mínima de direitos digitais, incluindo o direito à exclusão de dados, ao consentimento expresso e à informação clara sobre o tratamento de dados pessoais, contudo, ainda operava de forma fragmentária e não dava conta da multiplicidade de atores e práticas que extrapolam o ambiente virtual.

Nesse cenário, a promulgação da LGPD não apenas representa uma mudança de direção, mas também uma tentativa de unificação e de sistematização dos esforços anteriores, que assume contornos constitucionais mais robustos com a Emenda Constitucional nº 115/2022.

Assim, a LGPD não nasce de forma isolada, mas com a culminância de um processo legislativo complexo, multifacetado e atravessado por pressões externas e internas. Conforme lecionam Bioni e Rielli (2021, p. 32), ao discorrerem sobre os principais vetores que impulsionaram sua aprovação, destaca-se o escândalo da empresa Cambridge Analytica, a vigência do GDPR europeu, as exigências internacionais impostas ao Brasil para ingresso na OCDE e a articulação interna em torno da regulamentação do Cadastro Positivo. Assim, a LGPD nasce como reflexo da interdependência entre o local e o global, entre soberania regulatória e alinhamento internacional.

Além disso, a lei incorpora princípios estruturantes como finalidade, necessidade, transparência, segurança e responsabilização, além de instituir a criação de mecanismos institucio-



nais como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (CNPD), sendo a ANPD, uma autarquia de regime especial, responsável pela tutela dos dados pessoas e pela aplicação de sanções de cunho administrativo e cível.

Em síntese, embora o percurso brasileiro tenha sido marcado por avanços normativos pontuais e desarticulados, a promulgação da LGPD representa um salto qualitativo significativo, apto a dialogar com os desafios contemporâneos da sociedade digital e a firmar, ainda que tardiamente, um compromisso público com a dignidade informacional do cidadão.

## 2 A ausência de tipificação penal na LGPD e seus reflexos na persecução penal

A proteção jurídica dos dados pessoais no Brasil tem sido conduzida pelas esferas civil e administrativa, todavia, observa-se que tais mecanismos, embora necessários, não se mostram suficientes para resguardar de forma eficaz um bem jurídico de natureza tão sensível quanto os dados pessoais.

Conforme descreve Sydow (2022), essa insuficiência revela-se, sobretudo, na incapacidade de conter práticas sistemáticas de violação, notadamente em contextos marcados pela criminalidade organizada e pelo comércio clandestino de informações, ou seja, a legislação infraconstitucional, ainda que represente um avanço, não tem alcançado os casos mais graves de exposição e manipulação indevida de dados.

Nesse sentido, a globalização econômica, o consumo desmedido, os riscos ambientais e o avanço da criminalidade transnacional impõem desafios complexos ao Estado. Aliás, como observa Brito (2013), esse cenário contribui para a adequação do Direito Penal como instrumento de contenção de novas formas de ameaça.

É cediço que o Direito Penal, além de proteger bens jurídicos, cumpre uma função preventiva. Aliás, se desconsiderarmos essa finalidade não se sustentaria a sua legitimidade em um Estado Democrático de Direito. Na prática, percebe-se que o modelo penal clássico não atua de forma antecipada, mas apenas posteriormente à lesão, punindo o resultado danoso já consumado. Importa frisar que, diante dessa lógica reativa, cresce o clamor por uma proteção penal eficaz e preventiva, especialmente no que se refere aos dados pessoais (Brito, 2013).

A responsabilização penal, nesse contexto, possui a missão de proteger bens jurídicos essenciais à convivência ordenada em sociedade. Dessa forma, atua como um instrumento de última instância, sendo convocada apenas quando os demais ramos do Direito se mostram ineficazes. Segundo prelecionam Souza e Japiassú (2018, p. 121), essa intervenção mínima pressupõe que apenas bens de elevada relevância social devem justificar o uso da sanção penal. Sob essa ótica, os dados pessoais, por sua relação direta com a dignidade da pessoa humana, se enquadram como objetos legítimos de tutela penal.

Roxin (2006, p. 39) corrobora essa perspectiva ao afirmar que da dignidade humana deve corresponder a proibição de se instrumentalizar o ser humano, o que se aplica diretamente ao tratamento indevido de dados. Ou seja, ao permitir o uso indevido dessas informações, admite-se uma forma contemporânea de domínio sobre a identidade e a vontade do indivíduo. Cabe destacar que, nesse cenário, os dados não são apenas um patrimônio ou recurso informacional, mas sim uma extensão da individualidade.

Hassemer (2011) reforça essa análise ao apontar que os bens jurídicos penais são definidos não apenas teoricamente, mas também pela prática social e pela percepção dos riscos. Nesse sentido, a frequência das violações e a gravidade dos danos decorrentes do uso indevido de dados pessoais indicam, por si só, a necessidade de uma resposta penal proporcional. Assim, pode-se inferir, que a realidade social demanda um novo olhar sobre a proteção penal desse bem jurídico.

Por fim, a elevação da proteção de dados pessoais ao status de direito fundamental (CF, art. 5º, LXXIX), aliada à recente adesão do Brasil à Convenção de Budapeste, evidencia como uma clara tendência normativa e internacional a construção de uma tutela penal robusta e estruturada.

## 2.1 Dificuldades práticas na persecução penal

A ausência de previsão de crimes específicos sobre dados pessoais redunda na problemática de limitação dos tipos penais existentes, já que as condutas em que os dados pessoais poderiam figurar o bem jurídico protegido apenas são interpretadas como conduta meio (Brito, 2013).

O art. 52 da LGPD dispõe sobre sanções aplicáveis em caso de infrações às suas normas, destacam-se: advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas, multa simples, multa diária, bloqueio dos dados pessoais e eliminação dos dados pessoais relacionados à infração, entre outras. Tais sanções têm caráter administrativo, porém resguardando do direito de pleitear danos no âmbito cível, e visam promover o cumprimento da norma por meio de mecanismos de controle (Brasil, 2018).

Apesar da diversidade de sanções, não há previsão de tipos penais na LGPD. Assim, condutas como a comercialização indevida de dados, o vazamento proposital de informações sensíveis ou o uso de dados para fraudes eletrônicas não encontram, na própria LGPD, instrumentos penais de repressão direta, o que obriga o intérprete a buscar amparo em tipos penais genéricos.

Nesse contexto, a responsabilização administrativa busca corrigir condutas e evitar reincidências, sem, contudo, possuir força intimidatória suficiente para desestimular práticas dolosas e reiteradas. A responsabilização civil, por sua vez, tem como objetivo a reparação de danos, mas é de caráter individual e exige prova do prejuízo causado, o que pode ser de difícil comprovação.

Um dos tipos penais mais utilizados em casos de violação de dados é o artigo 154-A do Código Penal, que trata da invasão de dispositivo informático. Contudo, essa tipificação mos-

tra-se limitada, pois exige o uso de meio indevido para o acesso e não abarca situações em que o dado é obtido legalmente e depois reutilizado de maneira abusiva. Além disso, não contempla condutas como a venda ou compartilhamento não autorizado de dados pessoais (Sydow, 2022).

A persecução penal de crimes informáticos e relacionados à proteção de dados encontra múltiplos obstáculos. Em primeiro lugar, trata-se de crimes complexos, que envolvem redes anônimas, estruturas transnacionais e uso avançado de tecnologias, dificultando a identificação dos autores e a obtenção de provas (Sydow, 2022).

A ausência de tipificação penal na LGPD reflete uma omissão legislativa e perda de oportunidade diante de uma realidade tecnológica em constante transformação, já que o aumento de crimes digitais envolvendo dados pessoais, como fraudes financeiras, extorsões e comercialização de informações sensíveis, evidencia a necessidade de modernizar o sistema penal para enfrentar essas novas ameaças (Sydow, 2022).

Portanto, essa lacuna normativa não apenas enfraquece a proteção jurídica dos titulares de dados, como também compromete a credibilidade institucional do sistema de proteção de dados. A criminalização de condutas graves deve ser debatida com responsabilidade e equilíbrio, sem incorrer em um punitivismo excessivo, mas com a construção de um marco legal mais coerente com os riscos da sociedade informacional.

## 2.2 Panorama atual de violações e vulnerabilidades

Atualmente, o cenário nacional evidencia que o tratamento de dados pessoais ainda é permeado por fragilidades, conforme evidenciam os recorrentes casos alarmantes de vazamentos e incidentes de segurança que atingem milhões de titulares e colocam em xeque a efetividade das normas de proteção existentes.

Um dos episódios mais emblemáticos ocorreu em janeiro de 2021, quando vieram a público informações sobre o maior vazamento de dados da história brasileira, com exposição de dados de 223 milhões de pessoas, incluindo indivíduos já falecidos. As informações vazadas incluíam nome completo, CPF, endereço, telefone, salário, score de crédito, dados de veículos e até vínculos familiares, sendo atribuída a origem à base de dados da Serasa Experian (Castro, 2021).

Na mesma linha, o sistema do Ministério da Saúde sofreu ataque hacker em dezembro de 2021, que resultou na indisponibilidade do Conecte SUS e no apagamento de registros de vacinação contra a COVID-19, afetando diretamente a continuidade de políticas públicas de saúde (G1, 2021).

Dessa forma, é possível perceber que os principais tipos de vulnerabilidade identificados envolvem desde a ausência de criptografia e falhas em políticas de consentimento, até a inexistência de mecanismos eficazes para a revogação do tratamento de dados por parte dos titulares. Tais fatores revelam não apenas a fragilidade estrutural de sistemas públicos e privados, mas também a carência de uma cultura de proteção de dados consolidada no país.

Além das falhas técnicas e de gestão, é necessário destacar o papel da desinformação e da ausência de políticas públicas voltadas à educação digital da população, já que a baixa familiaridade de muitos brasileiros com os direitos previstos na LGPD contribui para que a responsabilização de agentes infratores seja limitada e, muitas vezes, ineficaz.

Portanto, verifica-se que as violações à proteção de dados no Brasil não são casos isolados, mas reflexos de uma estrutura normativa e institucional ainda em processo de amadurecimento. Logo, a ausência de responsabilização penal adequada e a inexistência de mecanismos de dissuasão eficazes reforçam a necessidade de avanços legislativos, educativos e institucionais.

### **3 Propostas legislativas e políticas públicas para a proteção penal de dados pessoais**

A crescente fragilidade da proteção de dados frente a condutas ilícitas complexas, torna imprescindível a adoção de medidas legislativas e institucionais que reforcem a efetividade da LGPD, não apenas por meio de propostas de reforma penal, mas também com a implementação de políticas públicas voltadas à conscientização social e à inclusão digital dos grupos mais vulneráveis.

O tópico a seguir visa uma análise dos projetos de lei que circundam o ordenamento jurídico brasileiro, em razão da omissão do legislador em editar lei específica para regular os limites do tratamento de dados pessoais pelas forças de segurança pública, conforme dispõe o art. 4º, inciso III, da LGPD.

#### **3.1 Análise do anteprojeto de lei de proteção de dados para a segurança pública**

Um dos atos legislativos mais expressivos sobre o tema consistiu no Ato do Presidente nº 58.133, de 26 de novembro de 2019, que institui a Comissão de Juristas destinada à criação de um anteprojeto de lei voltado especificamente à proteção de dados no contexto penal e de segurança pública (Brasil, 2019).

O Projeto de Lei nº 1515/2022, de iniciativa do Deputado Federal Coronel Armando, visa instituir uma legislação específica sobre proteção de dados no âmbito da segurança pública e da persecução penal. Trata-se, pois, de uma proposta que regulamenta o tratamento de dados pessoais realizado por autoridades competentes para fins de segurança do Estado, defesa nacional, segurança pública e atividades de investigação e repressão de infrações penais (Brasil, 2022).

Em paralelo, o instituto Legal Grounds for Privacy Design (LGPD) em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), realizou encontros virtuais com juristas, acadêmicos e especialistas sobre a temática de criação da LGPD Penal. Nesse caso, vale ressaltar o documento denominado “exposição de motivos”, que destaca premissas sobre anteprojeto, cuja minuta inicial foi apresentada, diferenciando-se do PL nº 1515/2022, ao passo em

que reconhece expressamente a proteção de dados pessoais como bem jurídico penal, propondo, inclusive, a criminalização da transmissão indevida dessas informações (ESMPU, 2021).

Ademais, sugere a inserção, no Código Penal, do capítulo V – Dos Crimes contra a Proteção de Dados Pessoais, prevendo o tipo penal de transmissão ilegal de dados pessoais, nos seguintes termos:

**Art.154-C. Transmitir, distribuir, usar de forma compartilhada, transferir, comunicar, difundir dados pessoais ou interconectar bancos de dados pessoais sem autorização legal para obter vantagem indevida ou prejudicar o titular dos dados ou terceiro a ele relacionado:** pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa. Aumenta-se a pena de um a dois terços se os dados forem sensíveis ou sigilosos, ou se o crime for cometido por funcionário público em razão do cargo (ESMPU, 2021, s/p, grifo nosso).

O anteprojeto elaborado pela comissão de juristas avança em relação ao PL nº 1515/2022 ao propor a criminalização da transmissão indevida de dados e ao reconhecer a proteção de dados como bem jurídico penal. Assim, a proposta preenche lacunas da LGPD, trazendo maior segurança jurídica e instrumentos mais eficazes para o enfrentamento das condutas ilícitas.

Em resumo, a criação de tipos penais específicos é medida necessária para fortalecer a resposta do sistema de justiça frente às infrações penais relacionadas ao uso indevido de dados pessoais. A atualização da legislação penal representa um passo essencial para proteger os dados e garantir maior efetividade na responsabilização dessas condutas.

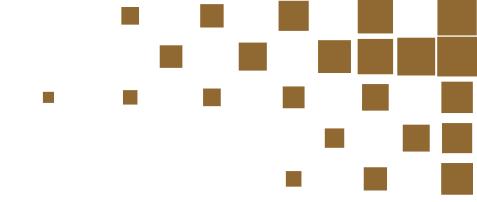
### 3.2 Políticas públicas para conscientização social

A elaboração de políticas públicas voltadas à conscientização da sociedade sobre a importância dos dados pessoais é essencial para que o cidadão compreenda seus direitos e deveres, bem como saiba como exercê-los na prática.

A internet, por sua vez, desponta como uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento econômico e social. Todavia, ela também inaugurou novas formas de interação social, inclusive gerando novos atritos e abrindo espaço para uma zona criminógena até então inexistente (Brito, 2013).

Nesse contexto, como bem observa Brito (2013), a prevenção é de suma importância para combater a criminalidade informática, visto que a busca por inclusão digital sem a devida cautela acabou se tornando um dos fatores que impulsionaram o crescimento dessas incidências, muito por conta do despreparo e da falta de conhecimento por parte da população.

Diante disso, vale ressaltar a teoria de mobilização de viés, a qual destaca que a formulação de uma política pública deriva de conflitos explorados por organizações políticas que podem se expandir e se transformar em uma questão política (Schattschneider, 1960, p. 71, *apud* Capella, 2018, p.16).



A mencionada teoria tem como pressuposto a ideia de que determinados conflitos são mais vistosos, logo tendem a serem promovidos em detrimento de outros, portanto, cabe aos atores políticos promover seus conflitos, a fim de mobilizarem atenção e obterem engajamento da sociedade (Schattschneider, 1960, p.71, apud Capella, 2018, p.17).

Com esse cenário posto, observa-se que a temática da proteção de dados pessoais ainda não tem conseguido se projetar como um conflito politicamente visível. Isso se deve, em grande medida, à baixa mobilização dos atores sociais diretamente afetados, bem como à dificuldade de articulação política em torno da pauta. Se não houver pressão significativa da sociedade civil ou de grupos organizados, o tema permanece restrito a nichos técnicos e jurídicos, sem alcançar o debate público mais amplo.

Assim, conforme propõe a teoria da mobilização de viés, a ausência de conflito visível limita sua transformação em prioridade na formulação de políticas públicas.

Importa frisar que medidas como a inclusão da proteção de dados nos currículos escolares, a capacitação de agentes públicos, o incentivo a campanhas de mídia sobre boas práticas digitais e a promoção de fóruns participativos sobre privacidade são essenciais para construção de uma cultura que valorize e respeite a informação pessoal.

Por conseguinte, pode-se argumentar que a eficácia da tutela penal dos dados pessoais está diretamente atrelada ao fortalecimento das instituições, ao aprimoramento técnico das estruturas de investigação e julgamento, bem como à formação de uma consciência social crítica.

## Considerações finais

Ao longo desta pesquisa, buscou-se compreender os desafios da proteção de dados pessoais no Brasil a partir da ausência de tipos penais na LGPD. No primeiro capítulo, foram abordadas as transformações sociais provocadas pela sociedade da informação e os riscos emergentes desse novo paradigma, sob o ponto de vista da exposição crescente dos dados, impulsionada pela lógica de mercado e pela circulação global de informações.

Nessa análise, autores como Daniel Bell, Zuboff, Ulrich Beck e Zygmunt Bauman ofereceram importantes contribuições para entender o contexto da chamada sociedade da informação e os riscos que dela decorrem.

No segundo capítulo, concentrou-se a atenção nas limitações práticas da LGPD em lidar com infrações graves. Ainda que a norma represente um avanço significativo, ela se mostra insuficiente quando o assunto é responsabilização penal.

O fato de a legislação atual não prever crimes específicos relacionados ao uso indevido de dados gera uma série de dificuldades na persecução penal, especialmente diante da complexidade dos crimes cibernéticos. A jurisprudência acaba recorrendo a dispositivos genéricos, como o artigo 154-A do Código Penal, que muitas vezes não abrangem o núcleo da conduta ilícita, revelando uma lacuna normativa relevante.

Já no terceiro capítulo, foram analisadas propostas legislativas em andamento, como o Projeto de Lei nº 1515/2022 e o anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas, que pretende instituir crimes específicos voltados à proteção de dados pessoais.

Além do debate jurídico, discutiu-se a necessidade de políticas públicas que promovam maior conscientização sobre o tema, algo essencial num país que ainda engatinha em termos de educação digital. À luz da teoria da mobilização de viés, observou-se que a falta de visibilidade política do tema contribui para sua lenta evolução legislativa, o que indica a necessidade de maior pressão social e institucional.

Diante dos elementos analisados, é possível afirmar que a ausência de tipos penais na LGPD compromete a efetividade da proteção dos dados pessoais no Brasil, sobretudo diante do crescimento de práticas ilícitas sofisticadas que envolvem o tratamento e a comercialização indevida dessas informações. Os instrumentos cíveis e administrativos, embora relevantes, não têm apresentado força suficiente para coibir ou punir devidamente os responsáveis por essas práticas, o que evidencia uma fragilidade estrutural no modelo normativo atual.

Em síntese, uma possível saída seria a formulação de uma legislação penal específica, que tipifique condutas graves de forma proporcional e adequada à realidade digital contemporânea. Contudo, essa não deve ser a única resposta, visto que a construção de um sistema protetivo eficaz também passa por ações educativas, fortalecimento institucional, investimentos em investigação cibernética e, principalmente, por uma cultura que valorize a privacidade como direito fundamental, e não apenas como um detalhe técnico ou contratual.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nas-cimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1977.

BIONI, B. R.; RIELLI, M. M. A construção multisectorial da LGPD: história e aprendizados. In: BIONI, B. R. (org.). **Proteção de dados: contexto, narrativas e elementos fundantes**. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021. p. 31-54. Disponível em: <https://brunobioni.com.br/livros/protecao-de-dados/>. Acesso em: 23 jun.2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.515, de 2022.** Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais para fins de segurança pública e persecução penal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2326300>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato do Presidente nº 58.133, de 26 de novembro de 2019.** Institui Comissão de Juristas destinada à elaboração de proposição legislativa para regulamentar o art. 4º, §1º, inciso II, alínea “d” da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/int/atoprt\\_sn/2019/atodopresidente-58133-26-novembro-2019-789470-publicacaooriginal-159494-cd-presi.html](https://www2.camara.leg.br/legin/int/atoprt_sn/2019/atodopresidente-58133-26-novembro-2019-789470-publicacaooriginal-159494-cd-presi.html). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.491, de 12 de abril de 2023.** Promulga a Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001. Brasília, DF, 13 abr. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11491.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11491.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012.** Brasília, DF, 3 dez. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 15 ago. 2018. 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: 14 abr. 2025.

BRITO, Auriney. **Direito penal informático.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20%C3%A3o%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20%C3%A3o%C3%BAblicas.pdf). Acesso em: 25 jun. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação:** economia, sociedade e cultura – A sociedade em rede. v. 1. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Luiz Felipe. Maior vazamento de dados pessoais do país expõe riscos da era digital. **Veja**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/tecnologia/maior-vazamento-de-dados-pessoais-do-pais-expõe-riscos-da-era-digital/>. Acesso em: 02 jun. 2025.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais:** elementos da formação da disciplina no contexto da informação. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 91–108, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1315>. Acesso em: 10 set. 2025.

FONSECA, Felipe Magno Silva. **Tutela penal dos dados pessoais na sociedade informacional de riscos**. 2023. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bits-tream/1/21519/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Felipe%20Magno%20Silva%20Fonseca%20-%202023%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

JORNAL NACIONAL. Ministério da Saúde sofre ataque hacker e tem dados vacinais apagados. **G1**, 10 dez. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/12/10/ataque-hacker-ao-site-do-ministerio-da-saude-tira-do-ar-o-conectesus.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2025.

HASSEMER, Winfried. Linhas gerais de uma teoria pessoal do bem jurídico. In: GRECO, Luís; TÓRTIMA, Fernanda Lara. (org.) et. al. **O bem jurídico como limitação do poder estatal de incriminar?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 22-23.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **Direito Penal**. Volume único. São Paulo: Atlas, 2018. E-book.

MARQUES, Lilian Emanueli; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. A Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: foco nas políticas de informação. **Inf. & Soc.: Est.**, João Pessoa, v.23, n.1, p. 117-131, jan./abr. 2013. p. 122). Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/15450/9536>. Acesso em: 16 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Exposição de motivos sobre o anteprojeto da LGPD Penal**. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/especialistas-discutem-anteprojeto-da-lgpd-penal/anteprojeto-lgpd-penal.pdf/view>. Acesso em: 28 abr. 2025.

OCDE. **Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data**. 2013. p. 13. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

SCHERTEL MENDES, Laura; DONEDA, Danilo. Marco jurídico para a cidadania digital: uma análise do Projeto de Lei 5.276/2016. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, [S. l.], v. 9, p. 35–48, 2017. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/171>. Acesso em: 10 set. 2025.

ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 39.

SYDOW, Spencer Toth. **Curso de direito penal informático**. 3. ed. Salvador: Editora JusPödium, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção nº 108, de 28 de janeiro de 1981**. Convenção para a proteção das pessoas relativamente ao tratamento automatizado de dados de caráter pessoal. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680078b37>. Acesso em: 23 jun. 2025.



**UNIÃO EUROPEIA. Regulamento nº 2016/679, de 27 de abril de 2016.** Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. Acesso em: 24 jun.2025.

**UNIÃO EUROPEIA. Directiva nº 95/46/CE, de 24 de outubro de 1995.** Relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046>. Acesso em: 30 jun.2025.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância:** a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **O sigilo estendido na entrega voluntária do recém-nascido para adoção: a análise da privacidade materna e laços familiares sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça**

***Extended confidentiality in the voluntary surrender of newborn children for adoption: an analysis of maternal privacy and family ties from the perspective of the superior court of justice***

Samuel David da Silva<sup>1</sup>

Dinalva Souza de Oliveira<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Residente Judicial do Tribunal de Justiça de Rondônia. Pós-graduado em Direito para a Carreira da Magistratura – EDCM 2023/2024 – Escola da Magistratura do Estado de Rondônia – EMERON e Pós-graduando em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público – 2024/2025 - Escola Superior do Ministério Público de Rondônia - EMPRO. Pós-graduado em Direito Militar – Gran Centro Universitário (2024). <http://lattes.cnpq.br/7891864536829350> - ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1533-3492>. E-mail – samuel.david0698@gmail.com.

<sup>2</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público de Rondônia. Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante-España (2019). Especialista em Proteção de Dados: LGPD & GDPR pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – RS, FESMP/RS (2023). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdades Integradas de Cacoal (2013) e Corrupção: Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Estácio de Sá (2018). <http://lattes.cnpq.br/3991967686880293> – ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0826-779X>. E-mail – dinalvadi@hotmail.com.



## Resumo

O presente artigo visa analisar o Acórdão proferido pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial nº 2086404 - MG (2023/0252772-3), em 2024, ocasião em que a Egrégia Corte, de maneira inédita, estendeu o sigilo garantido à mãe gestante, por ocasião da entrega voluntária do bebê para adoção ao juízo infantojuvenil, ao suposto pai, com quem não havia união formal e estável, e aos membros da família extensa, em face da manifestação de vontade livre e consciente da gestante. A renúncia da mãe ao poder familiar e subsequente encaminhamento da criança, evita a adoção irregular, o abandono em vias públicas, a sujeição a tratamento desumano e degradante proveniente de maus-tratos, e os ilícitos penais de abandono intelectual e material. A ‘entrega humanizada’ consiste, portanto, em instrumento legítimo e oportunidade a efetivar os direitos da criança, ainda que a parturiente a promova de maneira dramática. Se evidenciou que a decisão consolida uma interpretação protetiva da autonomia da mulher, reduzindo pressões externas do genitor ou da família extensa e fortalecendo o instituto da entrega humanizada como alternativa legítima à maternidade não desejada. Contudo, também revela tensões quanto ao contraditório do suposto pai e ao direito da criança ao conhecimento de sua origem, exigindo a aplicação da técnica da ponderação de princípios. As fontes de pesquisa serão conduzidas mediante revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e documental, abrangendo legislações, doutrina jurídica e decisões judiciais. A metodologia de pesquisa adotada será de natureza dedutiva, com a implementação do objetivo exploratório de estudo.

**Palavras-chave:** entrega voluntária; adoção; direito ao sigilo; família extensa; autonomia materna.

## Abstract

This article aims to analyze the Judgment handed down by the Third Panel of the Superior Court of Justice (STJ), in the judgment of Special Appeal No. 2086404 - MG (2023/0252772-3), in 2024, when the Honorable Court, in an unprecedented manner, extended the confidentiality guaranteed to the pregnant mother, upon the voluntary surrender of the baby for adoption to the juvenile court, to the alleged father, with whom there was no formal and stable union, and to the members of the extended family, in view of the expression of free and conscious will of the pregnant woman. The mother's renunciation of parental authority and subsequent referral of the child prevents irregular adoption, abandonment in public streets, subjection to inhumane and degrading treatment resulting from abuse, and the criminal offenses of intellectual and material abandonment. Humanized delivery, therefore, is a legitimate and timely instrument for realizing the child's rights, even if the woman in labor promotes it dramatically. It became clear that the decision consolidates a protective interpretation of women's autonomy, reducing external pressure from the parent or extended family and strengthening the concept of humanized

delivery as a legitimate alternative to unwanted motherhood. However, it also reveals tensions regarding the alleged father's adversarial nature and the child's right to knowledge of their origin, requiring the application of the balancing of principles technique. Research sources will be conducted through bibliographical review, case law, and documentary analysis, encompassing legislation, legal doctrine, and court decisions. The research methodology adopted will be deductive in nature, implementing the exploratory objective of the study.

**Keywords:** voluntary surrender; adoption; right to confidentiality; extended family; maternal autonomy.

---

## Introdução

A entrega voluntária de recém-nascido para adoção, prevista no art. 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), configura-se como mecanismo legal de proteção à criança e à mulher gestante em situação de vulnerabilidade social, permitindo a manifestação da vontade materna em não exercer a maternidade, sem que isso implique responsabilização penal. Trata-se de instituto que visa garantir a efetividade do princípio do melhor interesse da criança, ao possibilitar sua inserção regular e segura em família substituta, ao mesmo tempo em que resguarda a intimidade da parturiente por meio do direito ao sigilo.

Não se pode perder de vista o contexto social subjacente, consubstanciado na realidade de mulheres brasileiras que, em situação de extrema vulnerabilidade social, não têm acesso a políticas públicas de assistência social e familiar e que, em verdadeiro ato de heroísmo, decidem se desvencilhar das armadilhas das clínicas clandestinas de aborto e de técnicas abortivas caseiras, optando por conduzir a gestação do feto e manifestando, previamente, a intenção de que, ao nascer, o infante será entregue à Justiça da Infância e da Juventude. Lado outro, a entrega voluntária ainda encontra barreiras de natureza cultural, social e jurídica, refletindo uma concepção idealizada e moralizante da maternidade, que fragiliza o exercício da autonomia reprodutiva feminina.

Nesse cenário, o recente julgamento do Recurso Especial nº 2.086.404/MG, pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu a possibilidade de extensão do sigilo previsto no § 9º do art. 19-A do ECA ao suposto pai e à família extensa, suscita importantes reflexões jurídicas e constitucionais.

Diante disso, formula-se a seguinte problemática: a ampliação do sigilo da entrega voluntária ao suposto genitor e aos membros da família extensa, ausente vínculo jurídico com a parturiente, está em conformidade com os princípios constitucionais da proteção integral da criança, da dignidade da pessoa humana e da igualdade no exercício do poder familiar? Justifica-se a pesquisa pela relevância da matéria no atual estágio de consolidação de políticas públicas voltadas à adoção humanizada, à valorização da autonomia da mulher e à prevenção de práticas de adoção irregular ou institucionalização prolongada.

O objetivo geral do estudo é analisar os fundamentos jurídicos e os impactos da decisão proferida pelo STJ, especialmente quanto à interpretação do direito ao sigilo no procedimento de entrega voluntária. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) examinar a evolução normativa e a conceituação jurídica da adoção no ordenamento brasileiro; (ii) avaliar a atuação estatal frente à vulnerabilidade social da parturiente no contexto da entrega legal; e (iii) verificar em que medida a extensão do sigilo representa avanço na proteção à autonomia reprodutiva da mulher e no respeito ao princípio da proteção integral da criança.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem dedutiva e caráter exploratório. Utiliza-se pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com base em doutrina especializada, normas legais e decisões judiciais, especialmente aquelas emanadas dos tribunais superiores, com destaque para a interpretação conferida ao art. 19-A do ECA à luz dos direitos fundamentais envolvidos.

O presente artigo estrutura-se em quatro capítulos. O primeiro dedica-se ao exame da evolução histórica e conceitual da adoção no ordenamento jurídico brasileiro, destacando a transição do modelo biologicista para a filiação socioafetiva, à luz da Constituição da República e do Estatuto da Criança e do Adolescente. O segundo capítulo versa sobre o instituto da entrega voluntária e o procedimento correlato perante a Justiça da Infância e da Juventude, com ênfase nos requisitos legais, na intervenção da equipe interprofissional e nos reflexos advindos da Lei nº 13.509/2017 e da Resolução nº 485/2023 do Conselho Nacional de Justiça. O terceiro capítulo concentra-se na análise da privacidade materna e do sigilo no âmbito da entrega legal, explorando a interpretação conferida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 2.086.404/MG, especialmente no que concerne à tensão entre a autonomia reprodutiva da mulher, o direito do suposto genitor e o direito da criança ao conhecimento de sua origem biológica. Por fim, o quarto capítulo debruça-se sobre a vulnerabilidade social e a atuação estatal na implementação de políticas públicas de proteção à gestante e ao recém-nascido, problematizando a efetividade das medidas de acolhimento e de assistência social, bem como a prevenção da institucionalização prolongada de crianças e adolescentes.

## 1 Adoção no Brasil: evolução histórica e conceitual

Quanto à conceituação de filiação, com o advento da Constituição Federal de 1988, Bruske, Oliveira e Albani (2023, p. 165) esclarecem que a filiação advém da palavra *filiatio*, “que possui o significado de descendência de pais a filhos”, ou seja, trata-se do vínculo que existe entre pais e filhos, podendo decorrer tanto da relação biológica – incluindo-se as técnicas de reprodução assistida – quanto da adoção ou, ainda, da relação socioafetiva. Com efeito, a família hierarquizada, patrimonializada, monogâmica e heteronormativa cede espaço, sobretudo com o surgimento de famílias simultâneas e arranjos familiares modernos, característicos dos tempos líquidos. Inclusive, afirmam as autoras:



A ideia da paternidade passou a ser fundada muito mais no amor do que submetida a determinismos biológicos. Dessa forma, verifica-se que, ao contrário do que era pregado antigamente, com a nítida separação dos tipos de filhos e suas nomeações exclucentes, atualmente não há mais essas discriminações, de modo que, não importando a sua origem, seja ela biológica, fora do casamento ou por adoção, todos os filhos terão o mesmo tratamento perante a lei (Bruske; Oliveira; Albani, 2023, p. 165).

Gonçalves (2023, p. 149) conceitua a adoção como “ato jurídico solene pelo qual alguém recebe, em sua família, na qualidade de filho, pessoa a ela estranha”. O autor destaca que, sob a vigência do Código Civil de 1916, a adoção não promovia a integração plena do adotado à nova família, mantendo-o vinculado aos parentes consanguíneos. Isso porque o art. 378 dispunha que os direitos e deveres decorrentes do parentesco natural não se extinguiam com a adoção, exceto quanto ao pátrio poder, que era transferido para o adotante. Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, consolidou-se a chamada adoção estatutária ou plena, aplicável aos menores de dezoito anos. Essa nova modalidade passou a assegurar a absoluta integração do adotado na família do adotante, rompendo os vínculos com a família biológica, exceto no que se refere aos impedimentos matrimoniais.

A adoção consiste em exemplo expressivo de filiação socioafetiva, psicológica e espiritual, porquanto sustentada, em seu alicerce, nos vínculos estreitos e únicos de um profundo sentimento de afeição. Sua natureza jurídica remonta ao § 5º do art. 227 da Constituição Federal, que estabelece que a adoção deve ser assistida pelo Poder Público, o qual determinará, nos moldes legais, os casos e condições para sua efetivação. O instituto da adoção tem origem remota entre os povos orientais, sendo possível localizar dispositivos no Código de Hamurabi que tratavam da indissolubilidade da adoção.

Madaleno (2024) leciona que, em Atenas, a adoção dependia da intervenção judicial e, uma vez efetivada, rompia os vínculos com a família natural, podendo ser revogada por ingratidão. Nessa cultura, a adoção mantinha uma fisionomia religiosa, voltada à continuidade do culto doméstico. Em Roma, onde a religião exercia forte influência sobre a organização familiar, competia a figura do patriarca – chefe de família modelar – prestar as devidas honras e dar continuidade à tradição de seus antepassados. O patriarca, aliás, não poderia morrer sem ter um sucessor, a quem incumbiria perpetuar seu nome, evitar a extinção da família e continuar o culto doméstico.

Segundo o mesmo autor, durante a Idade Média, a adoção perdeu força, especialmente com as restrições impostas ao direito sucessório. Contudo, o instituto retomou seu impulso com o advento da Primeira Guerra Mundial, diante do súbito e elevado índice de orfandade decorrente das baixas parentais provocadas pelos combates.

A Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, denominada Nova Lei da Adoção, alterou e aprimorou inúmeros dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, além de revogar os artigos 1.620 a 1.629 do Código Civil, com o fito de priorizar o acolhimento e a manutenção da criança e do adolescente em seu convívio familiar, com sua família biológica, desde que tal medida refletia o seu melhor interesse, sendo a colocação em família substituta uma medida excepcional. Acerca

do acolhimento familiar e institucional, Madaleno (2024, p. 654) fundamenta que toda criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio de sua família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, objetivando-se, assim, a diminuição do número de crianças e adolescentes acolhidos pelo Estado em instituições públicas.

Ao tratar da família extensa, o autor expressa o entendimento de que, entre manter a criança ou o adolescente em uma família substituta ou adotiva e mantê-lo junto à sua família extensa – formada por parentes próximos que integram o conceito de grande família ou família estendida –, a última opção sempre será a mais indicada, por preservar os vínculos parentais naturais, que se entrelaçam com genuínos sentimentos de amor e dedicação.

Nesse ínterim, Diniz (2024) elege, entre os efeitos pessoais e patrimoniais decorrentes da adoção: **i)** o rompimento automático do vínculo de parentesco com a família de origem, sendo certo que, mesmo em caso de falecimento do adotante, não se restabelece o poder familiar dos pais biológicos, haja vista o desligamento definitivo dos vínculos entre o adotado e seus parentes consanguíneos; **ii)** o estabelecimento de verdadeiros laços de parentesco civil entre o adotante e o adotado; **iii)** a transferência definitiva e de pleno direito do poder familiar para o adotante, a qual acarreta consequências jurídicas de grande relevância, sobretudo quando o adotado for menor de idade. Nessa hipótese, os direitos e deveres inerentes ao poder familiar incluem a companhia, guarda, criação, educação, obediência, respeito, consentimento para o casamento, nomeação de tutor, representação e assistência (art. 1.690 do Código Civil), bem como a administração e o usufruto dos bens do adotado (art. 1.689 do Código Civil) (Brasil, 2002).

Segundo dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), extraídos em 12 de março de 2025, existem 4.969 (quatro mil novecentas e sessenta e nove) crianças disponíveis para adoção e 35.170 (trinta e cinco mil cento e setenta) pretendentes à adoção, mais de sete vezes a quantidade de crianças disponíveis, (Brasil, 2025). A disparidade ocorre em virtude do perfil específico da criança almejada pelo pretendente, sendo que os perfis mais buscados são os de crianças menores de três anos, sem irmãos e sem problemas de saúde. No entanto, o número de crianças que se encaixam nesse perfil é ínfimo no sistema de adoção, o que torna a maioria das crianças inelegíveis para os pretendentes adotantes.

O SNA, instituído pela Resolução do CNJ nº 289 de 14 de agosto de 2019, tem como propósito unificar informações fornecidas pelos Tribunais de Justiça brasileiros referentes aos acolhimentos institucional, familiar e à adoção, abrangendo também os casos realizados em razão de vínculo pré-existente entre adotante e adotando, e as demais formas de colocação em família substituta, assim como dados sobre pretendentes nacionais e estrangeiros aptos à adoção. O Sistema registra e monitora as crianças e adolescentes que ingressam ou deixam os serviços de acolhimento, seja por meio da adoção, seja por reintegração familiar, entre outras modalidades.

Dados atualizados em 2 de maio de 2025 pelo painel de acompanhamento do sistema evidenciam que o estado de Rondônia conta com 242 crianças e adolescentes acolhidos em

instituições ou famílias acolhedoras (Brasil, 2025). Desses, apenas 32 estão disponíveis para adoção, enquanto 12 estão em busca ativa, ou seja, sem pretendentes compatíveis com seu perfil, exigindo, portanto, um esforço concentrado para sua colocação em família substituta. Além disso, apenas 9 crianças encontram-se em processo de adoção, número que revela uma proporção modesta frente ao total de acolhidos.

Desde 2019, 154 crianças e adolescentes foram adotados no estado, e, desde 2020, 824 foram reintegrados às suas famílias de origem (Brasil, 2025). Paralelamente, o número de pretendentes ativos cadastrados no estado é de 252, o que representa uma proporção significativamente maior em comparação ao número de crianças efetivamente disponíveis, disparidade que revela o entrave da incompatibilidade entre os perfis das crianças acolhidas e os critérios definidos pelos pretendentes – geralmente limitados à idade, saúde perfeita e filho único.

A baixa quantidade de crianças em processo de adoção em Rondônia, apenas nove, e a elevada quantidade de acolhidos sugerem que o ciclo da adoção ainda depende fortemente de longos e burocráticos processos de destituição do poder familiar. Nesse viés, a escassa utilização da entrega voluntária contribui para prolongar o tempo de institucionalização e, por consequência, para manter estagnado o número de crianças aptas à adoção, em contraste com a elevada demanda de pretendentes.

## 2 Entrega voluntária e o procedimento perante a justiça infantojuvenil

O doutrinador Freire (2022) elenca requisitos subjetivos e objetivos para a concretização do procedimento da adoção. Quanto aos primeiros, cabe destacar a idoneidade do adotante e o desejo efetivo de constituir vínculo adotivo, tendo em vista que o instituto não deve ser utilizado para o alcance de fins meramente patrimoniais ou mesmo meros caprichos e desejos pessoais, mas deve ser compreendido como a possibilidade de estabelecimento de vínculo adequado, objetivando a formação e desenvolvimento do adotando.

No que concerne aos requisitos objetivos, temos a idade mínima, o consentimento dos pais ou responsáveis nos casos em que sejam conhecidos e não tenham ocorrido a destituição do poder familiar, a precedência do estágio de convivência com o fito de investigar a adaptação a estrutura familiar e, por conseguinte, o prévio cadastramento, sendo necessário um período de preparação psicossocial e jurídica pela equipe competente da Justiça da Infância e da Juventude. Inobstante, os principais desafios para a concretização de adoções no Brasil são as características fenotípicas, cronológicas e genéticas impostas pelos pretendentes.

Na perspectiva de Tartuce (2025), a Lei nº 13.509/2017, ao acrescentar o art. 19-A ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi oportuna e acertada. A inteligência do artigo dispõe que a gestante ou mãe que manifeste o interesse de entregar o filho para adoção, antes ou logo após o nascimento, deverá ser encaminhada à Justiça da Infância e Juventude. Nessa instância, será ouvida por equipe interprofissional especializada, que apresentará relatório à autori-

dade judiciária, considerando, inclusive, os efeitos do estado gestacional e puerperal. De posse desse relatório, a autoridade judiciária poderá determinar o encaminhamento da parturiente ou genitora – mediante sua expressa concordância – à rede pública de saúde e assistência social, a fim de receber atendimento especializado. Em paralelo, será realizada a busca por membros da família extensa, respeitando-se o prazo máximo de noventa dias, prorrogável por igual período, visando ao estabelecimento dos vínculos adotivos.

Importante destacar que, somente na hipótese de não haver genitor indicado e inexistindo representante da família extensa apto a receber a guarda, é que a autoridade judiciária poderá decretar a extinção do poder familiar, determinando a colocação da criança sob guarda provisória de pessoa habilitada à adoção ou de entidade que desenvolva programa de acolhimento familiar ou institucional. Portanto, o comando legal é claro no sentido de que a manifestação de vontade da mãe deve ocorrer em audiência própria, sendo garantido o sigilo sobre a entrega da criança, no entanto, é obrigatória a consulta aos membros da família extensa, inclusive quanto ao suposto genitor, mesmo diante do desejo da mãe de entregar o filho para adoção.

A Resolução nº 485, de 18 de janeiro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, dispõe sobre o adequado atendimento da gestante ou parturiente que manifeste desejo de entregar o filho para adoção e a proteção integral da criança, estabelecendo em seu art. 2º que a formalização do procedimento judicial pressupõe o acolhimento da mulher por equipe interprofissional do Poder Judiciário (Brasil, 2023).

Configura-se de importância singular a elaboração de relatório circunstanciado objetivando averiguar as condições cognitivas, emocionais e psicológicas da parturiente. A documentação servirá de subsídio para a tomada de decisão, levando em consideração o estado gestacional e puerperal da mulher, a qual deverá estar científica dos seus direitos de proteção e abortamento legal nas hipóteses do art. 128 do Código Penal e, principalmente, se a manifestação de vontade é fruto de decisão amadurecida e consciente ou se determinada pela falta ou falha de garantia de direitos (Brasil, 2023).

A resolução prevê em seu art. 9º, § 1º, que a autoridade judiciária homologará a entrega e declarará a extinção do poder familiar (art. 166, § 1º, II do ECA), preferencialmente em audiência, na forma dos arts. 19-A, § 8º, e 166, § 5º, do ECA, dispensada a deflagração de procedimento oficioso de averiguação de paternidade, a que faz menção o art. 2º da Lei nº 8.560/1992 (Brasil, 1992).

Conforme artigo 258-B do ECA, deixar o médico, enfermeiro ou dirigente de estabelecimento de atenção à saúde de gestante de efetuar imediato encaminhamento à autoridade judiciária de caso de que tenha conhecimento de mãe ou gestante interessada em entregar seu filho para adoção constitui infração administrativa. Portanto, hospitais, maternidades, Unidades Básicas de Saúde, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Conselhos Tutelares, Programas de Saúde da

Família, Órgãos de defesa e proteção dos direitos da mulher, Grupos de Apoio à Adoção, Poder Judiciário (por intermédio das Varas Especializadas da Infância e Juventude), Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual figuram como órgãos do sistema de proteção e garantia de direitos (Brasil, 1990).

Noutra banda, o postulante à adoção deve estar previamente cadastrado no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), mediante procedimento de habilitação, classificado como de jurisdição voluntária e que prescinde da assistência de advogado. Para tanto, os interessados devem preencher formulário disponibilizado em sítio eletrônico, com o intuito de impulsionar a tramitação judicial. Com a petição inicial, os postulantes devem apresentar a documentação elencada no art. 197-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Diante disso, a autoridade judiciária, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, dará vista dos autos ao Ministério Público, que, no prazo de 5 (cinco) dias, poderá requerer a designação de audiência para a oitiva dos postulantes em juízo e de testemunhas, a juntada de documentos complementares, a realização de diligências que entender necessárias, bem como a apresentação de quesitos a serem respondidos pela equipe interprofissional encarregada de elaborar o estudo técnico. Essa equipe deverá, obrigatoriamente, atuar no feito, mediante a elaboração de estudo psicossocial que contenha subsídios aptos a aferir a capacidade e o preparo dos postulantes para o exercício de uma paternidade ou maternidade responsável.

Importante destacar que o § 1º do art. 197-C, com a redação dada pela Lei nº 13.509/2017, tornou obrigatória a participação dos postulantes em programa oferecido pela Justiça da Infância e da Juventude, preferencialmente com o apoio de técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar e dos grupos de apoio à adoção devidamente habilitados perante a Justiça da Infância e da Juventude. O programa deve incluir a preparação psicológica, a orientação e o estímulo à adoção inter-racial, de crianças ou adolescentes com deficiência, com doenças crônicas, com necessidades específicas de saúde e de grupos de irmãos (Brasil, 2017).

A reforma legislativa buscou corrigir essa distorção, impondo não apenas a obrigatoriedade da preparação prévia, mas também o estímulo consciente à adoção de crianças e adolescentes pertencentes a grupos historicamente marginalizados. Grupos de apoio à adoção passaram a desempenhar papel central na sensibilização dos adotantes, promovendo encontros, palestras e oficinas que abordam, sem romantizações, os desafios e as belezas da adoção tardia, interracial ou de crianças com necessidades especiais.

A previsão infraconstitucional responde a um contexto histórico marcado pela marginalização de determinados perfis de crianças no processo adotivo brasileiro. Como apontado por Silva e Cunha (2018), historicamente, houve uma “hipervalorização do bebê saudável, branco e do sexo feminino”, enquanto crianças negras, com deficiência, doentes ou integrantes de fratrias foram relegadas às instituições de acolhimento por longos períodos. Segundo dados

do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2016, 91% dos pretendentes à adoção desejavam crianças brancas e com até dois anos de idade, enquanto 65% das crianças disponíveis eram negras, pardas ou com mais de sete anos (Brasil, 2016).

### 3 Privacidade materna e sigilo na entrega: interpretação do Superior Tribunal de Justiça

É cediço que a família matrimonializada, patriarcal, hierarquizada, heteroparental, biológica e institucional cedeu lugar para uma família pluralizada, democrática, igualitária, hetero ou homoparental, biológica ou socioafetiva, construída com base na afetividade e de caráter instrumental. A Lei nº 11.340/06 passou a definir família como qualquer relação íntima de afeto com requisitos como notoriedade de afeições recíprocas, honorabilidade, lealdade ou fidelidade e coabitAÇÃO, com a ressalva de que ao Estado é defeso discriminar ou estigmatizar relacionamentos, para que o lar não se torne espaço de dor, silêncio e ingerência do legislador. Por outro lado, o art. 227 da Carta Magna confere prioridade absoluta à proteção dos direitos infantojuvenis, significando, portanto, que os menores de dezoito anos são detentores de direitos e titularizam direitos fundamentais da pessoa humana, impondo a primazia das necessidades da criança e do adolescente como critérios de interpretação da lei, resolução de litígios e tomadas de decisões legislativas, almejando seu crescimento biológico e psíquico saudável.

Segundo Pereira (2024), o milenar instituto da adoção seria a primeira e maior evidência e demonstração de que a família é uma estruturação psíquica, mais um elemento da cultura do que da natureza, tendo em vista que ela se reinventa pelas novas estruturas parentais e conjugais. Nessa perspectiva, salienta que o núcleo familiar biológico nem sempre se traduz no melhor interesse da criança. A insistência da família natural retarda a colocação em família adotiva e culmina na perpetuação da permanência em instituições de acolhimento e casas de reinserção. A respeito da Lei nº 12.010/09 e suas modificações ao Estatuto da Criança e do Adolescente, o civilista argumenta que buscar a qualquer custo a família extensa para a reinserção de um infante é interpretar de maneira preconceituosa e equivocada a legislação, promovendo verdadeiro culto ao biologismo, incentivado, equivocadamente por fundamentalismo e dogmas religiosos.

O art. 19 do ECA dispõe que é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta. Aliás, o art. 229 da Carta Política de 1988 afirma que é dever dos pais assistir, criar e educar os filhos menores, ideal que também se estende ao Estado. Com efeito, a realidade não se concretiza desse modo, uma vez que a institucionalização e o abandono têm culminado para a existência de abrigos estatais abarrotados, Nucci (2021) corrobora que, por lei, o Estado deve intervir em famílias desestruturadas, a fim de assegurar o mínimo existencial, intitulado como ‘mal necessário’ em matéria de intervenção estatal no âmbito familiar.

O doutrinador realiza crítica da nova redação dada pelo legislador ao art. 19 por meio da Lei nº 13.257/2019, que retirou a expressão “em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” para “em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”, porquanto alude que o ambiente de drogadição e os riscos de influência malévolas não interferem no desenvolvimento pleno da criança, o que não se sustenta, dado que o nascimento do filho consiste em verdadeiro acontecimento fortuito e não desejado. Comungando desse entendimento, Dias (2019) argumenta que quando se invoca a necessidade de intervenção estatal, logo vem à mente o assustador número de mulheres dependentes químicas, que vivem nas ruas. Elas praticam sexo não seguro em troca da droga, o que muitas vezes resulta em gravidez indesejada. A maioria sequer sabe quem é o genitor e acaba vendendo o filho para sustentar o vício.

A respeito da entrega voluntária, a autora conclui que abdicar do filho quando não se tem condições de criá-lo consiste em enorme e dolorido gesto de amor, enfatizando que não é conduta proibida e tampouco constitui crime. Nas palavras de Maria Helena Diniz (2024, p. 606), não haverá a necessidade de consentimento do representante legal e tampouco do menor, caso se comprove que se trata de menor que se encontra em situação de risco, por não ter meios para sobreviver, ou em ambiente hostil, sofrendo maus-tratos, ou abandonado, ou de menor cujos pais sejam desconhecidos, estejam desaparecidos e esgotadas as buscas.

No âmbito do julgamento da ADPF 442/DF, a Ministra Rosa Weber defendeu que a vida intrauterina e a do nascituro não gozam de proteção jurídica absoluta em face da mulher gestante, ainda que a vida do nascituro esteja conectada e dependente da vida da mulher grávida. Argumentar em sentido extremo implicaria reconhecer a proibição da interrupção da gravidez, mesmo nos casos de risco ou ameaça à vida da gestante. Os direitos da mulher e sua autonomia reprodutiva, corolários dos princípios da igualdade e da liberdade das mulheres, sem discriminação de qualquer natureza (arts. da CF/88), não se subjugariam diante de uma suposta prioridade normativa atribuída ao embrião ou feto.

Com efeito, o voto vogal esclarece que, ao se falar em direito à vida e à dignidade da pessoa humana, a Constituição exige pré-condições e requisitos mínimos existenciais para sua concretização e realização. Isso significa que o direito à vida não se restringe ao nascimento e à assunção da personalidade jurídica na comunidade política, mas exige e requer uma vida digna, não sujeita à privação arbitrária ou irracional. Ambas as situações envolvem o reconhecimento de que a dignidade da pessoa humana, especialmente da mulher, não pode ser limitada por dogmas ou expectativas sociais que naturalizam a função materna como um destino obrigatório e irrenunciável. Quanto ao sigilo estendido, forçar a mulher gestante a assumir, publicamente, essa maternidade, pode violar sua privacidade, autonomia e integridade psíquica – valores constitucionais que também estão na base do debate sobre a desriminalização da interrupção voluntária da gestação.



A moralidade judaico-cristã – que historicamente influenciou a formação das instituições ocidentais, inclusive no Brasil – atribui à mulher um papel central e quase sagrado na maternidade, reforçando a ideia de que a vida se inicia na concepção e que o corpo feminino estaria a serviço da reprodução e da preservação da vida. Em arremate, a entrega voluntária e sigilosa de um recém-nascido para adoção ainda pode ser interpretada, sob essa moral religiosa, como um ato de falência moral, abandono ou ruptura com a ordem natural da família.

A propósito, a história de Moisés – um dos personagens mais reverenciados da tradição judaico-cristã do Antigo Testamento – tem início com um gesto que, nos dias atuais, poderia ser comparado à entrega voluntária de um recém-nascido para adoção em circunstâncias extremas. No livro do *Êxodo* (capítulos 1 e 2), da Bíblia Sagrada, narra-se que, diante do crescimento demográfico do povo hebreu escravizado no Egito, o faraó – temendo uma possível rebelião – ordenou o extermínio sistemático dos recém-nascidos do sexo masculino. Tratava-se de uma política estatal de infanticídio seletivo, fruto de um governo opressor que via no corpo dos filhos hebreus uma ameaça ao poder estabelecido (Bíblia, 2011).

Sua genitora, Joquebede, ao perceber que não poderia manter o filho em segurança, decide ocultá-lo por três meses. Quando isso se torna inviável, toma uma atitude extrema, porém engenhosa: constrói um cesto de junco, impermeabiliza-o com betume e piche, e o deposita nas águas do rio Nilo, entregando o bebê ao curso do rio (*Êxodo 2:3*). Esse ato pode ser compreendido como um abandono forçado, mas também como uma estratégia de proteção – uma entrega voluntária da criança, na esperança de salvá-la da morte imposta por um regime tirânico. A filha do Faraó, cujo nome não é mencionado na Bíblia, mas é conhecida na tradição judaica como Bítia (ou Bithiah), estava se banhando no Nilo quando viu o cesto entre os juncos. Ao abrir o cesto e ver o menino chorando, movida por compaixão, reconhece que era uma criança hebreia, e mesmo assim, decide poupará-lo da morte e criá-lo como seu filho. É ela quem dá ao menino o nome de Moisés, dizendo: “Porque das águas o tirei” (*Êxodo 2:10*). Por ironia do destino – e por intervenção da irmã de Moisés, Miriam –, a própria mãe biológica é chamada para amamentar o bebê, assumindo temporariamente seu cuidado (Bíblia, 2011).

Esse ato, que possibilitou a sobrevivência e a ascensão de Moisés como libertador do povo hebreu, raramente é interpretado pela doutrina ou pela moral religiosa como um precedente ético ou legítimo para justificar a entrega voluntária da prole nos dias atuais. Ao contrário, a mulher que decide, por circunstâncias pessoais ou sociais, não exercer a maternidade, continua sendo julgada e estigmatizada, como se violasse um mandamento sagrado. Esse contraste evidencia uma leitura seletiva das escrituras e uma resistência em reconhecer o direito da mulher à autonomia, mesmo quando suas escolhas são orientadas pelo cuidado, pela proteção e pelo amor à criança.

O Ministro Moura Ribeiro, sensível a essa realidade, emitiu interpretação no sentido de que a preferência pelo esgotamento de recursos para manutenção da criança ou adolescente no seio da família natural não é preceito absoluto, devendo ser observado também o art. 227

da Constituição Federal e os arts. 3º e 4º do ECA, os quais determinam que o melhor interesse deve estar associado a resguardar o bem-estar físico e psicológico da criança em situação de vulnerabilidade. Isso posto, de interpretação gramatical do *caput* do art. 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), vê-se cristalino que o legislador conferiu à mulher essa autonomia, resguardando o direito da criança quanto ao conhecimento de sua origem biológica. Eis a ementa do julgado:

**STJ - CIVIL E ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. RECURSO ESPECIAL. FAMÍLIA. ENTREGA VOLUNTÁRIA DE RECÉM- NASCIDO PARA ADOÇÃO. DIREITO AO SIGILO DO NASCIMENTO E DA ENTREGA, INCLUSIVE EM RELAÇÃO AO SUPOSTO GENITOR E À FAMÍLIA AMPLA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 19-A, §§ 3º, 5º E 9º, DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (LEI N° 8.069/1990). RESOLUÇÃO N° 458 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ACÓRDÃO REFORMADO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.**

[...]

2. A gestante ou parturiente que manifeste o seu interesse, tem direito ao sigilo judicial em torno do nascimento e da entrega de criança para adoção à Justiça Infantojuvenil, inclusive em relação ao suposto genitor e à família ampla, ressalvado o direito da criança ao conhecimento de sua origem biológica, nos termos do § 9º do art. 19-A e 48 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

**2.1. Nenhuma mãe, salvo se casada ou vivendo em regime de companheirismo, é obrigada a revelar o nome do pai do seu filho.**

3. O direito ao sigilo previsto nos §§ 5º e 9º do art. 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente é de suma importância, pois resguarda e protege a mulher gestante ou parturiente de pré-julgamentos, preconceitos, constrangimentos e cobranças por parte de quem quer seja em nível familiar ou social, bem como garante que o procedimento de entrega voluntária do filho à adoção ocorra de forma tranquila e humanizada, preservando-se até mesmo os superiores interesses da criança.

**3. O procedimento de entrega voluntária de recém-nascido para adoção tem como escopo principal a proteção da genitora e do bebê, afastando ou coibindo a possibilidade de aborto clandestino, adoção irregular e abandono em vias públicas, não a responsabilizando civil ou criminalmente pelo ato.**

[...]

5. Recurso especial provido para reformar o acórdão recorrido e restabelecer a decisão de primeiro grau.

(Brasil, 2024) grifo próprio.

Noutra perspectiva, o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva divergiu quanto à fundamentação do voto, consignando que somente em casos excepcionais, em que os familiares não tenham sequer conhecimento da gravidez ou condições de permanecer com a criança, é que se poderá dispensar a busca pela família extensa. Com efeito, rejeitou a tese jurídica de que o legislador teria inovado ao conferir exclusividade à mulher para a entrega do recém-nascido, sem a oitiva do genitor, se houver, porquanto tal interpretação contraria o melhor interesse da criança de conviver, sempre que possível, com a família biológica, além de afrontar o disposto no art. 1.634 do Código Civil, que estabelece que compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar (Brasil, 2002). O caso concreto analisado implementou interpretação análoga ao do voto-vogal pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, cuja ementa do julgado se transcreve a seguir:

**TJMG - AGRAVO DE INSTRUMENTO - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - MEDIDAS DE PROTEÇÃO - ENTREGA VOLUNTÁRIA DE RECÉM-NASCIDO PARA ADOÇÃO - DIREITO AO SIGILO NO NASCIMENTO - ART. 19-A DO ECA - PARTO ANÔNIMO - BUSCA PELA FAMÍLIA EXTENSA - NECESSIDADE - COLOCAÇÃO IMEDIATA EM FAMÍLIA SUBSTITUTA - IMPossibilidade - PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA - RECURSO PROVIDO.**

1. **Em observância aos princípios da absoluta prioridade e da proteção integral à criança e ao adolescente, antes de se optar pela adoção de família substituta, prudente buscar alternativas para que a criança seja inserida no seio da família natural (Art. 227 da CR/88 c/c Art. 19-A do ECA).**
2. **Não obstante a manifestação de vontade da genitora em realizar a entrega do filho de forma anônima, essa providência não atende ao superior interesse da criança, haja vista ser a adoção medida excepcional e irrevogável, somente devida quando esgotados os recursos de manutenção da criança na família extensa (Art. 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente).**

(Brasil, 2023) (grifo próprio).

A respeito da adoção e dos desafios da contemporaneidade, Levinzon e Lisondo (2018, p. 174) explicam que a história de uma criança se inicia muito antes do nascimento físico. Ao ter conhecimento da concepção, a mulher começa a estabelecer uma relação com um novo ser; ainda que este seja uma substância informe, essa relação pode ser repleta de amor ou completamente desprovida de sentido e desejo. De fato, as relações sexuais tidas no mundo moderno tendem a ser desprovidas de compromisso e profundidade emocional, refletindo uma dinâmica marcada pela efemeridade e pelo desapego, as quais caracterizam os tempos líquidos.

Quando a satisfação imediata não é alcançada, não raramente a gravidez não planejada se desenvolve em situação de risco ou vulnerabilidade, fruto de uma relação extraconjugal que mais se assemelha a um concubinato adulterino do que a uma união estável no plano da realidade. Dessa forma, o mito do amor materno não pode ser concebido a ponto de se exigir de mulheres o apontamento de situações concretas aptas a justificar a impossibilidade de permanecer com a criança.

A respeito do parto anônimo, o doutrinador Rolf Madaleno (2024) esclarece que o Direito de Família tem presenciado importantes transformações no campo da procriação desvinculada de qualquer função parental. Nesse contexto, o abandono de crianças emerge como um fenômeno de massa e um problema social crônico, muitas vezes relacionado à ausência de recursos afetivos e materiais por parte dos pais, bem como à falta de políticas públicas eficazes de controle de natalidade. O procedimento do parto anônimo surge, portanto, como mecanismo de prevenção ao infanticídio, ao aborto e ao abandono de recém-nascidos à própria sorte. Daí decorre o surgimento de vozes defensoras do parto anônimo como instrumento de proteção aos filhos rejeitados, que poderiam encontrar acolhimento, segurança e amparo na adoção por uma família substituta e socioafetiva. A propósito:

A coincidência entre o fato biológico e a vontade de ser genitor confere indvidosidade autenticidade ao estado de filiação, mas o liame genético não é elemento imprescindível para ser filho e nem para ser pai ou mãe. Para o Direito desimporta a coincidência



da relação biológica se ausente qualquer elo de interação social e afetiva, porque o exato valor desse estado de filiação depende da coexistência do vínculo afetivo. Esse é o ideal de laime parental, verdadeiro estado de graça quando presentes os vínculos biológicos e de afeição. Como no parto anônimo a mãe se recusa em exercer seu papel parental, seu lugar é ocupado por ascendentes oriundos de uma adoção formal (Madaleno, 2024, p. 526).

Nessa conjuntura, analisando o artigo 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente, o autor destaca que a norma assegura à mulher todas as garantias de sigilo quanto à sua maternidade, bem como em relação às informações prestadas sobre sua saúde e a do genitor (Madaleno, 2024). Tais dados somente poderão ser revelados mediante ordem judicial, a pedido do nascido por parto anônimo, no que se convencionou chamar de “direito ao conhecimento da origem”, disciplinado pelo artigo 48 do mesmo diploma legal.

#### **4 Da vulnerabilidade social e a atuação do estado na promoção de políticas públicas**

Sob uma perspectiva social, o mesmo Estado que negligencia e não proporciona o mínimo existencial é o mesmo que, de forma ‘humanizada’, decreta a perda do poder familiar, posto que a adoção aparece no contexto de famílias em vulnerabilidade, desprovidas de estrutura social e econômica em que não raro os genitores se encontram em situação de dependência alcoólica ou química, desassistidos pelos órgãos do sistema de garantia de direitos, como os conselhos tutelares, centros de referência em assistência social e os serviços de acolhimento institucional e familiar. A população em situação de rua, adultos, adolescentes e crianças, na condição de extrema pobreza, compartilhando em comum eventuais vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, comumente se utilizam de logradouros públicos e áreas degradadas e esquecidas como espaço de moradia provisória.

A decisão de uma mulher por não maternar o nascituro é multifatorial e encontra respaldo em uma série de elementos orgânicos, emocionais e sociais que impactam diretamente a experiência da gestação. Conforme aponta o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2025), por intermédio da promoção do projeto “Entregar de Forma Legal é Proteger” – da Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas da Infâncias, da Juventude e do Idoso (Cevij), a gravidez é uma vivência complexa, permeada por intensas alterações hormonais, emocionais e sociais, representando um período de significativas mudanças na vida da mulher. Nesse cenário, os fatores que mais comumente influenciam a decisão de entrega legal para adoção incluem a desigualdade social, que impõe condições de vida precárias; a gravidez não desejada ou não planejada; a ocorrência de gestações em contextos de relações extraconjogais, instáveis ou decorrentes de violência sexual; além do medo da reprovação familiar, da ausência de reconhecimento da paternidade e de quadros relacionados à saúde mental, como a depressão pós-parto e outros transtornos, ligados ou não ao estado puerperal.

Em nome de valores morais, frequentemente se negligencia a escuta da mulher e sua autonomia reprodutiva, esquecendo-se de que, do ponto de vista constitucional, o direito da criança não se resume à sobrevivência, mas à vida digna, ao desenvolvimento pleno e à felicidade – o art. 227 da Carta da República preconiza:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Esse dever de amparo decorre do próprio texto constitucional, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III), e impõe ao Estado o papel de garantidor universal de direitos sociais, especialmente no que se refere à maternidade e à infância (art. 6º), à assistência à família (art. 226), e à proteção integral da criança e do adolescente (art. 227). Logo, a entrega legal para adoção não deve ser vista como abandono ou fracasso, mas como uma escolha legítima e protegida pela ordem jurídica, que exige sensibilidade institucional e compromisso com a dignidade de todos os envolvidos. Na dicção do art. 226, a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado (Brasil, 1988).

A Lei nº 8.069/90 reclama a efetivação de políticas sociais públicas que lhe permitam o nascimento, assegurando à gestante, por intermédio do Sistema Único de Saúde, o atendimento pré e perinatal, o que significa que se encaminhará a parturiente aos diferentes níveis de atendimento, observados os princípios de regionalização e hierarquização da saúde pública, sem prejuízo do fornecimento do apoio alimentar e nutricional. O atendimento integral à saúde é prioridade absoluta da criança e do adolescente, sem discriminação ou segregação em suas necessidades gerais de habilitação e reabilitação, inclusive quanto àqueles com deficiência ou mobilidade reduzida, tudo no escopo de eliminar barreiras porventura existentes.

Não raro, famílias naturais em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou mesmo por barreiras étnico-raciais encontram dificuldades para a consecução de medicamentos, órteses, próteses e tecnologias assistivas de tratamento, tendo em vista a morosidade do Sistema Único de Saúde e a corrupção dos agentes políticos pela via do desvio ou apropriação de verbas públicas.

Na obra intitulada *O Cidadão de Papel: a infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil*, de autoria de Gilberto Dimenstein, o autor menciona a Declaração Universal dos Direitos da Criança, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959, e os seus dez princípios basilares, os quais garantem à criança, entre outros direitos, a igualdade sem discriminação; proteção especial e desenvolvimento pleno; nome e nacionalidade; saúde e segurança social; atendimento a deficiências; amor e compreensão familiar; educação gratuita; prioridade em situações de socorro; proteção contra negligência e exploração; e educação para a paz e a tolerância. Ocorre que o autor leciona e aponta a ausência de cidadania justamente quando a sociedade gera uma criança de rua – o que ele identifica como o sintoma mais agudo

da crise social – evidenciando o fosso entre os direitos assegurados no papel e a realidade enfrentada por milhares de crianças brasileiras.

O “cidadão de papel” é aquele que tem direitos reconhecidos oficialmente, mas que não encontra na estrutura social e no Estado o suporte necessário para vivenciá-los plenamente. Conforme destaca Dimenstein (2017), inúmeros pais vivem em situação de pobreza e, por esse motivo, não conseguem assegurar a educação de seus filhos, os quais, com frequência, são compelidos a ingressar precocemente no mercado de trabalho. A ausência de formação educacional dificulta o acesso a oportunidades profissionais mais qualificadas, comprometendo também o futuro das próximas gerações. Configura-se, nesse contexto, um ciclo vicioso de pobreza intergeracional, no qual se questiona se a família é pobre porque não teve acesso à educação ou se continua pobre justamente por não ter estudado.

Para Bauman (2022) a subclasse é materializada no organismo de pessoas pobres que abandonaram os estudos, não trabalham e, caso sejam mulheres jovens, têm filhos sem o benefício do casamento e vivem da previdência social. Essa classe inclui ainda os sem-teto, mendigos e pedintes, pobres viciados em álcool e drogas, além de criminosos de rua. Dessa forma, os tempos líquidos moldam de maneira progressiva uma sociedade individualizada e os referidos membros da ‘subclasse global’ experimentam essa individualidade como experiência de vida marcada pela agonia da solidão, abandono, pela falta de moradia, pela hostilidade dos vizinhos e pelo banimento de frequentar lugares pelos quais outras pessoas têm permissão para caminhar (Bauman, 2021).

O sociólogo aponta que as relações humanas não são mais espaços de certeza e tranquilidade ou mesmo conforto espiritual, de modo que se transforma numa fonte inesgotável de ansiedade e incertezas. À vista disso, o Estado é fadado à ingerência. Uma coisa é determinar que se forneça o auxílio material à prole, outra é certificar que a criança de tenra idade, que por vezes foi concebida de maneira inesperada, será amada e possuirá vínculos afetivos individuais que as instituições de abrigamento não conseguem ou são incapazes de fornecer.

Destaca-se a imprescindibilidade da efetividade das medidas cabíveis para a proteção integral da criança e do adolescente, conforme previsto no microssistema jurídico infantojuvenil, sempre que seus direitos se encontrem em situação de risco. O art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que tais medidas são aplicáveis nos casos em que os direitos forem ameaçados ou violados, por ação ou omissão do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou ainda em decorrência da conduta da própria criança ou adolescente. As medidas específicas de proteção materializam-se por meio da intervenção das autoridades competentes – Conselho Tutelar ou Justiça da Infância e da Juventude – nas hipóteses de ameaça ou lesão a direitos, bem como na prática de ato infracional por criança, nos termos do art. 105.

O art. 100 do mesmo diploma legal estabelece princípios que orientam a aplicação dessas medidas, entre os quais se destacam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e o caráter mínimo e precoce da intervenção estatal, consistindo, especialmente, na inclusão em pro-

grama oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos, no acolhimento institucional, na inclusão em programa de acolhimento familiar e na colocação em família substituta, visando assegurar, prioritariamente, o desenvolvimento sadio e harmonioso da criança e do adolescente, preservando, sempre que possível, o convívio familiar e comunitário.

Não se pode perder de vista que o artigo 48 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) assegura ao adotado o direito de conhecer sua origem biológica, bem como acesso irrestrito ao processo de adoção e seus incidentes, após completar dezoito anos. Além disso, o dispositivo legal permite que o adotado menor de idade também tenha acesso ao processo, desde que o requeira, sendo-lhe garantida a devida orientação e assistência jurídica e psicológica. Tal previsão confere ao adotado o direito de conhecer a identidade de seus progenitores, sem que isso implique o restabelecimento de qualquer vínculo jurídico, pois trata-se de um direito que decorre da proteção à personalidade.

A Convenção da Haia Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, de 1993, consagra, em seu artigo 30, o direito das crianças adotadas ao acesso às informações relativas à sua origem. O dispositivo estabelece que as autoridades competentes dos Estados contratantes devem conservar dados sobre a identidade dos pais biológicos e o histórico médico da criança e de sua família, assegurando o acesso a essas informações, com a devida orientação, à própria criança ou a seu representante legal, nos termos da legislação nacional. Tal previsão internacional reforça a compreensão de que o conhecimento sobre a origem biológica constitui elemento essencial da identidade e da dignidade da pessoa humana, devendo ser assegurado mesmo quando a adoção ocorre sob regime de sigilo. É necessário, portanto, reconhecer que a historicidade pessoal deve ser valorizada, não podendo o sigilo representar um obstáculo absoluto ao exercício do direito ao autoconhecimento.

Gagliano (2025) afirma que o vínculo da adoção se constitui por sentença judicial, a qual será inscrita no registro civil mediante mandado, do qual não se fornecerá certidão, como decorrência da própria garantia constitucional da preservação da intimidade e da vida privada. Nos termos do art. 47 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a adoção será deferida por sentença judicial, que constituirá o vínculo jurídico e determinará o cancelamento do registro original do adotado, bem como a emissão de um novo registro, no qual não constará qualquer referência à origem biológica do adotado. Noutro aspecto, é cediço que o ordenamento jurídico brasileiro tem admitido que o adotado investigue sua ascendência genética, como decorrência constitucional do direito à identidade. Nesse sentido:

Concluímos que a admissibilidade do exercício desse direito não autoriza o reconhecimento de outros efeitos, inclusive patrimoniais, uma vez que o permissivo jurídico se pauta apenas na investigação do vínculo biológico, e nada mais. Em outras palavras, o reconhecimento da sua ascendência genética não reinsere o adotado no âmbito parental do seu genitor (Gagliano, 2025, p. 538).

A Resolução nº 485/2023 do Conselho Nacional de Justiça, em seu art. 6º, inciso V, dispõe que as equipes técnicas e o Poder Judiciário devem assegurar, sempre que possível, o registro de informações relevantes à construção da história da criança ou do adolescente, que favoreçam a preservação de sua identidade. Esses registros podem incluir dados sobre o histórico familiar, sobre o período gestacional e os motivos que levaram à decisão pela entrega voluntária, bem como informações que sejam úteis aos cuidados futuros da criança, como antecedentes de saúde da família biológica ou outros aspectos considerados significativos.

Dessa forma, ainda que seja decretado o sigilo quanto à identidade da mãe e da família extensa, o direito do adotado ao conhecimento de sua origem permanece juridicamente resguardado, podendo ser exercido oportunamente, nos termos do art. 48 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sem prejuízo à sua dignidade ou ao pleno desenvolvimento de sua personalidade.

A possibilidade concreta de a mãe deixar informações que transmitam afeto – como cartas, fotos, relatos pessoais e brinquedos –, contribuindo para a construção de uma narrativa de origem que preserve laços simbólicos, estabeleça conexão emocional com sua história e promova o bem-estar emocional da criança no futuro, deve ser estimulada pela equipe multidisciplinar. Inclusive, é absolutamente recomendável que o procedimento possibilite o encarte de dados médicos e genéticos relevantes, como histórico de doenças hereditárias, alergias, grupo sanguíneo e informações sobre a saúde mental e física dos genitores. Esses dados são essenciais não apenas para o conhecimento da identidade biológica, mas também para a prevenção e tratamento de possíveis condições de saúde do adotado.

## Considerações finais

A decisão da Terceira Turma do STJ no REsp 2086404/MG representa um marco interpretativo do art. 19-A, § 9º, do ECA. Ao estender o sigilo da entrega voluntária para adoção ao suposto pai não convivente e à família extensa, condicionada à expressa vontade da mãe, o Tribunal Superior priorizou a autonomia da gestante e a finalidade protetiva da norma, buscando assegurar um ambiente livre de pressões para a tomada de decisão materna. Embora inovadora e potencialmente benéfica para garantir a eficácia do instituto da entrega voluntária em certos contextos, a decisão suscita importantes reflexões sobre o equilíbrio entre a autonomia materna, os direitos do pai biológico e da família extensa, e o direito da criança ao conhecimento de sua origem.

A decisão da Corte Superior representa um passo importante no âmbito das políticas de proteção aos direitos das mulheres e à afirmação de sua autonomia como sujeito central, capaz de avaliar os riscos e as necessidades, sobretudo em um momento de extrema vulnerabilidade física e emocional. Essa decisão salvaguarda a mulher contra pressões indevidas do suposto genitor e dos membros da família extensa, que poderiam impedi-la de exercer seu direito de entrega voluntária garantido pelo art. 19-A do ECA. Outrossim, o Superior Tribunal de Justiça firma uma interpretação no sentido de que o sigilo não protege tão somente a intimidade, mas

constitui ferramenta essencial para garantir a própria viabilidade e segurança do exercício de um direito, qual seja, a entrega da criança ao Juízo Infantojuvenil de maneira assistida.

A busca da felicidade, enquanto princípio constitucional implícito e corolário da dignidade da pessoa humana, é concebida pelo Supremo Tribunal Federal não somente como um conceito filosófico amplo. Em se tratando de políticas afirmativas de proteção à mulher, ela traduz também um direito ao bem-estar psicológico, à dignidade e ao usufruto de vida plena, representando a possibilidade de reconstrução da trajetória de vida.

O avanço no reconhecimento e na eliminação de barreiras para o atingimento da igualdade material é evidente com a decisão exarada, posto que reduz a exposição da mulher a julgamentos e condenações sociais, inclusive midiáticas. Ademais, evita conflitos desgastantes com o genitor e demais membros da família extensa, que não raro se impõem em desfavor da decisão da gestante.

Por outro lado, sabido que quando há colisão de princípios fundamentais, a aplicação da técnica da ponderação é medida que se impõe. Nesse caso, buscou-se privilegiar os direitos maternos em detrimento dos direitos do pai biológico e do seu interesse em assumir a paternidade, de modo que se questiona se haveria, no caso concreto, uma supressão do contraditório em relação ao suposto genitor, bem como do direito de preferência da família extensa, o que poderia implicar aumento da litigiosidade por parte desses membros.

No entanto, a preocupação é extirpada quando se confere importância e cautela na afetição da vontade materna, materializada no necessário atendimento multidisciplinar pela rede de apoio psicossocial do Sistema de Justiça Infantojuvenil. A decisão da mãe deve ser livre e consciente, de modo a privilegiar os direitos da criança e seu melhor interesse, além de promover a aplicação da justiça a cada caso concreto submetido ao Poder Judiciário.

Em arremate, a história revela uma tendência à culpabilização e criminalização de famílias inseridas em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, o que, por si só, não configura fundamento jurídico idôneo para a supressão do poder familiar. A medida extrema de retirada da criança do núcleo familiar deve ser precedida da devida aferição quanto ao efetivo acesso da família às políticas públicas e aos direitos sociais indispensáveis à garantia de uma existência digna.

A pesquisa demonstrou que a subutilização da entrega voluntária contribui para o prolongamento dos acolhimentos institucionais e para a estagnação do número de crianças aptas à adoção, mesmo diante da existência de um número expressivo de pretendentes cadastrados. Diante disso, é urgente o fortalecimento de políticas públicas voltadas à divulgação, capacitação e acolhimento humanizado da mulher que decide não exercer a maternidade – seja por meio da institucionalização de programas permanentes de formação para profissionais da saúde, conselhos tutelares e servidores do sistema de justiça infantojuvenil, seja através do estímulo a campanhas informativas que desmistifiquem o instituto da entrega voluntária e o apresentem como uma alternativa legítima, digna e protetiva tanto para a mãe quanto para a criança. Essa incumbência recai sobre a sociedade civil, o Estado e todos os integrantes do sistema de justiça.



## Referências

AULER, Juliana de Alencar. Adoção e direito à verdade sobre a própria origem. **Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, v. 61, n. 194, p. 23–46, jul./set. 2010. Disponível em: <https://bd-login.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/8467/1/Ado%C3%A7%C3%A3o%20e%20direito%20%C3%A0%20verda-de%20sobre%20a%20pr%C3%B3pria%20origem.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida Líquida**. tradução Carlos Alberto Medeiros. – 1<sup>a</sup> ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: A transformação das pessoas em mercadoria. tradução Carlos Alberto Medeiros. – 1<sup>a</sup> ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Versão revista e atualizada. Barueri, SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 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: 17 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8560.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm). Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 17 fev. 2025.

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). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13509.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13509.htm). Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2086404 - MG (2023/0252772-3)**. Relator: Min. Moura Ribeiro. Brasília, 24 set. 2024. Acórdão unânime da Terceira Turma. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/10/STJ\\_202302527723\\_tipo\\_integra\\_272827303.pdf](https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/10/STJ_202302527723_tipo_integra_272827303.pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.251727-8/001**. Relator(a): Des. Ivone Campos Guilarducci Cerqueira. Câmara Justiça 4.0 – Especializada. Julgado em 31 mar. 2023. Publicado em 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br> Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 485, de 18 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre o adequado atendimento de gestante ou parturiente que manifeste desejo de entregar o filho para adoção e a proteção integral da criança. Diário de Justiça Eletrônico do CNJ, 26 jan. 2023 (publicação). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-1451502023012663d29386eee18.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Adoção**: Relatório de 2016. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRUSKE, Karen Kamila Mendes Signori; OLIVEIRA, Luiza Ribeiro de; ALBANI, Thaís e Silva. Filiação por adoção: aspectos procedimentais e contemporâneos. In: SCHIAVON, Isabela Nabas et al. (coord.). **Direito de família**: aspectos contemporâneos. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2023. p. 165-188.

DIAS, Maria Berenice. **Adoção**: um depósito de crianças e o absoluto desleixo estatal. Publicado em 24 abr. 2019. Disponível em: <https://berenicedias.com.br/adocao-um-deposito-de-criancas-e-o-absoluto-desleixo-estatal/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. 24. ed. São Paulo: Ática, 2012. Disponível em: <https://www.coletivoleitor.com.br/uploads/demos/o-cidadao-de-papel.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito de Família – Volume 5. – 38. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024.

FREIRE, Muniz. **Estatuto da criança e do adolescente**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil**: v. 6 - Direito de família. – 15. ed. – São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: Direito de Família v. 6. - 20. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2023.

LEVINZON, Gina Khafif; LISONDO, Alicia Dorado de (org.). **Adoção**: desafios da contemporaneidade. São Paulo: Blucher, 2018.

MADALENO, Rolf. **Direito de família**. 14. ed., rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2024. NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito das famílias**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.



RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Projeto Entregar de Forma Legal e Proteger**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/web/portal-da-infancia-e-juventude/adocao/projeto-entregar-de-forma-legal-e-protecter>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SILVA, Roberta; CUNHA, Fábio. Adoção no Brasil: perfis desejados e o desafio da adoção tardia. **Anais do Congresso Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente**, Curitiba, 2018.

ZAMATARO, Yves Alessandro Russo. **Direito de Família em Tempos Líquidos**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021.

ZAPATER, Maíra Cardoso. **Direito da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva-Jur, 2023.

# REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Data de submissão: 16/09/2025

Data de Aprovação: 31/08/2025

## **Desafios climáticos e sustentabilidade em Porto Velho (2014–2024): o papel do Ministério Público de Rondônia na promoção da governança ambiental**

***Climate Challenges and sustainability in Porto Velho (2014 –2024): the Role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia in Promoting Environmental Governance***

Tainan Alleyne da Costa Silva<sup>1</sup>

Tiago Lopes Nunes<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Urbanístico, Ambiental e Agrário (UNISC). Graduada em Direito (ILES/ULBRA Porto Velho). Advogada. Servidora Pública Municipal. ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4349852171510420>, ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6905-9137> e E-mail: tainan.alleyne34@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (2008). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2010). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá (2018). Especialista em Direito e Prática Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2023). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UNOPAR/ANHANGUERA (2024). Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Doutorando em Ciência Jurídica - Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Foi Assessor Jurídico Especial do Ministério Público do Ceará (2008), Advogado (2008-2011) e Procurador do Município de Mossoró/RN (2008-2011). Desde 2011 é Promotor de Justiça em Rondônia. Foi Coordenador de Planejamento e Gestão do MPRO (2021/2023) e Vice-Presidente da Associação do Ministério Público de Rondônia (2023-2024). Atualmente é professor da Escola Superior e Secretário-Geral do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21818@mpro.mp.br.



## Resumo

O presente artigo examina os desafios socioambientais enfrentados pelo município de Porto Velho entre 2014 e 2024, marcados por cheias históricas do rio Madeira, secas prolongadas e queimadas intensas, agravadas por pressões antrópicas e pelas mudanças climáticas. Esses eventos afetaram de forma significativa a saúde pública, a economia local e os ecossistemas regionais, demandando respostas institucionais mais coordenadas. Nesse contexto, o estudo analisa a atuação do Ministério Público de Rondônia (MPRO) na mitigação desses impactos, avaliando os instrumentos jurídicos mobilizados, sua eficácia e as limitações observadas na promoção da justiça socioambiental. Adotou-se abordagem jurídico-qualitativa, combinando revisão bibliográfica e análise documental de relatórios técnicos, dados institucionais, ações civis públicas (ACPs) e termos de ajustamento de conduta (TACs). Constatou-se que, embora o MPRO tenha alcançado avanços relevantes e decisões judiciais favoráveis, a efetividade dos TACs foi restrinuida pela morosidade processual e pela insuficiente articulação interinstitucional. Conclui-se que a consolidação da justiça socioambiental requer o aprimoramento da atuação estrutural do MPRO, com reservas orçamentárias para emergências climáticas, sistemas tecnológicos de monitoramento e efetiva participação comunitária.

**Palavras-chave:** adaptação climática; governança ambiental; Ministério Público; justiça socioambiental; Porto Velho.

## Abstract

*The article examines the socio-environmental challenges faced by the municipality of Porto Velho between 2014 and 2024, characterized by historic floods of the Madeira River, prolonged droughts, and intense wildfires, exacerbated by anthropogenic pressures and climate change. These events significantly affected public health, the local economy, and regional ecosystems, demanding more coordinated institutional responses. Within this context, the study analyzes the role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia (MPRO) in addressing these challenges, assessing the legal instruments employed, their effectiveness, and the limitations observed in promoting socio-environmental justice. A qualitative legal approach was adopted, combining bibliographic review and documentary analysis of technical reports, institutional data, public civil actions (ACPs), and terms of conduct adjustment (TACs). The findings reveal that, although the MPRO achieved relevant progress and favorable judicial rulings, the effectiveness of TACs was constrained by procedural delays and insufficient interinstitutional coordination. It concludes that the consolidation of socio-environmental justice requires the enhancement of the MPRO's structural action, with contingency reserves for climate emergencies, technological monitoring systems, and effective community participation.*

**Keywords:** climate adaptation; environmental governance; Public Prosecution Office; socio-environmental justice; Porto Velho.

## Introdução

A crise climática e ambiental constitui um dos maiores desafios civilizatórios do século XXI, especialmente em regiões de alta sensibilidade ecológica, como a Amazônia Legal, cuja preservação é essencial à estabilidade climática global. No município de Porto Velho, capital de Rondônia, os efeitos cumulativos das mudanças climáticas, agravados pelo desmatamento acelerado, pelas queimadas recorrentes e pelas alterações irregulares no uso e ocupação do solo, têm produzido impactos severos e multisectoriais na saúde pública, na economia local e no equilíbrio dos ecossistemas. A última década ilustra a gravidade desse cenário: a cheia histórica do rio Madeira em 2014 provocou o deslocamento de milhares de famílias e prejuízos econômicos expressivos; entre 2022 e 2024, secas severas e fumaça intensa, resultante de queimadas naturais e criminosas, comprometeram a qualidade do ar e a segurança hídrica da população. Esses fenômenos, além de evidenciar a vulnerabilidade socioambiental da capital rondoniense, revelam a urgência de respostas institucionais coordenadas, fundamentadas em planejamento, ciência e governança ambiental. Investigar as causas e consequências dessas variações climáticas, bem como avaliar a efetividade das medidas administrativas e políticas públicas implementadas, torna-se, portanto, tarefa imprescindível à consolidação da justiça climática e à proteção dos direitos fundamentais das populações amazônicas.

À vista disso, o papel das instituições públicas torna-se decisivo para a prevenção e a mitigação de danos coletivos, emergindo o Ministério Público de Rondônia (MPRO) como ator estratégico e indispensável na defesa do meio ambiente. Atuando simultaneamente na esfera repressiva, por meio da responsabilização civil e administrativa de infratores, e na esfera propositiva, ao induzir políticas públicas sustentáveis e ações de adaptação climática, o MPRO fundamenta sua atuação nos artigos 127 a 129 da Constituição Federal de 1988 e nas Leis nº 7.347/1985 e nº 6.938/1981, abrange desde a propositura de ações civis públicas e ações estruturais até a emissão de recomendações, celebração de termos de ajustamento de conduta (TACs) e participação em operações de fiscalização interinstitucional. Com essa multiplicidade de instrumentos, o MPRO consolida-se como agente de governança ambiental, capaz de articular conhecimento técnico, atuação judicial e mediação política, constituindo um elo essencial entre o sistema jurídico e as demandas socioambientais da Amazônia.

Não obstante sua relevância, a complexidade dos problemas climáticos enfrentados por Porto Velho, associada a restrições orçamentárias, carência de dados integrados e resistência de determinados setores econômicos, tem colocado em xeque a efetividade das intervenções ministeriais. Sob esse contexto, o problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em responder à seguinte questão: de que forma o Ministério Público de Rondônia tem enfrentado os desafios da insustentabilidade climática no município de Porto Velho?

Partindo desse problema, formulam-se as seguintes hipóteses de investigação: a) a atuação do MPRO, embora relevante, mantém-se predominantemente reativa e centrada em

instrumentos processuais tradicionais, como a ação civil pública e os termos de ajustamento de conduta, mostrando-se insuficiente diante da complexidade dos litígios climáticos; b) a ausência de uma abordagem estrutural, interdisciplinar e de coordenação interinstitucional tem comprometido a efetividade das medidas adotadas, gerando respostas fragmentadas, episódicas e pouco duradouras; e c) a incorporação de instrumentos processuais estruturais, de estratégias baseadas em governança climática e de diretrizes normativas específicas pode ampliar a capacidade de resposta institucional, permitindo a implementação de soluções preventivas, integradas e sustentáveis frente aos desafios da insustentabilidade climática.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo geral compreender de que modo o Ministério Público de Rondônia tem lidado com as contingências da insustentabilidade climática em Porto Velho, avaliando a efetividade de sua atuação na perspectiva da justiça socioambiental e da governança climática local. Os objetivos específicos são: a) identificar os principais reflexos e padrões climáticos recorrentes na cidade de Porto Velho entre os anos de 2014 e 2024; b) investigar os instrumentos jurídicos e administrativos utilizados pelo MPRO para mitigar os impactos ambientais decorrentes de cheias, secas e queimadas na capital rondonense; c) analisar os principais desafios e limitações institucionais enfrentados pelo Ministério Público no exercício de sua função ambiental no contexto da insustentabilidade climática; e d) avaliar a eficácia das estratégias e ações ministeriais na redução dos impactos climáticos e na promoção da justiça socioambiental no município.

Para atingir tais objetivos, adota-se uma metodologia de natureza qualitativa e abordagem jurídico-analítica, combinando revisão bibliográfica, análise documental e exame empírico de relatórios técnicos e dados institucionais.

A estrutura do artigo está organizada em quatro seções: no primeiro tópico, abordam-se os impactos climáticos recorrentes na cidade de Porto Velho entre 2014 e 2024; no segundo, analisam-se os instrumentos jurídicos e administrativos utilizados pelo MPRO para mitigar os reflexos ambientais causados por cheias, secas e queimadas; no terceiro, discutem-se os principais desafios institucionais enfrentados pelo Ministério Público na efetivação de sua função protetiva; e, por fim, no quarto tópico, avalia-se a eficácia das ações e estratégias ministeriais, destacando-se propostas voltadas à consolidação da justiça socioambiental e à construção de políticas públicas resilientes às mudanças climáticas.

## 1 Os impactos climáticos recorrentes na cidade de Porto Velho entre os anos de 2014 e 2024

Nos últimos dez anos, a cidade de Porto Velho tem enfrentado uma série de impactos climáticos recorrentes, com destaque para enchentes, secas prolongadas e aumento da frequência de eventos extremos. Esses episódios, como as inundações e estiagens severas, bem como alterações nas estações chuvosa e seca e maior risco de incêndios florestais, refletem a intensificação dos efeitos das mudanças climáticas na Amazônia, com repercussões diretas sobre a

saúde, a economia e a biodiversidade regional (MARENGO et al., 2018). As enchentes, em especial, têm sido um dos principais desafios enfrentados pela população local, com registros de transbordamentos do rio Madeira em diversos anos — como 2014, 2017 e 2021 —, provocando deslocamentos humanos, perdas materiais e expressivos prejuízos econômicos.

Além das enchentes, períodos de seca severa também marcaram a década analisada, sobretudo entre 2015 e 2016, quando a região experimentou redução significativa das chuvas, afetando o abastecimento de água e a agricultura local. Tais eventos climáticos extremos, frequentemente associados ao fenômeno *El Niño*–Oscilação Sul (ENOS), têm provocado repercuções consideráveis nas comunidades humanas e nas atividades produtivas dependentes do clima (Anaqueri, 2023). As alterações no regime pluviométrico, na duração da estação chuvosa e na magnitude da precipitação exercem influência direta sobre a hidrologia amazônica e setores estratégicos como a geração de energia, a agricultura e o abastecimento hídrico. Conforme observam Marengo et al. (2018), a redução das chuvas, especialmente entre julho e novembro, eleva as temperaturas e intensifica o estresse hídrico, favorecendo a mortalidade de árvores e a propagação do fogo em áreas desmatadas.

À luz da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), tais fenômenos impõem aos entes federativos o dever de adotar políticas de mitigação e adaptação baseadas em planejamento e integração interinstitucional. Contudo, a experiência local evidencia que as ações de enfrentamento em Porto Velho permanecem predominantemente reativas, centradas em respostas emergenciais e pouco articuladas, sem consolidar estratégias de longo prazo voltadas à redução de vulnerabilidades e à construção de resiliência climática.

A urbanização acelerada da capital de Rondônia, sem o devido planejamento de drenagem e ordenamento territorial, tem agravado os efeitos dos eventos extremos. Zonas periféricas e ocupações irregulares em áreas de risco figuram entre as mais atingidas durante as cheias, evidenciando a vulnerabilidade socioambiental e a necessidade de políticas públicas adaptativas. Ademais, as ondas de calor tornaram-se mais frequentes, com temperaturas recordes registradas em 2020 e 2023, conforme dados do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET, 2025), ampliando os riscos à saúde pública, sobretudo entre populações vulneráveis e de baixa renda.

Em síntese, a recorrência e a intensificação dos impactos climáticos em Porto Velho entre 2014 e 2024 demonstram a fragilidade das políticas de mitigação e adaptação às mudanças ambientais em curso. A combinação de fatores naturais e antrópicos exige ações integradas e contínuas, voltadas ao fortalecimento de sistemas de alerta precoce, à recuperação de áreas degradadas e ao planejamento urbano sustentável. Compreender esses padrões é essencial para subsidiar estratégias de resiliência climática e promover justiça socioambiental, reduzindo os danos socioeconômicos e ambientais que afetam de modo desproporcional as comunidades amazônicas.

Diante desse cenário, o próximo item analisará os instrumentos jurídicos e administrativos empregados pelo Ministério Público de Rondônia para enfrentar os impactos decorrentes de cheias, secas e queimadas, examinando ações judiciais, termos de ajustamento de conduta e



políticas públicas fomentadas pela instituição, bem como os desafios à efetividade dessas medidas na promoção da governança ambiental em Porto Velho.

### 1.1 Cheia histórica do rio Madeira no ano de 2014

No início de 2014, Porto Velho vivenciou um episódio paradigmático de vulnerabilidade climática, quando o rio Madeira atingiu níveis recordes de 19,74 metros, em 30 de março daquele ano, ultrapassando em mais de três metros a cota de emergência, conforme dados da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM, 2014). O transbordamento, impulsionado por chuvas extremas nos afluentes bolivianos e peruanos, inundou bairros inteiros, comunidades ribeirinhas e até mesmo patrimônios históricos, como o Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, provocando graves prejuízos materiais e humanitários.

A magnitude do evento levou o município e o Estado de Rondônia à decretação sucessiva de situação de emergência e de calamidade pública, por meio dos Decretos nº 18.608 e nº 18.749, de 2014, que reconheceram oficialmente a gravidade da cheia e autorizaram a mobilização de recursos emergenciais (Rondônia, 2014). Mais de 30 mil famílias foram afetadas em 17 bairros, três distritos e diversas comunidades ribeirinhas, com destruição de residências, perda de lavouras e interrupção de atividades econômicas locais (Cruz, 2023). A infraestrutura urbana e logística também foi severamente comprometida, pois a BR-364, principal via de escoamento para o Acre, tornou-se intransitável, isolando comunidades e comprometendo o abastecimento regional.

Além dos fatores naturais, a tragédia revelou controvérsias acerca da influência das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau na elevação do nível do rio. Relatório técnico da Defesa Civil de Porto Velho, intitulado *A verdade sobre as enchentes do Rio Madeira*, elaborado pelo engenheiro Jorge Luiz da Silva Alves e encaminhado aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, apontou a necessidade de reavaliação dos estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA) das barragens. Em atuação conjunta, os Ministérios Públicos Federal e Estadual, as Defensorias Públicas da União e do Estado e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rondônia ajuizaram a Ação Civil Pública nº 2427-33.2014.4.01.4100, sustentando que, desde 2006, havia alertas sobre os riscos cumulativos dos empreendimentos hidrelétricos e suas repercussões sociais e ambientais.

Em decisão liminar, a Justiça Federal – 1ª Vara de Porto Velho determinou a revisão dos estudos de impacto ambiental e a adoção de medidas emergenciais de assistência às famílias atingidas, fixando multa diária de R\$ 100.000,00 em caso de descumprimento, abrangendo moradia, alimentação, transporte, educação e saúde das populações situadas a montante e jusante das barragens (BRASIL, 2014).

O episódio de 2014 demonstrou, de forma contundente, a vulnerabilidade estrutural de Porto Velho frente aos eventos climáticos extremos e a necessidade de aprimorar a governança ambiental e energética na Amazônia. À luz da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei



nº 12.187/2009), episódios dessa magnitude evidenciam a urgência de políticas preventivas e integradas, que conciliem desenvolvimento econômico, segurança energética e sustentabilidade socioambiental, prevenindo a repetição de tragédias de igual ou maior proporção.

## 1.2 Secas severas entre 2022 e 2024 em Porto Velho e no rio Madeira

Entre 2022 e 2024, Porto Velho enfrentou um período crítico de secas severas, com repercussões profundas sobre o rio Madeira e a vida da população local. O evento, amplamente documentado por órgãos técnicos, foi caracterizado pela redução drástica do volume de água, expondo bancos de areia e comprometendo a navegação, o abastecimento hídrico e os ecossistemas ribeirinhos (ANA, 2023).

O rio Madeira, que historicamente já havia registrado cheias devastadoras, como a de 2014, atingiu níveis alarmantemente baixos. Em outubro de 2024, a cota mínima histórica chegou a apenas 19 centímetros em Porto Velho (SGB/CPRM, 2024), afetando diretamente a operação da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, que precisou paralisar parte das unidades geradoras e operar com apenas 14% das turbinas (Portal Amazônia, 2024). Comunidades ribeirinhas que dependem do rio para transporte, pesca e subsistência viram suas atividades econômicas e culturais profundamente afetadas.

A escassez hídrica também intensificou os conflitos pelo uso da água e expôs falhas na gestão dos recursos hídricos. Em 2023, a Defesa Civil de Rondônia emitiu alertas para mais de 20 municípios, incluindo Porto Velho, devido ao risco de desabastecimento de água potável (Rondônia, 2023). Bairros periféricos da capital sofreram com racionamentos prolongados, enquanto a qualidade da água se deteriorou, elevando os casos de doenças de veiculação hídrica (Porto Velho, 2024). O cenário foi agravado pelo aumento das queimadas em áreas de várzea seca, o que degradou o solo e reduziu a biodiversidade local (INPE, 2024).

Do ponto de vista econômico, a seca gerou prejuízos expressivos. O transporte de cargas pelo rio Madeira, fundamental para o escoamento de grãos e produtos da Região Norte, foi gravemente comprometido, com embarcações enfrentando dificuldades de navegação em trechos anteriormente considerados seguros. O setor agrícola, especialmente as lavouras de subsistência e o cultivo de mandioca, sofreu perdas significativas, afetando diretamente a segurança alimentar das comunidades tradicionais.

A resposta institucional à crise incluiu a implementação de medidas emergenciais, como a distribuição de água por carros-pipa e a mobilização de equipes de saúde para áreas críticas. À luz da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), episódios como esse evidenciam situações críticas de vulnerabilidade climática e hídrica, que demandam ações coordenadas de mitigação e adaptação. Embora tenham sido adotadas medidas emergenciais, tais respostas mostraram-se pontuais e insuficientes diante da magnitude do fenômeno.

A experiência de 2022 a 2024 evidencia que a escassez de água deixou de ser um problema cíclico para se tornar estrutural, exigindo políticas públicas de longo prazo que combinem planejamento climático, conservação das bacias hidrográficas e fortalecimento da resiliência comunitária. O enfrentamento da seca requer governança hídrica integrada e intersetorial, capaz de articular o poder público, o setor energético e a sociedade civil, em conformidade com os princípios da sustentabilidade e da justiça socioambiental.

Esse quadro reforça a necessidade de respostas institucionais estruturantes, tema que será retomado adiante ao examinar os instrumentos jurídicos e a atuação do Ministério Público de Rondônia.

### 1.3 Nuvens de fumaça nos céus de Porto Velho em 2024

No primeiro semestre de 2024, Porto Velho vivenciou um período crítico de degradação da qualidade do ar, quando densas nuvens de fumaça permaneceram sobre a cidade por semanas, reduzindo a visibilidade e caracterizando quadro de emergência em saúde pública. O fenômeno, resultado da combinação entre queimadas de grande escala, condições meteorológicas desfavoráveis e o avanço do desmatamento no entorno da capital, alterou de forma significativa o cotidiano da população (INPE, 2024). Dados do Programa Queimadas (BDQueimadas/INPE) indicaram que, somente em abril de 2024, foram detectados mais de 3.200 focos de calor em Rondônia, muitos concentrados em áreas próximas ao rio Madeira, com substituição de cobertura florestal por pastagens e usos agropecuários.

A fumaça, carregada de material particulado fino (PM2,5), monóxido de carbono e outros poluentes, representou risco contínuo à saúde. Hospitais e unidades de saúde registraram aumento nos atendimentos por agravos respiratórios — como asma, bronquite e pneumonia —, além de complicações cardiovasculares entre idosos e crianças, grupos mais sensíveis.

Em agosto de 2024, a qualidade do ar em Porto Velho foi classificada pela IQAir como “insalubre”, figurando entre as piores do país naquele período (IQAIR, 2024). A redução da visibilidade afetou operações aéreas, com atrasos e cancelamentos de voos reportados no estado, sobretudo em Porto Velho (Estrela, 2024). Escolas suspenderam atividades ao ar livre e trabalhadores informais, como mototaxistas e feirantes, relataram dificuldades para o exercício de suas funções sob céu encoberto por fuligem.

A gravidade da situação levou o Governo de Rondônia a editar o Decreto nº 29 252, de 4 de julho de 2024, declarando situação de emergência estadual em virtude da estiagem prolongada (Rondônia, 2024a). Poucas semanas depois, diante da intensificação das queimadas, foi publicado o Decreto nº 29 417, de 26 de agosto de 2024, reconhecendo a crise ambiental decorrente dos incêndios florestais e da seca (Rondônia, 2024b). Na mesma linha, o Município de Porto Velho editou o Decreto nº 20 347, de 27 de agosto de 2024, declarando emergência ambiental em razão da estiagem e do aumento dos focos de incêndio (Porto Velho, 2024). Essas medidas inserem-se no dever constitucional comum de proteção ambiental e combate à

poluição, previsto no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, mas revelam limitações estruturais e orçamentárias na gestão ambiental estadual e municipal.

O rio Madeira, já fragilizado pelas secas recorrentes dos anos anteriores, também foi impactado. A deposição de fuligem sobre a lâmina d'água afetou parâmetros de qualidade e a diversidade biológica, essenciais ao abastecimento e à subsistência ribeirinha (ANA, 2024). Relatos técnicos preliminares indicaram redução da diversidade biológica e deslocamento de estoques pesqueiros, com espécies como tambaqui e jatuarana migrando para áreas menos impactadas, com reflexos na segurança alimentar (ICMBIO, 2024).

As medidas emergenciais previstas nos decretos, embora necessárias, não atacaram as causas estruturais da crise, como o desmatamento e o uso antrópico irregular do fogo. Organizações da sociedade civil denunciaram a persistência da impunidade em relação às queimadas ilegais, frequentemente associadas à grilagem de terras e a conflitos fundiários.

À luz dos padrões nacionais de qualidade do ar (CONAMA nº 491/2018), das Diretrizes da OMS (2021) e do regime sancionatório ambiental (Lei nº 9.605/1998), a crise de fumaça de 2024 não constitui evento isolado, mas expressão de um modelo de uso do solo e de proteção ambiental insuficiente, agravado por extremos climáticos. Como alertam Artaxo et al. (2023), a Amazônia aproxima-se de pontos de inflexão, nos quais secas prolongadas e incêndios florestais tendem a se intensificar sem políticas públicas eficazes. O cenário requer, além de medidas emergenciais, revisão das estratégias de ordenamento territorial, com combate sistemático ao desmatamento ilegal e promoção de alternativas econômicas sustentáveis. Esse diagnóstico dialoga diretamente com a necessidade de respostas institucionais articuladas, a serem examinadas nos itens subsequentes.

## **2 Instrumentos legais e ações utilizadas pelo Ministério Público para mitigar os impactos ambientais causados por cheias, secas e queimadas em Porto Velho**

A atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) no enfrentamento dos impactos ambientais em Porto Velho tem se mostrado fundamental diante dos recorrentes eventos climáticos extremos que assolam a região. Entre cheias históricas do rio Madeira, secas prolongadas e queimadas de grandes proporções, o órgão ministerial tem mobilizado um arsenal jurídico diversificado para mitigar danos, exigir a adoção de políticas públicas preventivas e responsabilizar agentes públicos e privados cujas condutas ou omissões contribuem para a degradação ambiental.

Essa atuação encontra respaldo não apenas na Constituição Federal de 1988 — que atribui ao Ministério Público a defesa judicial e extrajudicial dos interesses difusos e coletivos (arts. 127 a 129) —, mas também em um sólido arcabouço infraconstitucional, em especial a Lei nº 8.625/1993 (LONMP), que disciplina a organização do Ministério Público e reforça



sua legitimização para tutela coletiva. Ademais, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) estabelece instrumentos de prevenção e reparação de danos ambientais e reconhece a legitimidade do Ministério Públco como protagonista na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Lei nº 7.347/1985, por sua vez, disciplina a ação civil pública e prevê, em seu art. 5º, § 6º, o termo de ajustamento de conduta (TAC) como instrumento de composição extrajudicial dotado de eficácia de título executivo. Complementarmente, a Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e a Lei nº 12.608/2012, que organiza a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), impõem aos entes federativos o dever de planejar ações de adaptação e mitigação de desastres ambientais, reforçando a centralidade da atuação ministerial nesse campo.

O microssistema processual coletivo, formado pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990, arts. 81 e seguintes), oferece ampla base de legitimização ativa e instrumentos eficazes de tutela. O Código de Processo Civil de 2015 reforça essa lógica ao prever a tutela específica das obrigações de fazer e de não fazer (art. 497), a execução direta de obrigações (arts. 536 e 537) e os poderes conferidos ao juiz para determinar medidas executivas atípicas (art. 139, IV), todas de grande utilidade em litígios ambientais complexos. Além disso, a Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e o Decreto nº 6.514/2008, que regulamenta as infrações ambientais, complementam o conjunto normativo ao preverem respostas repressivas e restaurativas.

No âmbito estadual, as normas internas do MPRO estabelecem diretrizes para a atuação finalística em matéria ambiental, garantindo uniformidade de procedimentos, transparência e integração entre promotorias. Com esse objetivo, foi criado em 2019 o Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico (GAEMA), unidade de caráter especializado que atua na identificação, prevenção e repressão de atividades causadoras de degradação ambiental, em estreita colaboração com as Promotorias de Justiça do Meio Ambiente locais. O grupo tem desempenhado papel central na coordenação de investigações e no acompanhamento de medidas estruturantes voltadas à mitigação de riscos climáticos, especialmente em situações de emergência ambiental. No plano normativo, a Resolução nº 9/2022-CPJ reestruturou o GAEMA para atuação estadual e concorrente, prevendo apoio finalístico às promotorias naturais, apoio técnico-jurídico, elaboração de planos e programas, uniformização de procedimentos e, notadamente, a possibilidade de oficiar, instaurar procedimentos extrajudiciais, celebrar TACs, expedir recomendações e ajuizar ações e medidas cautelares; em hipóteses justificadas, admite-se prioridade junto ao Núcleo de Análises Técnicas (NAT) e apoio do GAEKO (Rondônia, 2022).

Em Porto Velho, os principais instrumentos utilizados têm sido a Ação Civil Pública (ACP) e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O TAC, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei

nº 7.347/1985, revela-se particularmente eficaz ao permitir a pactuação de obrigações específicas, cronogramas e indicadores de resultado, sob pena de execução forçada. Sua efetividade é ampliada quando vinculada a mecanismos de monitoramento e transparência, com acompanhamento por órgãos técnicos, relatórios públicos e astreintes em caso de descumprimento, conforme autorizam os arts. 536 e 537 do CPC. Nessa dimensão, a competência normativa do GAEMA para celebrar TACs, expedir recomendações e ajuizar medidas correlatas reforça a capacidade de desenho e de *enforcement* dessas soluções concertadas.

No enfrentamento às queimadas, o MPRO tem atuado em duas frentes complementares: a repressiva, com a persecução penal dos responsáveis por incêndios criminosos, e a preventiva, por meio de campanhas educativas, recomendações administrativas e celebração de TACs com metas de redução de focos de calor, em articulação com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Corpo de Bombeiros Militar. Como observa Fiorillo (2022, p. 145), a atuação ministerial nesses casos ultrapassa a mera punição, buscando a reparação integral dos danos e a restauração das funções ecológicas afetadas. A partir de 2025, com a instituição do Núcleo de Combate ao Crime Organizado Ambiental (NUCAM) no âmbito do GAEMA (Rondônia, 2025), a vertente repressiva ganhou arquitetura própria para casos de grande relevância: o NUCAM pode instaurar PIC/NF/PA, requerer medidas cautelares, ajuizar ação penal, articular-se com órgãos de inteligência e fiscalização, obter prioridade no NAT e alimentar o banco de dados do Centro de Inteligência e Monitoramento Ambiental (CIMA), com diretrizes afinadas às Recomendações CNMP nº 104/2023 (sensoriamento remoto) e CNJ/CNMP nº 4/2024, além do alinhamento aos ODS 13/14/15.

Nas situações de seca extrema, a atuação do Ministério Público concentrou-se na garantia do direito humano à água. Em 2024, o MPRO, por meio das Promotorias de Justiça com atribuições ambientais, do GAEMA e do Núcleo da Água e do Solo (NAS), acompanhou as medidas adotadas pelos municípios de Espigão do Oeste, Cerejeiras, Santa Luzia, Ouro Preto do Oeste e pelas concessionárias de abastecimento, fiscalizando o cumprimento de planos emergenciais e exigindo ações preventivas para assegurar o fornecimento contínuo de água à população. O NAS, instituído pela Resolução nº 8/2023/CSMP, agrega desenho técnico-operacional específico: realização de diagnósticos regionais, integração com órgãos públicos e entidades de pesquisa, compilação e difusão de legislação/jurisprudência, elaboração de modelos (ACP, recomendações e TACs), atuação conjunta com o GAEMA e mobilização comunitária, com atuação em todo o Estado e relatórios semestrais (Rondônia, 2023). Em fevereiro daquele ano, diante do risco iminente de colapso no abastecimento em diversas regiões do estado, o MPRO promoveu reunião interinstitucional com órgãos ambientais, concessionárias e representantes do governo estadual para discutir estratégias de enfrentamento da crise hídrica, priorizando a adoção de medidas imediatas de racionamento, perfuração de poços e ampliação do monitoramento de mananciais subterrâneos (G1 Rondônia, 2024).

Apesar dos avanços, persistem desafios. A efetividade das medidas ministeriais ainda é limitada pela lentidão processual, pela insuficiência de estrutura técnica e pela fragilidade dos órgãos ambientais locais. Tais obstáculos evidenciam a necessidade de uma atuação interinstitucional mais coordenada, com integração entre Ministério Público, órgãos executivos e agências de fiscalização, além de investimentos consistentes em monitoramento ambiental, tecnologias de prevenção e educação socioambiental permanente. Nesse contexto, a institucionalização do GAEMA, do NAS e do NUCAM — com competências de planejamento, inteligência, padronização de rotinas, priorização técnica e emissão de relatórios periódicos — fornece a infraestrutura organizacional indispensável para consolidar arranjos de governança e metas verificáveis de cumprimento.

O caso de Porto Velho demonstra, ainda, a relevância do processo estrutural como instrumento apto a lidar com danos ambientais complexos e de caráter difuso. Ao adotar essa abordagem, o MPRO deixa de atuar de forma fragmentada e passa a induzir transformações institucionais duradouras, voltadas à reorganização de políticas públicas e à criação de mecanismos permanentes de controle e mitigação de riscos. Como destacam Peñaranda e Bourscheid (2021, p. 78), o processo estrutural mostra-se especialmente adequado para situações em que as soluções demandam intervenções contínuas, coordenação interinstitucional e participação social. Nessa perspectiva, as ações judiciais em Porto Velho transcendem a mera condenação e passaram a incorporar obrigações de fazer voltadas à revisão dos planos de operação das usinas hidrelétricas, à implementação de políticas públicas de gestão de riscos climáticos e ao aperfeiçoamento de protocolos de fiscalização ambiental.

Nessa perspectiva, a atuação do Ministério Público em processos estruturais ambientais guarda estreita afinidade com o chamado “ativismo judicial dialógico”, conceito abordado por Nunes, Casaril e Nunes (2024). Segundo os autores, a efetivação de direitos fundamentais — especialmente quando depende da reorganização de políticas públicas e da cooperação entre múltiplos atores — exige do sistema de justiça uma postura participativa, pautada no diálogo e na corresponsabilidade institucional. Assim, a legitimidade das decisões e intervenções ministeriais amplia-se quando estas são fruto de práticas colaborativas, como audiências públicas, planos de ação conjuntos e monitoramento contínuo, em que o Ministério Público atua não como ente isolado, mas como catalisador do diálogo entre o Judiciário, o Executivo e a sociedade civil, fortalecendo o caráter democrático da jurisdição estrutural.

Esse cenário reforça a compreensão de que somente um enfoque estrutural, que combine decisões judiciais efetivas, instrumentos extrajudiciais resolutivos e políticas públicas sustentáveis, pode oferecer respostas adequadas aos desafios climáticos da Amazônia contemporânea. O Ministério Público, ao atuar de forma articulada, técnica e prospectiva, consolida-se como agente essencial na construção de uma governança climática democrática, voltada à proteção da vida, à reparação integral e à promoção de uma justiça socioambiental efetiva.

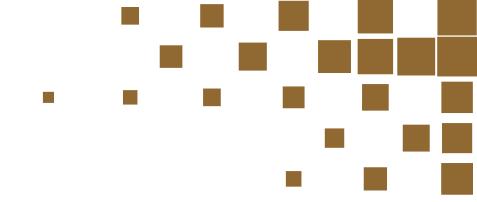
### 3 Os principais desafios enfrentados pelo Ministério Público no cumprimento de sua função de proteção ambiental no contexto de insustentabilidade climática em Porto Velho

A atuação do MPRO na proteção ambiental de Porto Velho tem se deparado com desafios complexos e multifacetados, intensificados pelo cenário de insustentabilidade climática que assola a região. Essa realidade fica evidente quando analisamos as dificuldades enfrentadas pelo MPRO no combate às queimadas descontroladas, que em 2023 atingiram níveis recordes, com mais de 4.500 focos de calor registrados pelo INPE apenas no primeiro semestre (INPE, 2023). **Esse panorama revela a coexistência de vulnerabilidade ambiental, deficiências estruturais e crescente pressão sobre o sistema de justiça**, exigindo respostas institucionais coordenadas e tempestivas.

Um dos principais obstáculos tem sido a assimetria entre a magnitude dos problemas ambientais e a estrutura disponível para enfrentá-los. Há elevado número de demandas ambientais para poucos Promotores, que invariavelmente possuem outras atribuições institucionais. Essa sobrecarga é agravada pela complexidade técnica dos processos ambientais, que exigem perícias especializadas muitas vezes indisponíveis na região. Como destaca Ferreira (2022, p. 89), “a falta de recursos técnicos adequados transforma muitas ações ambientais em verdadeiras batalhas contra o tempo, onde os danos se consolidam antes mesmo da conclusão dos processos”. Essa constatação revela uma limitação estrutural típica de órgãos com atuação capilarizada em vastas áreas territoriais, nas quais a escassez de peritos, equipamentos de sensoriamento remoto e laboratórios ambientais fragiliza a coleta e a análise de provas. A insuficiência de meios técnicos também compromete a elaboração de diagnósticos ambientais precisos e a quantificação de danos, o que repercute diretamente na efetividade das tutelas inibitórias e reparatórias.

A morosidade judicial representa outro desafio significativo. O caso emblemático da Ação Civil Pública aforada contra as usinas hidrelétricas no rio Madeira (Processo nº 2427-33.2014.4.01.4100) bem retrata a situação. Iniciada em 2014, a demanda só teve seu mérito analisado em primeiro grau em 2021, período durante o qual as comunidades ribeirinhas continuaram sofrendo os impactos sem qualquer reparação. Essa lentidão é particularmente problemática em um contexto de mudanças climáticas, em que os danos ambientais têm caráter cumulativo e, muitas vezes, irreversível. A demora jurisdicional acaba por esvaziar a força preventiva das ações civis públicas e contraria o princípio da reparação integral, pois o decurso do tempo consolida prejuízos ecológicos difficilmente reversíveis. Nesse sentido, é imperioso que as tutelas ambientais sejam tratadas sob a lógica da urgência e da precaução, com decisões liminares efetivamente monitoradas e planos de cumprimento progressivo acompanhados por auditorias técnicas independentes.

A articulação interinstitucional fragilizada também limita a eficácia das ações ministeriais. Existe preocupante desconexão entre as ações do MP, os órgãos ambientais estaduais e as



políticas municipais, que frequentemente atuam de forma descoordenada. Essa falta de sinergia fica evidente no combate às queimadas, em que as ações repressivas do MPRO nem sempre são acompanhadas por políticas preventivas adequadas por parte do Poder Executivo. A ausência de mecanismos estáveis de cooperação federativa dificulta a implementação de estratégias conjuntas e o compartilhamento de dados, gerando duplicidade de esforços e lacunas na execução das políticas públicas ambientais. A constituição de comitês interinstitucionais permanentes, protocolos de atuação integrada e bancos de dados georreferenciados de acesso comum mostra-se fundamental para mitigar esses entraves e permitir que o MPRO exerça, com maior efetividade, sua função de indutor de políticas preventivas e articulador de redes institucionais de proteção ambiental.

A pressão política e econômica sobre o MPRO constitui outro obstáculo substancial. Constantemente, os Promotores que atuam em casos ambientais estratégicos em Rondônia sofrem pressões dos mais diversos setores, o que reforça a importância de garantir transparência ativa e atuações em grupo nas demandas ambientais sensíveis. Apesar desses desafios, o MPRO tem buscado inovar em suas estratégias de atuação. A criação, em 2022, do Núcleo de Inteligência Ambiental, que utiliza georreferenciamento e análise de dados para priorizar ações, representa significativo avanço. Contudo, como alerta Abramovay (2023, p. 145), nenhuma inovação processual será suficiente sem um aumento correspondente nos recursos humanos e materiais disponíveis. Ainda que tais ferramentas tecnológicas aprimorem a capacidade de diagnóstico e monitoramento, a efetividade da atuação ministerial continua dependente de investimentos estáveis, de uma política de capacitação técnica continuada e do fortalecimento das parcerias com universidades, centros de pesquisa e órgãos ambientais federais. Além disso, é recomendável que os resultados produzidos por esse núcleo sejam periodicamente avaliados, de modo a aferir o impacto real das inovações sobre a efetividade das medidas judiciais e extrajudiciais adotadas.

A esses fatores somam-se dificuldades probatórias decorrentes da insuficiência de séries históricas confiáveis, da limitação de acesso a imagens de satélite de alta resolução e da ausência de protocolos uniformes de perícia ambiental. Em muitas situações, a produção de provas técnicas torna-se inviável ou excessivamente onerosa, comprometendo o tempo de resposta institucional e a precisão das medidas reparatórias. Investimentos em ferramentas de análise de dados, sensoriamento remoto e sistemas de inteligência territorial são, portanto, indispensáveis para que o MPRO possa fundamentar suas ações com evidências robustas e tempestivas.

Os desafios enfrentados pelo Ministério Público de Rondônia na proteção ambiental de Porto Velho revelam uma realidade complexa, marcada pela desproporção entre a gravidade dos problemas climáticos e os recursos disponíveis para enfrentá-los. A sobrecarga de demandas, a morosidade judicial e as pressões políticas criam um cenário adverso, agravado pela falta de articulação entre as instituições responsáveis. Mesmo diante dessas limitações, observa-se um esforço consistente de adaptação institucional e de modernização das práticas ministeriais, com ênfase no uso de tecnologias de monitoramento, na adoção de modelos de atuação reso-

lutiva e na busca de respostas integradas aos fenômenos climáticos extremos. Esse movimento evidencia que, embora os desafios sejam estruturais, há espaço para inovações capazes de ampliar a efetividade da tutela ambiental e fortalecer a função indutora do Ministério Público na formulação de políticas públicas sustentáveis. A consolidação desse papel depende, contudo, de planejamento institucional de longo prazo, dotação orçamentária específica para políticas ambientais e fortalecimento da cultura de atuação preventiva, sem a qual o enfrentamento das crises climáticas permanecerá reativo e fragmentado.

Na próxima seção, será analisado em que medida as iniciativas jurídicas e políticas implementadas têm conseguido mitigar os danos ambientais e garantir direitos às comunidades afetadas. O foco recará sobre os resultados concretos das ações civis públicas, termos de ajustamento de conduta e campanhas educativas, avaliando seu impacto real na transformação da realidade local frente às mudanças climáticas.

#### **4 A eficácia das ações e estratégias do Ministério Público na redução dos impactos climáticos e na promoção de justiça socioambiental no município de Porto Velho**

A atuação do MPRO em Porto Velho frente aos desafios climáticos tem se mostrado um campo complexo de análise, em que os esforços institucionais buscam conciliar a urgência ambiental com as demandas por justiça social. Nesse contexto, a atuação ministerial revela-se como instrumento essencial de mediação entre o direito ambiental e a concretização de direitos fundamentais, especialmente daqueles grupos historicamente mais expostos aos riscos climáticos. Modernamente, é consenso que o papel do Ministério Público deve ir além da simples fiscalização, assumindo caráter propositivo, articulador e resolutivo, construindo pontes entre a legislação ambiental e a realidade das comunidades mais vulneráveis. Essa perspectiva ganha relevância quando analisamos os resultados concretos das ações empreendidas nos últimos anos em Rondônia.

A análise de eficácia aqui considerada abrange não apenas o cumprimento formal das obrigações pactuadas, mas também sua capacidade de gerar mudanças concretas e sustentáveis nas práticas institucionais e sociais. De fato, as estratégias adotadas pelo órgão ministerial combinam instrumentos jurídicos tradicionais com abordagens inovadoras. Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados com o setor privado, por exemplo, têm demonstrado eficácia relativa. Conforme análise do Instituto Socioambiental (ISA, 2023, p. 34), “enquanto 89% dos TACs são cumpridos no que tange às obrigações financeiras, apenas 54% atingem plenamente suas metas de recuperação ambiental”. Essa disparidade revela os limites dos acordos voluntários em um contexto de pressão econômica e fiscalização limitada. Contudo, os TACs podem se tornar ferramentas indutoras de transformação socioambiental quando acompanhados de mecanismos contínuos de monitoramento, transparência e participação social. Nesses casos, a atuação do MPRO deve privilegiar o acompanhamento técnico e o controle público dos resul-

tados, garantindo que as medidas pactuadas revertam efetivamente em melhoria das condições ambientais locais.

Não obstante, embora relevantes, a Ação Civil Pública (ACP) e o TAC revelam limitações diante da complexidade dos litígios climáticos, que envolvem múltiplos atores, causas estruturais e impactos difusos. Nesses contextos, a simples reparação de danos ou a pactuação de compromissos pontuais mostra-se insuficiente. É nesse ponto que o processo estrutural se apresenta como via mais adequada, pois admite decisões progressivas, metas verificáveis e mecanismos de governança colaborativa que asseguram a implementação efetiva das políticas públicas ambientais. Ao permitir um arranjo institucional contínuo e participativo, o processo estrutural supera a lógica episódica das soluções fragmentadas e se aproxima da concepção de “justiça ambiental dialógica”, em que o Poder Público, a sociedade civil e as comunidades afeitas constroem conjuntamente as etapas de reestruturação das políticas climáticas.

Por outro lado, verifica-se que a efetividade das ações do MPRO varia significativamente conforme o tipo de impacto climático abordado. Enquanto no combate às queimadas as estratégias repressivas mostraram relativo sucesso, com redução de 22% nos focos de calor em áreas monitoradas (INPE, 2023), essa redução ainda se mostra insuficiente para reverter o quadro de degradação florestal, exigindo políticas integradas e atuação preventiva articulada com os órgãos de fiscalização ambiental. Já nas questões relacionadas à gestão hídrica, os resultados têm sido mais modestos. Como observa Lima (2023, p. 145), “a complexidade dos conflitos por água em Porto Velho exige soluções que vão além do poder punitivo, demandando articulação política que frequentemente ultrapassa a esfera de atuação do MP”. Esse diagnóstico evidencia que a eficácia ministerial depende não apenas da ação coercitiva, mas também da capacidade de fomentar governança multinível, envolvendo União, Estado e Município em agendas comuns de mitigação e adaptação climática.

Nesse cenário, as campanhas educativas e os programas de sensibilização ambiental realizados pelo MPRO emergem como um dos aspectos mais promissores de sua atuação institucional. Essa abordagem preventiva, conforme destaca Abramovay (2023, p. 78), “representa um investimento em mudança cultural que pode gerar frutos a médio e longo prazo”, fortalecendo a consciência socioambiental, a corresponsabilidade cidadã e a cultura de prevenção diante das crises climáticas. Ao inserir a dimensão pedagógica no centro da política ambiental, o Ministério Público reafirma sua vocação transformadora, contribuindo para uma efetiva justiça socioambiental no âmbito local.

## Considerações finais

O artigo analisou os desafios climáticos que incidiram sobre Porto Velho entre 2014 e 2024 e examinou, sob perspectiva jurídico-institucional, a atuação do Ministério Público do

Estado de Rondônia na mitigação de seus impactos. A sistematização empreendida evidenciou a recorrência de cheias históricas, secas severas e crises de qualidade do ar associadas a queimadas e desmatamento, com efeitos expressivos sobre saúde pública, economia local e ecossistemas. No plano jurídico-político, mapeou-se o arsenal de instrumentos mobilizado pelo MPRO (ACP, TACs, recomendações, operações interinstitucionais), bem como a gradual incorporação de arranjos organizacionais especializados (GAEMA, NAS, NUCAM), orientados à prevenção, à reparação integral e à indução de políticas públicas ambientais.

À luz desse percurso, as hipóteses formuladas na Introdução foram, em grande medida, confirmadas. (a) A atuação ministerial mostrou-se relevante, mas ainda predominantemente reativa e ancorada em instrumentos tradicionais (ACP/TAC), o que se revela insuficiente diante da complexidade dos litígios climáticos e da natureza cumulativa dos danos. (b) A ausência de abordagem estrutural consistente, com lacunas de coordenação interinstitucional e de integração de dados, compromete a efetividade das medidas adotadas e favorece respostas episódicas. (c) A incorporação do processo estrutural — com decisões progressivas, metas verificáveis, governança colaborativa e participação social qualificada — amplia a capacidade de resposta e oferece caminho promissor para transformar políticas públicas e rotinas administrativas em direção à justiça socioambiental.

No plano prescritivo, indicou-se que a eficácia da tutela coletiva aumenta quando os TACs assumem desenho estrutural, com indicadores de desempenho, cronogramas realistas, transparência ativa, auditoria técnica independente e orçamentação vinculada (incluída a criação de reservas de contingência para emergências climáticas). Em paralelo, mostra-se decisiva a consolidação de uma arquitetura de governança que some: a) sala de situação permanente com dados integrados (sensoriamento remoto, hidrologia, qualidade do ar); b) protocolos padronizados de prevenção e resposta (Defesa Civil, órgãos ambientais, concessionárias e municípios); e c) mecanismos participativos (audiências públicas, conselhos locais, controle social digital) que assegurem corresponsabilidade e legitimidade deliberativa.

As evidências também sugerem efeitos heterogêneos por tipo de impacto. No combate às queimadas, estratégias repressivas e ações coordenadas com monitoramento remoto conseguem reduções localizadas, mas são insuficientes sem políticas preventivas de uso do solo e combate ao desmatamento. Na gestão hídrica, a governança multinível (União–Estado–Município) e a integração setorial (energia, abastecimento, pesca, transporte) mostram-se condição de possibilidade para respostas duradouras. Em ambos os eixos, o MPRO cumpre papel indutor ao combinar litigância estratégica e arranjos dialógicos próprios do processo estrutural, aproximando-se de um ativismo judicial de caráter cooperativo, compatível com o Estado Democrático de Direito.

Por fim, reconhecem-se limitações desta pesquisa, sobretudo pela dependência de dados secundários e pelas restrições de séries históricas e indicadores padronizados. Sugere-se, como

agenda futura, a construção de um painel longitudinal de avaliação dos instrumentos (ACP/TAC/processo estrutural) com métricas de resultado e de impacto.

Em síntese, a consolidação da justiça socioambiental em Porto Velho exige a transição de uma atuação reativa para um paradigma estrutural, preventivo e participativo, no qual o Ministério Público, apoiado por bases técnico-científicas e por uma governança integrada, atue como catalisador de mudanças institucionais duradouras. Sem esse salto qualitativo, as respostas tenderão a permanecer fragmentadas frente à aceleração dos eventos climáticos; com ele, abrem-se possibilidades reais de proteção da vida, reparação integral e resiliência das comunidades amazônicas.

## Referências

ABRAMOVAY, R. **Amazônia**: por uma economia do conhecimento da natureza. São Paulo: Elefante, 2023.

ANA (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO). **Boletim de monitoramento hidrológico do rio Madeira: 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/boletins-hidrologicos/madeira\\_2023.pdf](https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/boletins-hidrologicos/madeira_2023.pdf). Acesso em: 20 mai. 2025.

ANAQUERI, D. R. **Variabilidade das características da precipitação e temperatura ao longo do leste da Bacia Amazônica**. 2023. 120 f. Dissertação (Mestrado em Clima e Ambiente) - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, 2023. Orientador: Prakki Satyamurty. Disponível em: <https://ri-api.inpa.gov.br/server/api/core/bitstreams/18ee2628-b6ee-42b2-99c5-ab4e1312cc76/content>. Acesso em: 20 mai. 2025.

ARTAXO, P. et al. Amazônia em chamas: os impactos do fogo no clima e na saúde. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, v. 58, p. 112-130, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5327/Z2176-94781445>. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução nº 491, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre padrões de qualidade do ar e estabelece prazos para sua implementação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 224, p. 155–156, 21 nov. 2018. Disponível em: [https://in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51058895/do1-2018-11-21-resolucao-n-491-de-19-de-novembro-de-2018-51058603](https://in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51058895/do1-2018-11-21-resolucao-n-491-de-19-de-novembro-de-2018-51058603). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Justiça Federal (1ª Vara de Porto Velho – TRF da 1ª Região). **Ação Civil Pública nº 2427-33.2014.4.01.4100**. Porto Velho, 2014. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=24273320144014100&secao=JFRO>. Acesso em: 5 out. 2025.

CPRM (COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS). **Relatório de secas na bacia do rio Madeira**. Porto Velho, 2023. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publice/Hidrologia/Relatorios-de-Secas-4489.html>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CRUZ, J. Q. Cheia de 2014: quando o rio Madeira invadiu Porto Velho e causou a primeira paralisação de uma das maiores hidrelétricas do país. **G1 Rondônia**, 6 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2023/10/06/cheia-de-2014-quando-o-rio-madeira-inundou-porto-velho-e-causou-a-primeira-paralisacao-de-uma-das-maiores-hidreletricas-do-pais.ghtml>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ESTRELA, G. Fumaça sufoca Porto Velho, cancela voos e deixa vida “insuportável”. **Metrópoles**, 08 set. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/fumaca-sufoca-porto-velho-cancela-voos-e-deixa-vida-insuportavel>. Acesso em: 23 mai. 2025.

FERREIRA, L. V. **Direito ambiental e crise climática**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

G1 RONDÔNIA. MP-RO reúne órgãos para discutir medidas para enfrentar iminente crise hídrica em Rondônia. **G1 Rondônia**, Porto Velho, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/02/21/mp-ro-reune-orgaos-para-discutir-medidas-para-enfrentar-iminente-crise-hidrica-em-rondonia.ghtml>. Acesso em: 5 out. 2025.

IBAMA (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS). **Relatório de impactos ambientais das hidrelétricas do rio Madeira**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama>. Acesso em: 22 mai. 2025.

ICMBio (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE). **Impactos das queimadas na ictiofauna do rio Madeira**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio>. Acesso em: 3 jun. 2025.

INMET (INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA). **Anomalias de temperaturas médias nos anos de 2020 e 2023**. Disponível em: <https://clima.inmet.gov.br/progp/0>. Acesso em: 13 mai. 2025.

INPE (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS). **Monitoramento de queimadas e incêndios florestais - 2023**. São José dos Campos, 2023. Disponível em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal>. Acesso em: 25 mai. 2025.

IQAIR. **World Air Quality Report 2024: Region & City PM2.5 Ranking**. Haikou (China): IQAir, 2024. Disponível em: <https://www.iqair.com/world-air-quality-report>. Acesso em: 5 out. 2025.

ISA (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL). **Avaliação de Termos de Ajustamento de Conduta Ambientais**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.socioambiental.org>. Acesso em: 7 jun. 2025.

LIMA, C. A. **Direito das águas e crise climática**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MARENGO, J. A. et al. Mudanças no Clima e no Uso da Terra na Região Amazônica: Varia-

bilidade e Tendências Atuais e Futuras. **Frontiers in Earth Science**, v. 6, p. 228, 2018. DOI: 10.3389/feart.2018.00228. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/earth-science/articles/10.3389/feart.2018.00228/full>. Acesso em: 14 jun. 2025.

MARENGO, José A.; SOUZA JUNIOR, Carlos. **Mudanças Climáticas**: impactos e cenários para a Amazônia. São Paulo: Alana, 2018. Disponível em: [https://educacao.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Relatorio\\_Mudancas\\_Climaticas-Amazonia.pdf](https://educacao.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Relatorio_Mudancas_Climaticas-Amazonia.pdf). Acesso em: 20 mai. 2025.

NUNES, Tiago Lopes; CASARIL, Fábio Rodrigo; NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. O Ativismo Judicial Dialógico como Legítimo Instrumento para Concretização dos Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica da Amazônia**, Porto Velho, Brasil, v. 1, n. 2, p. 85–103, 2024. DOI: 10.63043/132xgw48. Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/amazonia/article/view/83>. Acesso em: 5 out. 2025.

PEÑARANDA, C.; BOURScheid, R. **Direito ambiental e processos estruturais**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PORTAL AMAZÔNIA. Nível do rio Madeira sobe quase 4 metros, mas permanece abaixo da média em Rondônia. **Portal Amazônia**. Disponível em: <https://portalamazonia.com/meio-ambiente/nivel-rio-madeira-permanece-abaixo-da-media-rondonia/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

PORTO VELHO. **Decreto nº 20.347, de 27 de agosto de 2024**. Declara situação de emergência ambiental no município de Porto Velho em virtude da estiagem prolongada e do aumento de focos de queimadas. Diário Oficial, Porto Velho, 27 ago. 2024. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/norma/27011?display>. Acesso em: 5 out. 2025.

MP-RO atua para acompanhar as ações de mitigação da crise hídrica em diversos municípios. 2024. **RONDÔNIA DINÂMICA**. Disponível em: <https://www.rondoniadinamica.com/noticias/2024/09/mp-ro-atua-para-acompanhar-as-acoes-de-mitigacao-da-crise-hidrica-em-diversos-municípios,198770.shtml>. Acesso em: 14 jun. 2025.

RONDÔNIA. **Decreto nº 18.608, de 13 de fevereiro de 2014**. Declara estado de emergência no estado de Rondônia. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 13 fev. 2014. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/D18608.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

RONDÔNIA. **Decreto nº 18.749, de 03 de abril de 2014**. Declara Estado de Calamidade Pública no Âmbito do Estado de Rondônia. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 03 abr. 2014. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/D18749.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

RONDÔNIA. **Decreto nº 29.252, de 4 de julho de 2024**. Declara situação de emergência de nível estadual em virtude da estiagem prolongada e seus efeitos adversos. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 4 jul. 2024. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/D29252.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

  
**RONDÔNIA. Decreto nº 29.417, de 26 de agosto de 2024.** Declara situação de emergência de nível estadual devido à crise de incêndios florestais e à seca. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 26 ago. 2024. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/D29252.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

**RONDÔNIA. Defesa Civil.. Alertas hídricos e de seca - 2023.** Porto Velho, 2023. Disponível em: <http://www.defesacivil.ro.gov.br/alertas>. Acesso em: 8 jun. 2025.

**RONDÔNIA. Ministério Público. Resolução nº 8/2023-CSMP, de 21 de julho de 2023.** Institui o Núcleo da Água e do Solo (NAS) no âmbito do GAEMA. Porto Velho, 2023. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2284\\_texto\\_integral](https://bni.mpro.mp.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2284_texto_integral). Acesso em: 5 out. 2025.

**RONDÔNIA. Ministério Público. Resolução nº 4/2025-CSMP, de 10 de junho de 2025.** Institui o Núcleo de Combate ao Crime Organizado Ambiental (NUCAM) no âmbito do GAEMA. Porto Velho, 2025. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2542\\_texto\\_integral](https://bni.mpro.mp.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2542_texto_integral). Acesso em: 5 out. 2025.

**RONDÔNIA. Ministério Público. Resolução nº 9/2022-CPJ, de 12 de abril de 2022.** Reestrutura o Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico (GAEMA) no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia. Diário MPRO, Porto Velho, n. 69, 13 abr. 2022. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2140\\_texto\\_integral](https://bni.mpro.mp.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2140_texto_integral). Acesso em: 5 out. 2025

**SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (SGB-CPRM). Boletim Hidrológico do Rio Madeira – Porto Velho/RO: outubro de 2024.** Porto Velho: SGB-CPRM, 2024. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br/>. Acesso em: 5 out. 2025.

