UNIPAR
UNIVERSIDADE PARANAENSE

REVISTA DE CIÊNCIAS

JURÍDICAS E SOCIAIS DA UNIPAR



VOLUME 29 | EDIÇÃO Nº 1 | JAN./JUN. 2026

ISSN 1982-1107

UMUARAMA-PR


UNIPAR
UNIVERSIDADE PARANAENSE

REVISTA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DA UNIPAR

[v. 29, n. 1, 2026]

Umuarama – PR | ISSN 1982-1107

REVISTA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DA UNIPAR

ÓRGÃO DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA DA UNIVERSIDADE PARANAENSE

UNIVERSIDADE PARANAENSE

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Reitor
Carlos Eduardo Garcia

Diretoria Executiva
Artur Nappo Dalla Libera

Diretoria Corporativa de Educação
Adriana Pelizzari

Pós-Graduação
Luiz Roberto Prandi

***Stricto sensu* e Pesquisa**
Daniela Dib Gonçalves

Extensão Acadêmica
Ana Carolina Zaze

Diretores Gerais de *Campus*
Umuarama – Sede
Evellyn Claudia Wietzikoski Lovato

Cianorte
Bruno Guilherme de Castro Oliveira

Paranavaí
Claudete Werner

Cascavel
Robson Recalcatti

Toledo
Robson Recalcatti

Francisco Beltrão
Claudemir José de Souza

Guaíra
Daniele Garcia de Almeida Silva

Dados Internacionais de catalogação na Publicação (CIP)

R454 Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR / Universidade Paranaense. – Vol. 1, no. 1 (jul./dez. 1998) . – Toledo : UNIPAR, 1998 -
v.; 21cm.

Semestral
Descrição baseada em: Vol. 10, no. 1 (jan./jun. 2007).
ISSN 1516-1579
ISSN 1982-1107 on-line

1. Direito – Periódicos. I. Universidade Paranaense.

(21 ed) CDD: 340

Bibliotecária Responsável
Regiane Luiza Campaneli
CRB 9/2194

REVISTA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DA UNIPAR

ÓRGÃO DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA DA UNIVERSIDADE PARANAENSE

EDITOR-CHEFE
Diego Bianchi de Oliveira, Universidade Paranaense, Brasil

CONSELHO EDITORIAL
Prof. Dr. Albino Gabriel Turbay Junior, Universidade Estadual do Paraná – Brasil
Prof. Dr. Alfonso de Juliosm, Universidad de Sevilla (US) - Espanha
Prof. Dr. Amós Arturo Grajales, Universidad de San Andres – Argentina
Prof. Dr. Ángel Pastrana Tinoco, Universidad de Sevilla – Espanha
Prof. Dr. Geovany Cardoso Jeveaux, Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil
Prof. Dr. Jônatas Luiz Moreira de Paula, Universidade Paranaense – Brasil
Profa. Dra. Priscila Machado Martins, Universidad de Los Andes – Chile
Prof. Dr. Ricardo Guilherme S. Corrêa Silva, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - Brasil
Profa. Dra. Suelen Carls, Bournemouth University - Reino Unido

AVALIADORES *AD HOC*
Prof. Dr. Adam Luiz Claudino de Brito, Universidade Federal de Mato Grosso – Brasil
Profa. Dra. Adriana Vieira da Costa, Universidade Federal de Rondônia – Brasil
Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira, Universidade Federal do Amazonas – Brasil
Prof. Dr. Alejandro Knaesel Arrabal, Universidade Regional de Blumenau – Brasil
Profa. Ma. Alessandra Queiroz Russell, Bournemouth University - Reino Unido
Profa. Ma. Aline Trindade do Nascimento, Universidade Federal de Mato Grosso – Brasil
Profa. Ma. Anna Paola de Souza Bonagura, Universidade Presbiteriana Mackenzie – Brasil
Prof. Dr. Antonio de Pádua Notariano Junior, Faculdade de Direito de Sorocaba – Brasil
Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Brasil
Prof. Dr. Bruno Garcia Redondo, Universidade Federal do Rio de Janeiro – Brasil
Prof. Dr. Claudio Ianotti da Rocha, Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil
Profa. Dra. Cristiani Fontanela, Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Brasil
Prof. Dr. Danilo Lovisaro do Nascimento, Universidade Federal do Acre – Brasil
Prof. Dr. Fábio André Guaragni, Centro Universitário Curitiba – Brasil
Prof. Me. Fabrício Carlos Zanin, Universidade Federal do Norte do Tocantins – Brasil
Prof. Dr. Felipe Rodolfo de Carvalho, Universidade Federal de Mato Grosso – Brasil
Prof. Dr. Felippe Borring Rocha, Universidade Federal do Rio de Janeiro – Brasil
Prof. Dr. Francisco das Chagas Sampaio Medina, Universidade de Fortaleza – Brasil
Profa. Dra. Gissele Chapanski, Centro Universitário Santa Cruz – Brasil
Prof. Dr. Gustavo Pereira Leite Ribeiro, Universidade Federal de Lavras – Brasil
Prof. Dr. Ivan Aparecido Ruiz, Universidade Estadual de Maringá – Brasil
Prof. Dr. João Paulo Rocha Miranda, Universidade Federal do Pampa – Brasil
Prof. Dr. José Henrique Mouta Araujo, Centro Universitário do Estado do Pará – Brasil
Profa. Dra. Juliana Monteiro Pedro, Universidade Federal do Amapá – Brasil
Profa. Dra. Kelly Lissandra Bruch, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil
Profa. Ma. Laura Mallmann Marcht, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai – Brasil
Prof. Dr. Luiz Guilherme Pennacchi Dellore, Universidade Presbiteriana Mackenzie – Brasil
Prof. Dr. Manuel Caleiro, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – Brasil
Prof. Dra. Marisa Rossignoli, Universidade de Marília – Brasil
Prof. Dr. Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski, Universidade Estadual de Maringá – Brasil
Prof. Dr. Nério Andrade de Brida, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – Brasil
Prof. Dr. Patryck de Araujo Ayala, Universidade Federal de Mato Grosso – Brasil
Prof. Dr. Rodrigo Roger Saldanha, Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Brasil
Prof. Dr. Vinicius Silva Lemos, Universidade Federal do Acre – Brasil
Prof. Me. Zulmar Duarte de Oliveira Junior, Universidade do Sul de Santa Catarina – Brasil

BIBLIOTECÁRIA
Regiane Luiza Campaneli

EDITORAÇÃO
Departamento de Editoração e Divulgação Científica – DEDIC
Marcos Antonio Ribeiro Pereira

Qualis CAPES 2017-2020
A4

ENDEREÇO POSTAL
Universidade Paranaense – UNIPAR
Gerência Geral *Stricto sensu* e Pesquisa
Praça Mascarenhas de Moraes, 4282
CEP: 87502-210 – Umuarama – PR – Brasil
E-mail: rcjurídica@unipar.br

Indexadores
https://www.revistas.unipar.br/index.php/juridica/indexing

SUMÁRIO

ARTIGOS

DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS FRENTE ÀS INOVAÇÕES SOCIAIS 1
Alessandra Rodrigues Pereira | Fernanda Ramos Konno | Lídia Maria Ribas

A COBRANÇA DE EMOLUMENTOS NAS SESSÕES DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NOS CARTÓRIOS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A INÉRCIA DO PROVIMENTO Nº 149/2023 21
Paula Meinhardt Aguiar | Fabiana Marion Spengler

MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS COMERCIAIS: PERSPECTIVA HISTÓRICA E JURÍDICA NO BRASIL 41
Amanda Ribas Gelinski, Patricia Ayub da Costa

ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA E OBRIGAÇÕES PROPTER REM: O EQUILÍBRIO ENTRE SEGURANÇA JURÍDICA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE 61
Josafá Araújo Fernandes | Julia Mattei

"O CURRÍCULO ESCOLAR NÃO É NEUTRO": DIREITO DE APRENDER E JUSTIÇA SOCIAL FRENTE AO NEOCONSERVADORISMO 87
Mateus Magalhães da Silva | Kelvi Faria Pereira

A EFETIVIDADE DO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE ACERCA DA INOVAÇÃO CONTIDA NO ARTIGO 26 DA LEI Nº 14.344/22 (LEI HENRY BOREL) À LUZ DA TEORIA DA LEGISLAÇÃO PENAL SIMBÓLICA 101
Anna Carolina Jost Sartori Menegat | Vinícius Wildner Zambiasi

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, CELERIDADE PROCESSUAL E LINGUAGEM SIMPLES: A CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA PARA O EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA 125
Flavio Henrique Albuquerque de Freitas | Marco Anthony Villas Boas

HIPERCONTROLE E EXCESSO DE FISCALIZAÇÃO SOBRE OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO 143
João Gaspar Rodrigues

MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E AMPLIAÇÃO DO EFEITO ERGA OMNES: O FENÔMENO DO AFASTAMENTO DO SENADO FEDERAL DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE 175
José Rodrigues Ferreira Júnior | Rafael Silveira e Silva

A VIVÊNCIA DO ASSÉDIO POLÍTICO NA PERSPECTIVA DE TRABALHADORES 201
Poliana Aires Rocha Rezende | João Gabriel Modesto

IMPACTOS DAS TÉCNICAS DE DEEPFAKE NO DIREITO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES 223
Daniele Deidio | Cinthia Obladen de Almendra Freitas

ANÁLISE DO ASPECTO TELEOLÓGICO DA REPARAÇÃO CIVIL EM CASOS DE "DEVOLUÇÃO" DE ADOTADOS 249
Maria Clara Schimposki Silva | Maria Eduarda Ratko Jantara | Zilda Mara Consalter

CIDADANIA E ESPAÇO URBANO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO URBANA NA ERA DIGITAL 275
Alisson Carvalho de Alencar | Carlos Eduardo Silva

PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS SEM URGÊNCIA E ARBITRAGEM: O DIREITO AUTÔNOMO À PROVA 299
Catarina de Macedo Buzzi | Rennan Thamay

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO USO DE DROGAS POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES 319
Herbert Correa Barros | Juliana da Silva Giaretta

Recebido em: 16/04/2025
Aceito em: 07/04/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12078

DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS FRENTE ÀS INOVAÇÕES SOCIAIS

DEJUDICIALIZATION OF TAX EXECUTIONS IN THE FACE OF SOCIAL INNOVATIONS

Alessandra Rodrigues Pereira

Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil. Graduada em Direito pela UFMS. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas no CNPq - Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

E-mail: aleropе12@gmail.com

https://orcid.org/0009-0007-7592-4602

Fernanda Ramos Konno

Bolsista da CAPES. Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduada em Direito pela UFMS. Advogada. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas no CNPq - Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

E-mail: fernandakonno@gmail.com

https://orcid.org/0000-0002-1707-7587

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Pós-doutora pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Nova de Lisboa. Professora Titular na FADIR/UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL.

E-mail: limaribas@uol.com

https://orcid.org/0000-0003-4764-6661

RESUMO: Este artigo busca analisar a desjudicialização das execuções fiscais sob a perspectiva das inovações sociais, com o objetivo geral de investigar como as inovações sociais podem promover eficiência e efetividade na celeridade processual e na justiça fiscal. Para tanto, foi utilizada a revisão bibliográfica e a análise documental, com abordagem hipotético-dedutiva, a fim de alcançar os resultados do estudo. Em princípio, tem-se que o elevado número de execuções fiscais causa uma taxa de congestionamento superior a 87% e que as iniciativas recentes, como a Resolução CNJ n. 547/2024, que prioriza a extinção de execuções de baixo valor, e os acordos de cooperação técnica, têm reduzido substancialmente o estoque processual. Observou-se também que medidas como a conciliação prévia e o intercâmbio de informações interinstitucionais contribuem para a redução da morosidade e para a maior efetividade das cobranças fiscais. Concluiu-se que as inovações sociais são imprescindíveis para a modernização e promoção da justiça fiscal e da eficiência na recuperação de créditos. Apesar dos avanços, limitações relacionadas à implementação tecnológica e à adesão de entes públicos persistem, sugerindo a necessidade de pesquisas futuras sobre o impacto dessas iniciativas. A aplicação prática da pesquisa reforça a importância de soluções extrajudiciais e integradas, beneficiando tanto o Judiciário quanto os contribuintes. O estudo é original ao propor uma análise multidimensional, contribuindo para o fortalecimento da governança democrática no Brasil.
PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; Conflitos tributários; Consensualidade administrativa; Interesse público; Justiça fiscal.

ABSTRACT: Article aims to analyze the dejudicialization of tax executions from the perspective of social innovations, with the general objective of investigating how social innovations can promote efficiency and effectiveness in procedural speed and tax justice. To this end, a bibliographic review and documentary analysis were used, with a hypothetical-deductive approach, in order to achieve the study results. In principle, it is clear that the high number of tax executions causes a congestion rate of over 87% and that recent initiatives, such as CNJ Resolution No. 547/2024, which prioritizes the extinction of low-value executions, and technical cooperation agreements, have substantially reduced the procedural backlog. It was also observed that measures such as prior conciliation and the exchange of interinstitutional information contribute to reducing delays and increasing the effectiveness of tax collections. It was concluded that social innovations are essential for the modernization and promotion of tax justice and efficiency in credit recovery. Despite the advances, limitations related to technological implementation and the adherence of public entities persist, suggesting the need for future research on the impact of these initiatives. The practical application of the research reinforces the importance of extrajudicial and integrated solutions, benefiting both the Judiciary and taxpayers. The study is original in proposing a multidimensional analysis, contributing to the strengthening of democratic governance in Brazil.
KEYWORDS: Access to justice; Tax disputes; Administrative consensus; Public interest; Fiscal justice.

Como citar: PEREIRA, Alessandra Rodrigues; KONNO, Fernanda Ramos; RIBAS, Lídia Maria. Desjudicialização das execuções fiscais frente às inovações sociais. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 1-20, 2026.

Em princípio, a justiça fiscal deve ser o norte para o desenvolvimento de estratégias que se voltem à resolução dos conflitos do século XXI. Por estratégias, pode-se entender que se caracterizam como inovações sociais que, ao ultrapassarem os conceitos tradicionais de progresso social, contribuem para a reformulação de políticas públicas e, simultaneamente, geram desenvolvimento econômico.

O contencioso judicial tributário no Brasil tem sido objeto de intensos debates devido à sua complexidade, morosidade e ao elevado volume de litígios pendentes. O sistema tributário brasileiro, caracterizado por uma estrutura intricada de normas e procedimentos, frequentemente resulta em disputas que sobrecarregam os tribunais e comprometem a celeridade processual.

Diante desse cenário, surge o problema de pesquisa de como a desjudicialização das execuções fiscais pode fortalecer a governança democrática, promover maior eficiência no sistema tributário e fomentar a participação e o controle social diante das inovações sociais.

A partir do problema de pesquisa, três hipóteses são apresentadas: (i) a implementação de mecanismos de desjudicialização das execuções fiscais, aliados às inovações sociais e tecnológicas, reduzirá significativamente o volume de litígios tributários nos tribunais brasileiros; (ii) as inovações sociais aumentam a eficiência da cobrança fiscal, aproximando o Fisco do contribuinte e reduzindo os índices de inadimplência; e (iii) a desjudicialização das execuções fiscais permitirá que o Judiciário concentre esforços em litígios mais complexos, contribuindo para a celeridade processual e a eficiência do sistema judicial brasileiro.

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é analisar de que forma a desjudicialização das execuções fiscais contribui para uma governança democrática mais eficiente, integrada às inovações sociais, favorecendo a participação cidadã e o controle social no sistema tributário. Com esse propósito, os objetivos específicos são de investigar os principais gargalos do modelo judicial de execuções fiscais no Brasil e explorar as inovações sociais aplicadas à gestão tributária e como elas podem ser integradas ao processo de desjudicialização.

O presente estudo explora uma questão atual e fundamental, haja vista que propõe identificar mecanismos inovadores que possam não apenas reduzir

o tempo de tramitação dos processos, mas também promover um sistema tributário mais eficaz e acessível para todos os cidadãos. Isso porque, diante de um cenário em que a eficiência administrativa e a justiça tributária são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, é imprescindível buscar práticas que promovam celeridade, transparência e equidade no processo de cobrança.

Para tanto, a pesquisa se valeu de levantamento bibliográfico e abordagem hipotético-dedutiva, propondo-se a compreender os conflitos judiciais tributários e a (in)efetividade em reduzir as contendas tributárias, bem como as inovações sociais, entendidas como novas práticas e metodologias que visam melhorar o bem-estar social e têm emergido como potenciais catalisadores de mudanças em diversos setores, incluindo o sistema jurídico.

Este trabalho busca, portanto, investigar as possíveis contribuições das inovações sociais para a otimização do contencioso tributário brasileiro, oferecendo uma análise acerca das práticas atuais. Para tanto, na primeira seção, busca-se entender o Estado Fiscal brasileiro e a contextualização do contencioso tributário; a partir da segunda seção, analisa-se o contencioso tributário e seus dados, enquanto aponta-se o conceito de inovação social; no terceiro, busca-se entender as ações tomadas para a desjudicialização e acesso à justiça.

1. ESTADO FISCAL E CONTENCIOSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

É observado, com frequência, que os impasses contemporâneos, decorridos de contradições e tensões entre o avanço das sociedades e as estruturas tradicionais, demandam novas soluções e abordagem, haja vista que provocam impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos. Dentro desse contexto, a questão fiscal enfrenta, há décadas, o desafio de atender aos princípios da celeridade e do acesso à justiça, dentro do escopo de Estado Democrático de Direito.

Isto é, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) estabeleceu princípios que regem a ordem tributária no Brasil, a fim de garantir a justiça fiscal e a distribuição equitativa da carga tributária entre os cidadãos. A legalidade, a isonomia, a capacidade contributiva e a vedação ao confisco,

entre outros, visam assegurar que a tributação seja aplicada dentro dos limites estabelecidos pela lei, protegendo os direitos dos contribuintes e promovendo a estabilidade e a eficiência do sistema fiscal brasileiro.

Desse modo, a ordem tributária não tem como foco apenas a arrecadação de receitas aos cofres públicos, mas também a garantia de um padrão de cidadania que atenda às necessidades sociais e coletivas, respeitando os preceitos democráticos estabelecidos na CF/88. O tributo emerge, portanto, como o instrumento essencial para a materialização do Estado, representando uma parte significativa das receitas públicas, provenientes do trabalho e do patrimônio dos cidadãos-contribuintes.

Dessa forma, a soberania do Estado se manifesta principalmente por meio do poder fiscal, que se tornou sua principal fonte de financiamento. Torres (1991, p. 177) explica que o Estado Fiscal se tornou mais transparente e ampliou a liberdade individual, possibilitando o avanço das iniciativas pessoais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços. Como contrapartida dessas liberdades, o tributo, ao incidir sobre os benefícios obtidos pelo cidadão na da livre iniciativa, precisou ser limitado para garantir tal liberdade e proteger a propriedade privada.

Nabais (2002, p. 20) observa que o financiamento dos direitos assegurados constitucionalmente pelo Estado, realizado por meio do tributo, reflete-se nas despesas do Estado relacionadas à implementação e proteção dos direitos e liberdades clássicos. Essas despesas estão ligadas aos serviços públicos responsáveis pela produção de bens públicos em sentido estrito, ou seja, aqueles bens que, por sua natureza, não podem ser oferecidos pelo mercado privado de forma adequada e que, portanto, demandam a intervenção do Estado para assegurar sua universalidade e acesso igualitário.

Embora esses gastos beneficiem os cidadãos proporcionalmente às suas possibilidades de exercer esses direitos e liberdades, não se manifestam como custos individualizados para cada titular, mas sim como custos gerais associados à sua implementação e proteção. Como resultado, esses custos muitas vezes permanecem obscuros ou até esquecidos, uma vez que se diluem no orçamento público e se inserem em um sistema amplo e complexo de arrecadação e despesa estatal (Nabais, 2002, p. 21).

Além disso, pelo fato de os custos diretos desses direitos e liberdades serem assumidos pelos próprios titulares ou pelas formações sociais nas quais estão inseridos, caracterizando-se como custos privados ou sociais, concluiu-se erroneamente que não haveria custos financeiros públicos relacionados a esses direitos (Nabais, 2002, p. 21). Mesmo quando os custos sociais são visíveis, os custos públicos envolvidos permanecem subestimados, obscurecendo a percepção sobre a importância do financiamento estatal, especialmente por meio da tributação, para assegurar o pleno exercício desses direitos em uma sociedade democrática.

Nabais (2002, p. 24) também definiu duas modalidades de Estado Fiscal: o Estado Fiscal Liberal, caracterizado por uma intervenção mínima na economia e na proteção de direitos, voltada, essencialmente, para a manutenção de uma estrutura estatal básica; e o Estado Fiscal Social, que se distingue por uma maior intervenção, com uma tributação mais efetiva e redistributiva para financiar políticas públicas, serviços essenciais e mecanismos de redução das desigualdades sociais.

Dessa forma, é possível concluir que, no Brasil, foi adotado o modelo de Estado Fiscal Social, que não apenas arrecada tributos para financiar suas atividades, mas também se preocupa em observar os valores cobrados a título de tributos, assegurando que isso não inviabilize a atividade econômica, a qual também contribui para o alcance de seus objetivos. Contudo, há uma elevada carga tributária bruta, que, em 2023, representou cerca de 32,44% do Produto Interno Bruto (PIB) (Tesouro Nacional, 2024, p. 4), e também uma complexidade do sistema tributário que podem impactar negativamente a atividade econômica.

É evidente que os recursos arrecadados devem ser geridos na forma de estruturas, serviços e bens públicos, assegurando que a tributação cumpra seu papel essencial de retorno à sociedade em forma de benefícios concretos. Sob uma perspectiva sociológica, essa devolução do Estado à sociedade constitui a base da democracia, uma vez que permite a realização de ações progressivas que visam melhorar as condições socioculturais da vida coletiva (Ribas, 2020, p. 83).

Ribas (2020, p. 84) aponta que:

> Num milênio que possui como principal característica o fenômeno da globalização, o Direito Constitucional e a Justiça necessitam de atualizações. Aproximar o Estado Fiscal – seja ele liberal ou social - do processo do desenvolvimento do direito material pode minimizar os descompassos legislativos que se tem acompanhado.

No atual panorama tributário, as atividades legislativa e jurisdicional tributárias, bem como o direito fundamental à tutela jurisdicional, célere e adequada, enfrentam desafios para acompanhar as rápidas transformações provocadas pelo processo de globalização e informatização. Isso porque o histórico brasileiro, em especial no contencioso tributário, é marcado por uma complexidade crescente e com desafios estruturais que se intensificaram.

Há uma multiplicidade de tributos que frequentemente resulta em conflitos de interpretação e aplicação das normas tributárias, com julgamento no âmbito administrativo e, posteriormente, judicial. Isso resulta também em um elevado grau de litigiosidade tributária, que será percebido quando forem analisados os dados do relatório “Justiça em Números”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a seguir.

Embora juridicamente legítima a inserção do litígio na dinâmica tributária, dado o confronto natural entre o dever estatal de arrecadar e o direito constitucional de contestação, uma excessiva litigiosidade em matéria tributária compromete os interesses de ambas as partes. Por um lado, afeta a capacidade do Estado em garantir um fluxo adequado de recursos; por outro, gera insegurança jurídica e custos adicionais à sociedade.

Essencial evidenciar que o grande volume de processos congestiona o Judiciário, com impacto negativo na celeridade de resolução de conflitos e eficiência do Judiciário, o que dificulta o desenvolvimento e compromete a confiança nas instituições. Para Baldivieso (2022, p. 104), além do prejuízo no sistema judiciário, o elevado grau de litigiosidade gera repercussões no campo social e econômico brasileiro.

Evidente que, “se o Estado Fiscal depende do sucesso econômico para sua própria manutenção” (Schoueri, 2009, p.162), a elevada litigiosidade gera prejuízos efetivos e configura dupla barreira: além dos riscos impostos ao Estado Fiscal devido às repercussões econômicas negativas, ao não satisfazer oportunamente os créditos tributário o Estado também compromete os recursos financeiros essenciais ao funcionamento estatal.

Conforme Machado (2021, p. 248), o panorama da litigiosidade geral no Brasil é reconhecidamente preocupante, contudo, considera alarmantes os indicadores específicos da tributação.

> O modelo de resolução das disputas em matéria tributária no Brasil é sabidamente problemático, ensejando prejuízos para o Estado, que não consegue satisfazer oportunamente os seus créditos e haveres. Ao mesmo tempo, o volume exorbitante de questões deflagradas deságua numa morosidade perversa, que provoca um ambiente desagradável para os negócios, repleto de insegurança jurídica, interferindo toxicamente na iniciativa privada e no desenvolvimento socioeconômico.

No que diz respeito aos conflitos judiciais tributários, as execuções fiscais são consideradas a maior razão pelo excesso de demandas submetidas ao judiciário. Como é amplamente conhecida, a execução fiscal é o tipo processual por meio do qual a Fazenda Pública cobra em juízo as dívidas tributárias dos contribuintes inadimplentes (Serpa, 2021, p. 21).

Abre-se, aqui, um destaque de que, embora os processos de execução fiscal sejam os mais prevalentes, eles não são os únicos julgados pelo Judiciário em matéria tributária. Existe uma quantidade significativa de processos na fase de conhecimento (não detalhados no trabalho citado, que os classifica apenas como criminais e não criminais) que fazem parte desse conjunto, contribuindo para o aumento desses números (Serpa, 2021, p. 22).

O documento "Justiça em Números", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constitui uma análise abrangente e detalhada do desempenho do Poder Judiciário brasileiro. Publicado anualmente, o relatório oferece um panorama estatístico que abrange diversos aspectos da justiça, incluindo a produtividade dos tribunais, a taxa de congestionamento de processos e a distribuição das demandas judiciais entre as diferentes esferas da Justiça.

Deste modo, passa-se, na próxima seção, à análise dos dados do CNJ, com o fim de compreender a repetitividade e a acúmulo dos conflitos tributário no judiciário brasileiro e os desafios de implementar iniciativas para modernizar e agilizar as execuções fiscais no Brasil, bem como identificar os principais desafios enfrentados na implementação de iniciativas inovadoras voltadas à modernização e à agilidade das execuções fiscais no país.

2. INOVAÇÕES SOCIAIS NO CONTEXTO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

Ao falar sobre inovação social, pode-se entendê-la como a implementação de práticas e estratégias disruptivas para atender às necessidades sociais contemporâneas, a fim de promover mudanças que satisfaçam a sociedade a longo prazo. No contexto brasileiro, a aplicação da inovação social pode ser direcionada para a dimensão judiciária, que se encontra com uma taxa de congestionamento alta.

Segundo Assogba (2007, p. 10), a inovação social é uma iniciativa empreendida por atores sociais em contextos específicos, visando oferecer respostas inéditas a problemas sociais como exclusão, pobreza e abandono escolar; e Ribas (2020, p. 89) explica que “o conceito de inovação social muito pode contribuir para a renovação socioeconômica e tributária que os atuais tempos de crise precisam atravessar”.

Mulgan *et al.* (2007, p. 9) destacam que a inovação social surge como uma resposta às lacunas deixadas por políticas públicas ou modelos tradicionais, de forma que se caracteriza pela capacidade de gerar impacto sistêmico, escalabilidade e replicabilidade. A ênfase está na transformação de contextos sociais ao invés de apenas mitigação de problemas pontuais – portanto, resolução a longo prazo de estruturas já ultrapassadas.

Em um enfoque semelhante, Nicholls e Murdock (2012) enfatizam que a inovação social transcende o setor público e privado, operando em interseções que promovem a cocriação de valor social. Para os autores, as práticas de inovação social estão umbilicalmente conectadas a questões de justiça social. Tais conceitos sublinham que a inovação social não se limita ao desenvolvimento econômico, mas está interligada ao fortalecimento da coesão social.

Ao compreender o conceito de inovação social, parte-se para a compreensão do contexto do contencioso judicial no Brasil, utilizando, como marco, a pesquisa “Justiça em Números 2024” (CNJ, 2024), na qual foi realizada uma análise dos dados relacionados às execuções fiscais, que revelam a magnitude desse tipo de demanda no cenário judiciário brasileiro. De acordo com os dados, esses processos representam cerca de 31% do total de casos

pendentes e 59% das execuções ainda pendentes no Poder Judiciário (CNJ, 2024, p. 22). Esses números evidenciam a elevada judicialização das cobranças fiscais, configurando-se como um dos principais fatores de sobrecarga do sistema judicial.

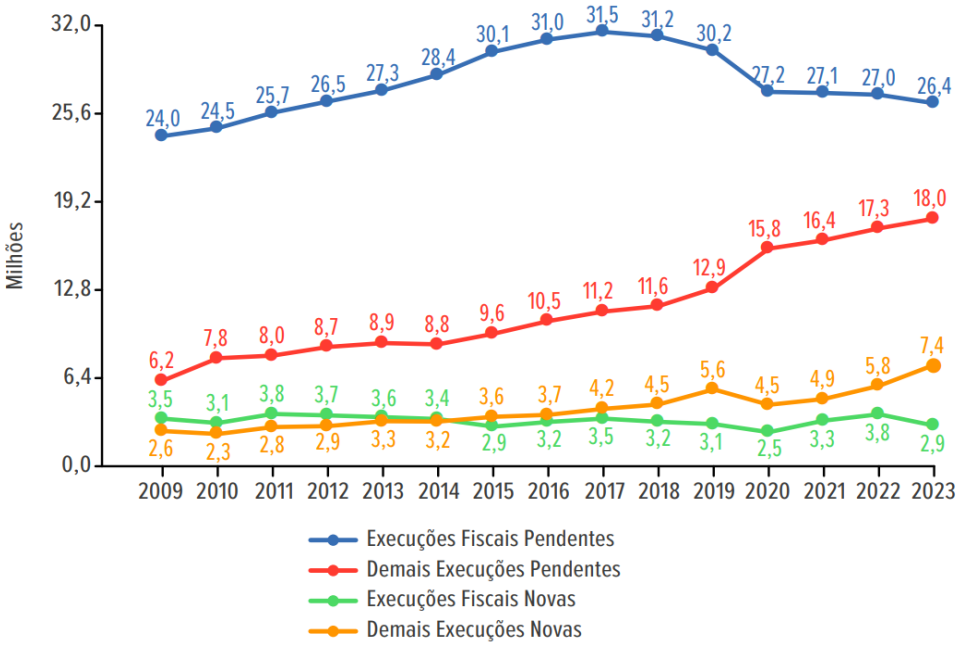
Observa-se que as execuções fiscais possuem uma elevada taxa de congestionamento, atingindo 87,8%. Caso esses processos fossem excluídos da análise, a taxa de congestionamento judicial diminuiria de 70,5% para 64,7% no mesmo período (CNJ, 2024, p. 22). A Justiça Federal apresenta a maior taxa de congestionamento nas execuções fiscais, com um índice de 87,9%, seguida pela Justiça Estadual (87,9%), Justiça Eleitoral (83,4%) e, por fim, a Justiça do Trabalho, que registra a menor taxa de congestionamento, com 75%.

É fato que as execuções fiscais ingressam no sistema judicial com uma menor probabilidade de êxito, pois envolvem dívidas antigas e já submetidas a tentativas de cobrança extrajudicial infrutíferas (CNJ, 2024, p. 204). Perceptível que se trata de um aspecto crítico da atividade contenciosa, sobretudo em razão da alocação de recursos públicos em processos com menor possibilidade de retorno.

Machado (2021, p. 249) expõe a seguinte crítica ao processo de execução fiscal brasileiro: “resulta um perfil altamente questionável das execuções fiscais, lançando mão de tempo e recursos reconhecidamente escassos com uma fantasiosa cobrança, que muitas vezes não acontece, ou ainda de valores desprezíveis (...)”.

No que concerne às execuções fiscais pendentes, faz-se relevante a análise do gráfico a seguir:

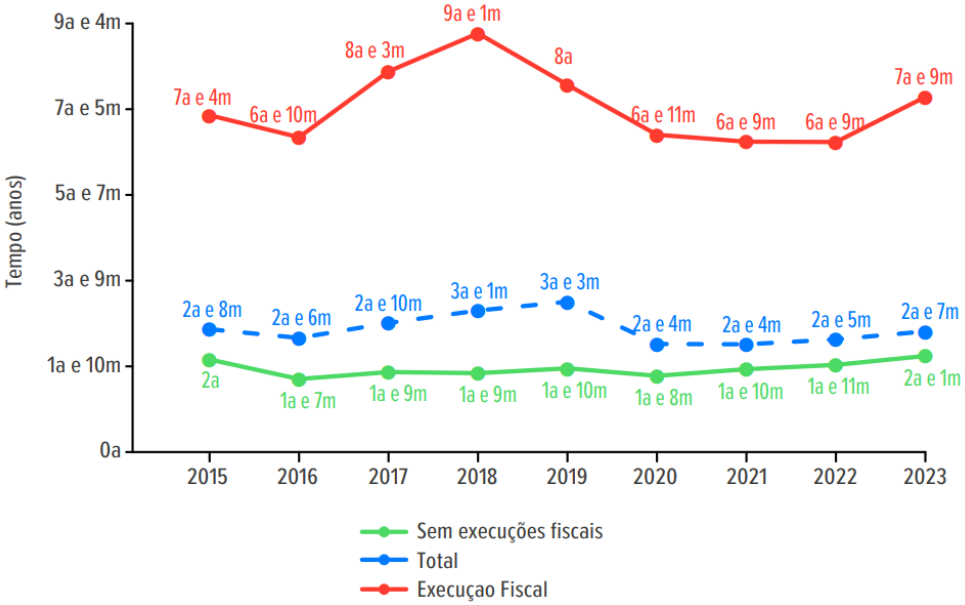
Figura 1. Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes



Fonte: CNJ, 2024, p. 209.

Com base nos dados da figura 1, é possível ver que, após atingir o ápice em 2017, entre o período de 2018 e 2023, há uma redução considerável na quantidade, em milhões, de execuções fiscais pendentes, enquanto as execuções fiscais, no mesmo espaço de tempo, possui uma redução menor, ainda que significativa.

Figura 2. Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado.



Fonte: CNJ, 2024, p. 209.

A análise dos dados exibidos na figura 2 revela que o tempo médio para julgamento dos processos de execução fiscal baixados se mantém superior, de forma significativa ao longo de toda a série histórica. Percebe-se que, no ano 2023, o tempo médio das execuções fiscais baixadas foi do triplo do tempo médio global (CNJ, 2024, p. 22). Excluídas as execuções fiscais, o tempo médio cairia para aproximadamente dois anos.

Importante considerar, no que se refere ao trâmite processual, que a distinção entre as funções administrativa e judicial é, em essência, mínima, e atos administrativos podem, inclusive, adquirir a força de coisa julgada material, revelando uma divisão arcaica de poderes da qual a administração ainda depende. Quando a execução de um título executivo extrajudicial é iniciada, o contribuinte tem a possibilidade de embargar a execução, permitindo que toda a controvérsia previamente debatida na esfera administrativa, tanto em questões de fato quanto de direito, seja repetida no Judiciário (CNJ, 2011, p. 8).

Essa repetição de esforços, em convergência com judicialização de dívidas de menor perspectiva de recuperação, agravam o congestionamento e comprometem significativamente a eficiência da arrecadação. A insistência em cobrar judicialmente créditos de baixo valor ou de difícil recuperação não apenas sobrecarrega os tribunais, mas também consome recursos públicos que poderiam ser melhor empregados em alternativas extrajudiciais de cobrança.

Neste ponto, ao investigar, experimentar, discutir, determinar as causas, identificar os responsáveis, mobilizar-se, pensar em alternativas de respostas e agir coletivamente para solucionar problemas públicos, os grupos sociais influenciam a configuração das arenas públicas em que estão inseridos, promovendo ou não a inovação social (Gonsalves; Andion, 2019, p. 230). Dessa forma, a ação coletiva não apenas impulsiona a transformação das práticas sociais e institucionais, mas também contribui para o desenvolvimento de soluções sustentáveis e inovadoras voltadas ao interesse público.

Kilian (2005, p. 22) afirma que as inovações são o resultado concreto da capacidade de se desvencilhar das formas tradicionais de criação. Na contemporaneidade, não é mais viável sustentar-se apenas com raciocínios reprodutivos e trabalhos repetitivos, sendo imprescindível um raciocínio

produtivo aliado a uma ação inovadora, com o objetivo de alcançar uma vantagem competitiva.

Para Farfus e Rocha (2007), a superação dos desafios da sociedade pós-moderna perpassa pela inovação, definida como elaboração de novas estratégias que apresentem um potencial de atendimento às necessidades e problemas sociais.

> Surge, então, o conceito de inovação social como ponto de partida para a construção de um novo modelo de atendimento às demandas sociais com respeito à diversidade e à unidade humana, e que contribuía para a promoção da igualdade na sociedade pós-moderna (Farfus; Rocha, 2006, p. 19).

No que se refere ao conceito de inovação, em produção técnica revista e atualizada, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou o Manual de Oslo (OCDE, 2018). Essa edição do Manual representa um marco ao identificar e destacar a importância da participação dos governos na promoção e no fomento à inovação, ampliando o conceito para abranger também o setor público.

O desafio no contexto de elevado número de execuções fiscais, parte significativa do estoque processual do Judiciário e principal motivo para o aumento da solução das demandas judiciais, intensifica-se pela disponibilidade de recursos, que tendem a ser limitados no Setor Público. A situação requer uma gestão mais eficaz, a partir da implementação de novas abordagens, sejam estruturais, políticas ou tecnológicas, que promovam a melhoria do fluxo processual.

Identificadas as políticas adotadas no âmbito das execuções fiscais, fundamental analisar o impacto dessas ações e seus efeitos, em especial sob a perspectiva da litigiosidade e na promoção de uma resolução mais eficiente dos conflitos tributários. Cogente que as medidas adotadas contribuam para a desobstrução do sistema judicial, a eficiência na tramitação processual e efetividade da cobrança fiscal, a partir da redução índices de litigiosidade e resolução mais célere dos conflitos tributários.

3. DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COMO RESULTADO DE INOVAÇÃO SOCIAL

Dentro do cenário tributário, é importante ressaltar que o contribuinte brasileiro entrega recursos ao Estado com a expectativa de que estes sejam revertidos em benefícios, tais como serviços públicos de qualidade e melhorias nas condições de vida coletiva – há de existir um retorno concreto à sociedade. Esse retorno representa uma contrapartida necessária para a manutenção da legitimidade do sistema tributário e do pacto (contrato) social.

Em 19 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal publicou o acórdão de mérito referente ao Recurso Extraordinário nº 1.355.208, que trata do Tema 1184, fixando a seguinte tese em regime de repercussão geral:

> 1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, em consonância com o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitando-se a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal estará condicionado à adoção prévia das seguintes medidas: a) tentativa de conciliação ou outra solução administrativa; e b) protesto do título, excetuando-se os casos em que, por razões de eficiência administrativa, seja comprovada a inadequação dessa medida. 3. O andamento das ações de execução fiscal não impede os entes federados de requererem a suspensão do processo para a implementação das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o magistrado ser informado sobre o prazo necessário para a adoção das providências cabíveis.

A fim de enfrentar o desafio de redução da morosidade atribuída às execuções fiscais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promulgou a Resolução CNJ n. 547/2024, a qual estabeleceu diretrizes específicas para o tratamento das execuções fiscais pendentes. Entre as medidas, destaca-se a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, fixando como parâmetro aquelas com valor inferior a R$ 10.000,00 no momento do ajuizamento, que não apresentem movimentação útil por mais de um ano sem a citação do executado ou, ainda que citado, não tenham identificado bens penhoráveis (CNJ, 2024a).

Além disso, a Resolução reforça a necessidade de prévia tentativa de conciliação ou adoção de soluções administrativas antes do ajuizamento da execução, como parcelamentos, transações ou redução de encargos, buscando promover alternativas mais eficientes e menos onerosas para a cobrança de

créditos tributários (CNJ, 2024a). Outra inovação importante é a exigência de prévio protesto do título, salvo quando demonstrada a sua ineficácia no caso concreto (CNJ, 2024a).

Adicionalmente, a resolução prevê a atualização cadastral dos contribuintes, ao determinar que os cartórios de notas e de registro de imóveis comuniquem às prefeituras, em prazo não superior a 60 dias, as alterações na titularidade dos imóveis, contribuindo para maior eficiência administrativa e precisão na cobrança fiscal (CNJ, 2024a).

Portanto, as diretrizes instituídas pela Resolução CNJ n. 547/2024 vêm com o objetivo de reduzir o congestionamento processual, priorizar execuções com maior potencial de recuperação e atualizar as práticas de execução judicial, com consequente incentivo à desjudicialização e promoção de eficiência e eficácia dos recursos públicos (CNJ, 2024b, p. 22).

O CNJ firmou acordos de cooperação com Estados e Municípios, a fim de ampliar e facilitar a possibilidade de extinguir execuções fiscais com baixo valor ou com possibilidade remota de recuperação (CNJ, 2024b, p. 22). O que se tem é que tais acordos representam uma estratégia para desafogar o Poder Judiciário ao promover a racionalização dos esforços destinados à cobrança dos créditos tributários, resultantes de inovação social.

Anteriormente à Resolução n. 547/2024, em outubro de 2023, o CNJ, os Tribunais Regionais Federais (TRFs), o Conselho da Justiça Federal (CJF) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGF), formalizaram a Portaria Conjunta CNJ n. 7/2023, que, dentre seus objetivos, visa a facilitação de extinção em massa de execuções fiscais cujas certidões de dívida ativa já tenham sido extintas por prescrição ou por outras razões, pelo intercâmbio de informações entre as instituições envolvidas (CNJ, 2024c).

Além dessas medidas, também foram firmados atos conjuntos entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Ceará e a Procuradoria do Município de Fortaleza (Portaria Conjunta 8/2023); entre o CNJ, o Tribunal de Justiça da Bahia, o Tribunal de Contas da Bahia e o Município de Salvador (Acordo de Cooperação Técnica 24/2023); e entre o CNJ, a Advocacia-Geral da União, a PGFN e o Tribunal de Justiça de São Paulo (Portaria Conjunta 5/2024), com a possibilidade de adesão de outros tribunais, com o objetivo de facilitar a extinção em lote de execuções fiscais.

Quadro 1. Últimas ações para a desjudicialização das execuções fiscais

PERÍODO	MEDIDA	SIGNATÁRIOS	RESULTADOS PARCIAIS OU PREVISTOS
Outubro/2023	Portaria Conjunta 7/2023	CNJ, CJF, AGU, PGFN e TRF's	270 mil processos extintos
Dezembro/2023	Portaria Conjunta 8/2023	CNJ, TJCE e Procuradoria de Fortaleza	71% das execuções fiscais do município extintas
Dezembro/2023	ACT 24/2023	CNJ, TJBA, TCE-BA e a Procuradoria de Salvador	66 mil processos extintos
Fevereiro/2024	Resolução 547/2024	Não se aplica.	Previsão de extinção das execuções fiscais de valores inferiores a R$ 10 mil, sem movimentação há mais de um ano e sem bens penhoráveis
Abril/2024	Portaria Conjunta 5/2024	CNJ, AGU, PGFN, TJSP e TJBA	Previsão de extinção: até 300 mil execuções fiscais
Abril/2024	ACT 76/2024 Signatários: CNJ	CNJ, TJSP, TCE-SP e PGE-SP	
Abril/2024	ACT 85/2024	CNJ, TJSP e Prefeitura de São Paulo	Previsão de extinção: 2 milhões, com os dois acordos em SP

Fonte: CNJ, 2024, p. 23.

A inovação social pode ser vista como uma resposta viável para as instituições públicas, com potencial de remodelar formalismos e modernizar as práticas administrativas, gerando maior eficiência, transparência e resolução efetiva dos conflitos fiscais. Neste contexto, as medidas articuladas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aliadas às ações conjuntas entre tribunais e órgãos de arrecadação, demonstram um esforço coordenado para repensar a gestão processual e introduzir soluções inovadoras no enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Ao lado de tecnologias aplicadas à governança, as inovações sociais oferecem caminhos alternativos para superar a judicialização excessiva e a morosidade das execuções fiscais. Com maior estímulo a soluções extrajudiciais, como tentativas de conciliação prévia, transações tributárias e protesto de títulos, exemplifica-se uma abordagem que privilegia o diálogo e a cooperação entre os entes públicos e os contribuintes, evitando a perpetuação de litígios que causam impactos financeiros e de morosidade.

Além disso, a utilização de intercâmbio de informações interinstitucionais, conforme previsto nas Portarias Conjuntas e Acordos de

Cooperação Técnica mencionados, promove uma gestão mais integrada e eficaz dos créditos tributários. A comunicação ágil entre órgãos como tribunais, procuradorias e cartórios, aliada à modernização cadastral, fortalece a capacidade do Estado em identificar, cobrar e extinguir processos com maior precisão e menor custo.

A extinção em massa de execuções fiscais inviáveis, sejam aquelas prescritas ou de baixo valor, representa não apenas uma medida de eficiência administrativa, mas também uma estratégia socialmente inovadora. Ao permitir que o Poder Judiciário concentre seus esforços em demandas com maior impacto econômico e social, tem-se uma possível redução da taxa de congestionamento processual e amplificação da confiança na administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário do contencioso judicial tributário brasileiro pode ser caracterizado como permeado por desafios estruturais, haja vista a morosidade das execuções fiscais. Nesse sentido, o presente estudo evidenciou que tais processos representam uma parcela significativa das demandas que congestionam o Poder Judiciário, o que resulta em comprometimento da celeridade processual, da eficiência administrativa e, consequentemente, da capacidade do Estado de recuperar créditos tributários.

Nesse contexto, pode a inovação social ser um dos caminhos viáveis para modernizar e reestruturar as práticas que vêm sendo utilizadas – com insucesso –, de modo que a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de resoluções e portarias conjuntas, representa um marco na desjudicialização ao priorizar medidas extrajudiciais, como conciliação prévia, protesto de títulos e extinção de execuções fiscais inviáveis. Tais esforços promovem o uso de tecnologias e o intercâmbio de informações interinstitucionais, que resultam em processos mais transparentes e menos onerosos.

Com base na pesquisa apresentada, foi possível validar as hipóteses formuladas inicialmente e que nortearam o estudo. Portanto, a primeira hipótese – de que a judicialização excessiva de execuções fiscais impacta negativamente a eficiência do Judiciário e a recuperação dos créditos

tributários – mostrou-se verdadeira, conforme os dados do relatório Justiça em Números (2024), que evidenciam o alto índice de congestionamento e a baixa efetividade de processos com dívidas de difícil recuperação.

Na segunda hipótese, que foi sobre a contribuição positiva da implementação de mecanismos resolutivos, como conciliação prévia, protesto de títulos e extinção de execuções fiscais inviáveis, também foi confirmada. Isso porque as iniciativas recentes do CNJ demonstram que a adoção de novas abordagens pode reduzir substancialmente o volume processual, agilizando a resolução de conflitos e direcionando os esforços para execuções com maior potencial de recuperação, como se observa com os resultados preliminares das Resoluções e Portarias Conjuntas.

Por fim, a terceira hipótese, que tratava sobre a integração tecnológica e interinstitucional para fortalecer a governança e a efetividade das execuções fiscais, foi corroborada. Medidas como a atualização cadastral dos contribuintes, o intercâmbio de informações entre tribunais, procuradorias e cartórios, além do uso de sistemas digitais e inteligência artificial, representam avanços que reduzem os custos tanto administrativos quanto judiciais.

Conclui-se que a modernização do judiciário e do Estado, bem como as medidas de desjudicialização das execuções fiscais, são meios fundamentais para enfrentar os desafios contemporâneos do contencioso judicial tributário brasileiro. A conjugação entre gestão moderna e inovação social representa uma resposta urgente, que seja alinhada aos princípios da eficiência, celeridade e justiça fiscal. Ao promover a desobstrução do Judiciário e a recuperação efetiva dos créditos públicos, fortalece-se o Estado Fiscal Social, consolidando e promovendo o desenvolvimento econômico e social do país.

REFERÊNCIAS

ASSOGBA, Yao. *Innovation sociale et communauté: une relecture à partir des sociologues classiques*. Québec: Alliance de recherche université-communauté., 2007.

BUENO, Cassio Scarpinella. Processo Civil e globalização: notas de uma primeira reflexão**.** *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BALDIVIESO, Pablo Enrique Carneiro. Litigiosidade tributária e suas repercussões econômicas: uma análise do relatório Insper/CNJ 2022. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 34, n. 2, 2022. Disponível em: https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/396. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.355.208, Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19/12/2023. Tema 1184: Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1184. Acesso em: 14 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário (julho de 2011).** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf. Acesso em: 12 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024. **Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF.** Diário da Justiça n. 30/2024, Brasília, DF, 22 fev. 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455. Acesso em: 17 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Portaria Conjunta nº 7, de 23 de outubro de 2023. **Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Diário da Justiça n. 261/2023, Brasília, DF, 27 out. 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5306. Acesso em: 17 dez. 2024.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 41, 2019. DOI: 10.22456/0104-6594.95205. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205. Acesso em: 15 ago. 2024.

FARFUS, Daniele; ROCHA, Maria Cristhina de Souza. Inovação Social: um conceito em construção. Inovações sociais, v. 11, 2007

GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro. ANDION, Maria Carolina Martinez Andion. Ação pública e inovação social: uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. **Revista Organizações & Sociedade**, *[S.l.]*, v. 26, n.89, abr./jun., 2019.

KILIAN, Ana Paula. **Processo de Geração de Idéias Fundamentado no Pensamento Lateral**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103005/222444.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 jul. 2024.

MACHADO, C. H. Justiça multiportas no direito tributário brasileiro. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, v. 16, n. 1, 2021. DOI: 10.22456/2317-8558.104436. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/104436. Acesso em: 12 out. 2024.

MULGAN, Geoff; TUCKER, Simon; ALI, Rushnara; SANDERS, Ben. ***Social innovation****: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Londres: The Young Foundation, 2007.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913. Acesso em: 10 de mai. 2024.

NICHOLLS, Alex; MURDOCK, Alex (Eds.). ***Social innovation****: blurring boundaries to reconfigure markets*. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Manual de Oslo: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2018/10/oslo-manual-2018_g1g9373b.html. Acesso em: 12 out. 2024.

RIBAS, Lídia Maria. Inovação social e tutela jurisdicional: análise dos conflitos tributários dos anos 2010. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 15, p. 1-20, 2020. Disponível em: https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-PGE-artigo-inovação-social.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.

SERPA, Sandro de Vargas. Uma análise econômica do contencioso tributário brasileiro. 2021. 91 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público). Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e indução econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. *In* **Princípios e limites da tributação 2: os princípios da ordem econômica e a tributação.** Roberto Ferraz (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral 2023**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Fazenda, 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TAXONOMIA CREDIT

Alessandra Rodrigues Pereira: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Redação do manuscrito original.

Fernanda Ramos Konno: Conceituação; Curadoria de dados; Investigação; Redação do manuscrito original.

Lídia Maria Ribas: Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Redação - revisão e edição.

Recebido em: 17/08/2025
Aceito em: 21/04/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12308

CC BY

A COBRANÇA DE EMOLUMENTOS NAS SESSÕES DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NOS CARTÓRIOS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A INÉRCIA DO PROVIMENTO Nº 149/2023

THE COLLECTION OF FEES IN MEDIATION AND CONCILIATION SESSIONS IN NOTARY OFFICES: A DISCUSSION ON THE INERTIA OF PROVISION NO. 149/2023

Paula Meinhardt Aguiar

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC-CAPES, modalidade I, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Especialista em Direito e Negócios Imobiliários pela FMP-RS. Integrante do Grupo de Pesquisas "Políticas públicas no tratamento dos conflitos", certificado pelo CNPq.

E-mail: pmaguiar4@gmail.com

https://orcid.org/0000-0002-7310-5829

Fabiana Marion Spengler

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq2). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS. Líder do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos" certificado pelo CNPq.

E-mail: fabiana@unisc.br

https://orcid.org/0000-0001-9477-5445

RESUMO: Esta pesquisa pretende analisar a recente regulamentação referente a remuneração das sessões de mediação e conciliação que ocorrem nos cartórios no Brasil. A partir da promulgação do Provimento nº 149/2023 e da movimentação do PL 223/2023 na Câmara dos Deputados, que assegura pagamento mesmo em casos de gratuidade de justiça, discute-se o impacto dessa medida para a valorização do sistema de resolução extrajudicial de conflitos. Para tanto, este artigo foi elaborado com base no método de abordagem dedutivo e nas técnicas de pesquisas bibliográficas, legislativas e doutrinárias, para que ao final seja possível responder ao seguinte questionamento: a remuneração das sessões de mediação e conciliação nos cartórios poderá ser definida nos mesmos moldes dos CEJUSCs e das câmaras privadas? A pertinência da pesquisa justifica-se em razão da relevância do tema envolvendo a recente permissão de sessões de mediação e conciliação dentro dos cartórios, além de que o Conselho Nacional de Justiça permitiu que cada estado editasse sua própria normativa para definir o valor cabível.

PALAVRA-CHAVE: Conciliação; Conselho Nacional de Justiça; Mediação; Remuneração; Serventias Extrajudiciais.

ABSTRACT: This research aims to analyze the recent regulation regarding remuneration for mediation and conciliation sessions held in notary offices in Brazil. Following the enactment of Provision No. 149/2023 and the movement of Bill 223/2023 in the Chamber of Deputies, which guarantees payment even in cases of free legal aid, the article discusses the impact of this measure on the valorization of the extrajudicial dispute resolution system. To this end, this article was prepared based on the deductive approach and bibliographical, legislative, and doctrinal research techniques, so that it may ultimately answer the following question: Can the remuneration for mediation and conciliation sessions in notary offices be defined along the same lines as those used in the CEJUSCs and private chambers? The relevance of the research is justified by the relevance of the topic involving the recent permission of mediation and conciliation sessions within notary offices, in addition to the fact that the National Council of Justice allowed each state to issue its own regulations to define the applicable value.

KEYWORDS: Conciliation; National Council of Justice; Mediation; Remuneration; Extrajudicial Offices.

Como citar: AGUIAR, Paula Meinhardt; SPENGLER, Fabiana Marion. A Cobrança de emolumentos nas sessões de mediação e conciliação nos cartórios: uma discussão sobre a inércia do provimento nº 149/2023. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 21-40, 2026.

INTRODUÇÃO

A mediação e a conciliação foram regulamentadas no Brasil por meio da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Pouco tempo depois, o Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015 e a Lei de Mediação - Lei nº 13.140/2015 foram promulgadas com a finalidade de proporcionar mais efetividade ao trabalho dos mediadores e conciliadores, trazendo ainda mais segurança jurídica para o estímulo desses atos.

Neste ínterim, cumpre analisar o que vem a ser a mediação e a conciliação extrajudicial e o potencial de propagação do acesso à justiça que dela advém. Além disso, é necessário estudar acerca das legislações que foram editadas após os Provimentos nº 67/2018 e nº 149/2023, no que se diz respeito à remuneração estabelecida provisoriamente na dita normativa, especialmente voltando-se a questão da remuneração das sessões de mediação e conciliação das serventias extrajudiciais a fim de, ao final, avaliar se a remuneração aplicável aos CEJUSCs e as câmaras privadas também podem ser cabíveis às serventias extrajudiciais.

Este artigo propõe-se a discutir sobre a inércia do Provimento nº 149/2023 no que tange a remuneração dos mediadores e conciliadores das serventias extrajudiciais, buscando sobretudo analisar a aplicação dos emolumentos no caso das sessões de mediação e conciliação. Assim, a pesquisa pretende responder o seguinte questionamento: a remuneração das sessões de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais poderá ser definida nos mesmos moldes dos CEJUSCs e das câmaras privadas?

Dessa forma, considerando como tema central a remuneração dos mediadores e conciliadores nas serventias extrajudiciais, esta pesquisa visa a:

> a) compreender a importância da mediação e da conciliação para o acesso à justiça no Brasil;
> b) estudar a aplicação da mediação e da conciliação no contexto das serventias extrajudiciais, sobretudo no que tange as recentes legislações e normativas acerca do tema, como o Provimento nº 149/2023;
> c) averiguar se a aplicação específica de remuneração a depender do estado da federação se torna de fato legítima e cumpre com o papel de valorizar os profissionais do ramo da autocomposição extrajudicial, além de abordar sobre o PL 223/2023.

Para fins de cumprir os objetivos propostos, utiliza-se o método dedutivo, visto que a pesquisa parte da teoria e da legislação, ou seja, de uma análise geral, para obter as conclusões de cada premissa. As técnicas de pesquisa, por sua vez, são as bibliográficas, legislativas e doutrinárias, tendo em vista que o artigo é embasado em livros, artigos, periódicos e leis acerca do tema proposto.

Portanto, este trabalho justifica-se em razão da grande relevância da autocomposição extrajudicial, que se trata de um assunto que ainda carece de discussão doutrinária a fim de estabelecer parâmetros coesos de sua aplicação no país. Aliada a isso, a mediação e a conciliação são instrumentos de um mecanismo complementar à jurisdição estatal que está em constante desenvolvimento e aperfeiçoamento no ordenamento jurídico brasileiro, por se tratarem de procedimentos céleres, eficazes, com vistas a desburocratizar o acesso à justiça.

Por fim, conclui-se que a remuneração das sessões de mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais deveria ser regulamentada de modo externo a regulamentação da remuneração dos CEJUSCs e das câmaras privadas, visto que necessita realizar a divisão do valor dos emolumentos a títulos cartorários e a própria remuneração dos mediadores e conciliadores, algo que até o presente momento da elaboração deste artigo não há uma divisão clara.

1. A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO NO BRASIL: UM NOVO PARADIGMA PARA O ACESSO À JUSTIÇA

A Mediação pode ser considerada atualmente como maneira “ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos, uma forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal” (Warat, 2001, p. 5). Basicamente, ela se trata de um método que visa a solução de um conflito no qual um terceiro imparcial facilita o diálogo entre as partes, sendo que o resultado desejado é um acordo que beneficie à todos.

Já a conciliação é um instituto que tem por objetivo fazer com que as partes consigam chegar voluntariamente a um acordo contando com o auxílio

de um terceiro, o conciliador, que tem liberdade para intervir nas negociações entre as partes, podendo inclusive sugerir propostas de acordo para os conflitantes. O objetivo é o acordo, seja para evitar o processo ou para pôr um fim nele (Spengler, 2019).

Em síntese, e de maneira bem objetiva, a mediação e a conciliação diferem conforme (Spengler, 2022, p. 20):

> [...] a) quanto ao conflito – na conciliação, existem conflitos esporádicos, sem relacionamento prévio ou posterior entre os conflitantes (ex.: relações de consumo ou acidente de trânsito); na mediação, existem conflitos nos quais os envolvidos possuem relações próximas anteriores ao litígio e que permanecerão (pelo menos assim se espera), íntegros após a resolução do mesmo (ex.: conflitos do Direito de família, Direito sucessório ou aqueles pertencentes às relações de amizade e vizinhança);
> b) quanto ao papel do mediador/conciliador – na mediação, há uma terceira pessoa que atua como mediador, ajudando os conflitantes a restabelecer a comunicação; o mediador não sugere, não propõe, não orienta; o conciliador, ao contrário, é o terceiro que pode sugerir, propor, orientar e direcionar o debate e seus resultados;
> c) quanto aos objetivos perseguidos – a mediação busca um tratamento adequado ao conflito que gere comunicação e satisfação dos envolvidos; o acordo pode ser uma consequência dessa dinâmica, mas um procedimento de mediação que não tenha se encerrado com um acordo não poderá ser chamado de inexitoso se possibilitou que os conflitantes voltassem a conversar; a mediação busca o consenso e a efetiva pacificação social; o alvo principal da conciliação é alcançar o acordo, por isso é um procedimento focado na necessária composição entre as partes (pretende-se solucionar o litígio mediante um acordo);
> d) quanto às técnicas empregadas e à dinâmica das sessões – a mediação prevê o emprego de técnicas voltadas para a escuta e ao desvelamento do real interesse envolvido no conflito; é um procedimento direcionado aos conflitantes, que se tornam protagonistas de suas histórias e da construção de respostas aos seus problemas. A mediação prevê sessões mais longas do que a conciliação, bem como a remarcação de tais sessões quando for necessário que o diálogo se mantenha e amadureça para que posteriormente sejam tomadas as decisões. Já a conciliação prevê o uso de técnicas de negociação mais voltadas para o acordo propriamente dito, visto que estimula propostas e contrapropostas dos conflitantes e do conciliador. A conciliação ocorre em sessões mais breves, e a hipótese de remarcação de novos encontros não é tão frequente.

Esses métodos figuram como soluções alternativas para resolução dos conflitos, com vistas a propor uma solução que beneficie ambas as partes, além de se tornar um procedimento mais célere e menos custoso financeiramente. Não se trata de diminuir a prestação jurisdicional do artigo 5º, inciso XXXV da

Constituição Federal[2], mas sim proporcionar métodos que possuem a mesma eficácia que um processo judicial convencional. Assim como propõe Spengler:

> [...] estímulo a métodos extrajudiciais não implica na exclusão do acesso à justiça formal, mas na ampliação das opções disponíveis, proporcionando maior flexibilidade e adaptabilidade às necessidades das partes (Spengler, 2024, p. 160).

Dessa forma, com o objetivo de desafogar a demanda do Poder Judiciário brasileiro, os primeiros movimentos em prol da autocomposição surgiram nos anos 30, quando o Decreto nº 22.132/1932 institui as juntas de conciliação e julgamento para tratar de conflitos oriundos da esfera trabalhista (Brasil, 1932). Já no âmbito cível, além do que dispôs Constituição sobre o tema da prestação jurisdicional, no ano de 2004, a Emenda Constitucional nº 45 trouxe a ideia de celeridade processual como princípio constitucional, assim como observa-se:

> 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:
> LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Em outras palavras, no momento da promulgação desta emenda, o país passou a tratar o processo de maneira que fosse possível assegurar um procedimento mais célere possível, visto que ações judiciais se perpetuavam por muitos anos no Poder Judiciário, retirando a dignidade das pessoas que se encontravam necessitadas da prestação jurisdicional do poder público.

Porém, os passos em prol da desjudicialização ainda se mantiveram tímidos por bons anos, até que no ano de 2010, houve um grande avanço a partir da promulgação do Provimento nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, também conhecido como Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, a qual determinou diretrizes significativas para o

[2] Nos termos do art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal - *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.* BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 jun 2025.

avanço em políticas em benefício da desjudicialização no Brasil. Assim dispõe, in verbis:

> [...] Consolida-se no Brasil, então, com Resolução 125/2010 a implantação do chamado Sistema Multiportas, sistema pelo qual o Estado coloca à disposição da sociedade, alternativas variadas para se buscar a solução mais adequada de controvérsias, especialmente valorizados os mecanismos de pacificação (meios consensuais), e não mais restrita a oferta ao processo clássico de decisão imposta pela sentença judicial. Cada uma das opções (mediação, conciliação, orientação, a própria ação judicial contenciosa etc.) representa uma "porta", a ser utilizada de acordo com a conveniência do interessado, na perspectiva de se ter a maneira mais apropriada de administração e resolução do conflito (Cahali, 2013, p. 53).

Após a promulgação do Provimento, a mediação e conciliação têm demonstrado elevado índice de resolutividade, especialmente nos CEJUSCs e Juizados Especiais, que foram criados para serem considerados unidades judiciárias de primeiro grau, com gabinetes, secretarias e postos avançados. As diretrizes destes estabelecimentos foram estabelecidas posteriormente pela Resolução nº 219/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016).

Neste contexto, Fredie Didier (2020) reforça que além do meio consensual de resolução de conflitos ser mais eficaz e econômico é um importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção jurídica que regula suas relações.

Desta forma, e tendo em vista a resposta positiva da sociedade na implementação da mediação e da conciliação, se fez necessário estabelecer outros dispositivos legais para garantir ainda mais segurança jurídica para os litigantes. Tendo em vista isso, foi promulgada a Lei nº 13.105/2015 - o Código de Processo Civil - que se tornou um marco na história do direito brasileiro, pois trouxe diversas inovações no cenário jurídico brasileiro e, especialmente em prol da desjudicialização, na medida em que prevê a audiência de conciliação e mediação como etapa processual obrigatória:

> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência (Brasil, 2015).

Essa determinação legal demonstra o esforço do legislador em incentivar métodos autocompositivos logo no início do processo, evitando que o conflito avance para etapas mais complexas e onerosas. Ao prever a conciliação e a mediação como etapa prévia e obrigatória, o novo CPC valoriza a autonomia das partes, estimula o diálogo e busca a pacificação social de forma célere e eficaz.

Outrossim, posteriormente à promulgação do Código de Processo Civil, no mesmo ano foi promulgada a Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, trouxe mais detalhamento para o procedimento que já havia sido autorizado pelo CPC, porém, com novas especificações, incluindo também a possibilidade de autocomposição na esfera da Administração Pública, podendo criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, conforme artigo 32 da lei.

Ademais, a Lei de Mediação reforçou a importância de um processo estruturado e imparcial para a resolução de conflitos, detalhando o papel dos mediadores e os princípios que devem guiar a mediação, como a confidencialidade e a autonomia das partes (Minelli; Cachapuz, 2018). Dessa forma, ao lado da jurisdição estatal, os meios consensuais de resolução de conflitos representam um novo paradigma de acesso à justiça, como defendido por Cappelletti e Garth em sua clássica obra “Acesso à Justiça”. Segundo os autores, o acesso à justiça se trata de um direito à valorização de soluções alternativas, mais próximas da realidade social e emocional das partes:

> [...] O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos (Cappeletti; Garth, 1988, p. 11-12).

Apesar dos avanços observados no decorrer do texto, ainda há obstáculos a superar, como a resistência de parte dos operadores do Direito, a formação precária de mediadores e conciliadores, a falta de estrutura adequada em muitas comarcas e a baixa cultura de autocomposição na sociedade brasileira. Outrossim, superar esses desafios inclui difundir a cultura da autocomposição em diversas esferas, seja pela inclusão de disciplinas sobre métodos alternativos nas graduações em Direito, pela valorização profissional dos mediadores e conciliadores e pela continuidade da política pública de

incentivo à autocomposição. Dessa forma, define Spengler (2021, p. 112), que é necessário que haja entendimento quanto à mudança de cultura e à substituição do litígio como regra, fazendo dele uma exceção, a partir da lógica da pacificação.

Portanto, a mediação e a conciliação configuram-se como instrumentos eficazes de autocomposição, integrados ao sistema de justiça com o objetivo de promover soluções céleres, econômicas e satisfatórias para as partes. Sua efetividade no Brasil depende da qualificação dos profissionais, do aprimoramento das estruturas disponíveis e da consolidação de uma cultura voltada à consensualidade. Na sequência, será analisada a aplicação desses métodos no âmbito das serventias extrajudiciais, com foco nas normas que regulamentam sua atuação e nas possibilidades de expansão da desjudicialização.

2. A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO NO CONTEXTO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: UMA ANÁLISE DOS PROVIMENTO Nº 67/2018 E Nº 149/2023.

Com a consolidação dos métodos autocompositivos no âmbito judicial, a mediação e a conciliação passaram a ser também incentivadas no extrajudicial. A atuação dos cartórios foi respaldada por normativas específicas e pela confiança pública que lhes é atribuída, na medida em que oferecem um ambiente propício à solução consensual de conflitos, com segurança jurídica, celeridade e menor custo. Este capítulo tem por objetivo analisar o papel das serventias extrajudiciais na condução de procedimentos autocompositivos, destacando os fundamentos legais, os requisitos estruturais e os desafios para sua efetiva implementação.

Da mesma forma que o sistema multiportas tem se aprimorado, novas funções destinadas aos cartórios extrajudiciais contribuíram sobremaneira para fomentar a desjudicialização a partir do momento em que agentes de fora do Judiciário passam a proporcionar ao cidadão outros mecanismos legítimos para atender às suas demandas ou buscar a solução de litígios além do Estado. Ou seja, passou a se construir um estado democrático de direito

contemporâneo, evoluindo no sentido de acessar a justiça além do Judiciário (Spengler Neto; Schaefer; Oliveira, 2021, p. 44).

Observou-se, neste contexto, que as serventias extrajudiciais, tendo em vista que já forneciam serviços como divórcio, separação, usucapião, dentre outros, também poderiam ofertar sessões de mediação e conciliação, oferecendo a mesma qualidade de atendimento que no âmbito judicial. Outrossim, Dias e Oliveira (2019, p. 177) reconhecem o caráter cautelar da função notarial, afirmando que tem como resultado mecanismo preventivo de litígios. Através de sua natureza branda, os notários muitas vezes viabilizam a composição, impedindo que as desavenças alcancem as vias judiciais.

Cumpre salientar que antes mesmo da promulgação do CPC/2015 e da Lei de Mediação, alguns Tribunais já buscavam inserir a mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais, como a CGJ de São Paulo, que editou o Provimento nº 17/2013. No entanto, esse ato foi suspenso por decisão liminar do CNJ, sob o argumento de extrapolação da competência estadual e ausência de previsão legal. Outras Corregedorias, como as dos Estados do Ceará, Maranhão e Bahia, também editaram provimentos com esse intuito, mas todos tiveram sua eficácia suspensa por decisão do CNJ em 2017, que condicionou a prática da mediação e conciliação extrajudicial à edição de norma específica pelo Conselho. (Lomazini; Rodrigues, 2022, p. 09).

Tendo em vista as iniciativas das Corregedorias de Justiça dos Estados, para que fosse de fato possível a aplicação da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, o Conselho Nacional de Justiça promulgou, no ano de 2018, o Provimento nº 67/2018, o qual dispôs, ainda de maneira tímida, as diretrizes para a implementação das sessões. Sobre a promulgação do Provimento, analisa Baltazar (2021, p. 103):

> [...] O Provimento nº 67/2018, apesar de muito bem-vindo, merece diversas críticas:
> (1) a dificuldade em se realizar o curso de formação exigido para colocar em prática as conciliações e as mediações em cartório; (2) curso de aperfeiçoamento a cada 2 anos; (3) baixo valor dos emolumentos; (4) vedação aos serviços notariais e de registro de estabelecer em documentos por eles expedidos a cláusula compromissária de conciliação ou de mediação extrajudicial.

Em outras palavras, o Provimento estabeleceu diretrizes tão mínimas que se tornou dificultosa a adesão dos notários e registradores à prática. Tendo em vista essas dificuldades encontradas, em 2023 o Conselho Nacional de Justiça reeditou a normativa, sendo o Provimento nº 149/2023 promulgado, assim estabelecendo diretrizes específicas sobre a atuação da serventia, a forma de procedimento, arquivamento e emolumentos (Brasil, 2023).

De maneira geral, o Provimento propõe diretrizes para a perfeita execução da atividade da mediação e da conciliação, bem como define que as atividades serão fiscalizadas pelas Corregedorias-Gerais de Justiça (CGJ) e pelo juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) da jurisdição a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro (CNJ, 2023).

Cumpre salientar que para a realização das sessões de conciliação ou mediação, os responsáveis pela realização do ato deverão realizar curso de formação para o pleno desenvolvimento da função, sendo observadas as diretrizes que foram estabelecidas pelo Anexo I da Resolução nº 125/2010, com a redação dada pela Emenda n. 2, de 8 de março de 2016. Além disso, o curso de formação é totalmente custeado pela serventia extrajudicial, visto que a oferta deste serviço é opcional. O curso de formação será ofertado pelas escolas judiciais ou por instituição formadora de mediadores judiciais, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.140/2015, regulamentada pela Resolução da Enfam nº 6 de 21 de novembro de 2016 (CNJ, 2023).

No percurso do procedimento de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, após o recebimento do requerimento individual ou em conjunto, o notário, imediatamente irá designar data e hora para a sessão reservada, em que irá atuar como mediador ou conciliador, cientificando essas informações ao apresentante do pedido, não sendo mais necessária nova intimação (Sardinha, 2021, p. 112).

Outrossim, o exercício da mediação e da conciliação nas serventias extrajudiciais exige do delegatário não apenas capacitação técnica, mas também sensibilidade para conduzir o procedimento com imparcialidade e respeito mútuo. A forma como o ambiente é estruturado e a postura adotada pelo profissional impactam diretamente na efetividade do diálogo entre as partes.

Dessa maneira, é conveniente que o delegatário da serventia extrajudicial, que for exercer a função de mediador e conciliador, ofereça aos participantes da mediação e da conciliação, um ambiente harmonioso e adequado, sem desnecessários rigores formais, que seja capaz de acabar, ou pelo menos, mitigar a animosidade que ainda persista entre os interessados (Sardinha, 2021, p. 112).

Nesse contexto, a atuação das serventias extrajudiciais como espaço de mediação e conciliação se dá em decorrência da proximidade que o espaço possui em relação ao cidadão. Ao proporcionar um ambiente mais informal e receptivo, essas unidades extrajudiciais contribuem para a redução da litigiosidade, reforçando a ideia de que o diálogo pode ser um caminho eficaz para a resolução de controvérsias, sem necessidade de intervenção judicial. Sobre o tema, Hill (2018, p. 307) ensina que:

> [...] ao analisarmos a rotina das serventias extrajudiciais, podemos concluir que a mediação já é, em certa medida, um mecanismo utilizado diuturnamente por oficiais e escreventes como forma de eficazmente contornar rusgas e impasses surgidos entre os interessados no momento da prática do ato notarial ou registral e que poderiam inviabilizá-lo. Para que os registros sejam realizados, faz-se necessário instar os interessados a chegar a um acordo quanto a um ou alguns pontos necessários para que o ato seja praticado.

Outrossim, o cenário de descentralização e busca por maior eficiência, na medida em que o CNJ regulamentou a oferta da resolução de conflitos diretamente nos cartórios, tendo assim respaldo normativo e orientação técnica adequada, amplia-se o acesso à justiça de forma mais célere e menos burocrática. Essa ampliação de atribuições reforça o papel das serventias como agentes colaborativos do sistema de justiça, desde que acompanhadas de mecanismos de controle e capacitação contínua, garantindo a qualidade e a legitimidade dos procedimentos realizados. Sobre o tema, ressalta Spengler (2024, p. 160):

> [...] As atividades das serventias extrajudiciais também representam uma forma de desjudicialização, transferindo funções do Poder Judiciário para cartórios e registros. Essa descentralização também busca maior eficiência e celeridade na prestação de serviços à população. As serventias extrajudiciais desempenham diversas atividades, como lavratura de escrituras, registros de imóveis, registros civis, notas, protestos, entre outros. Ao transferir essas

> responsabilidades para cartórios, o sistema judiciário pode concentrar-se em questões mais complexas, enquanto as demandas rotineiras são tratadas de forma ágil. A desjudicialização nessas instâncias não apenas contribui para o descongestionamento do sistema judicial, mas também busca promover eficiência, economia de recursos e acesso mais rápido aos serviços, simplificando procedimentos para os cidadãos. No entanto, é essencial garantir que essa descentralização seja acompanhada de mecanismos de fiscalização e transparência.

Portanto, a inserção da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais não apenas contribui para o descongestionamento do Poder Judiciário, mas também fortalece uma cultura de pacificação social e resolução colaborativa de conflitos. Ao reunir eficiência e segurança jurídica, os cartórios se consolidam como espaços estratégicos para a promoção do acesso à justiça, desde que observadas as normativas específicas, a qualificação dos profissionais e o controle institucional necessário. Trata-se, portanto, de um avanço significativo no processo de transformação da justiça brasileira, em sintonia com os princípios da celeridade, informalidade e autonomia da vontade das partes.

3. A COBRANÇA DE EMOLUMENTOS NAS SESSÕES DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PL 223/2023 E O RESPALDO DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Como foi possível observar no tópico anterior, a mediação e a conciliação têm sido amplamente incentivadas como meios eficazes de resolução de conflitos, especialmente no contexto da desjudicialização do sistema de justiça brasileiro. Contudo, um dos principais pontos de debate na implementação da mediação e conciliação extrajudiciais é a forma de cobrança de emolumentos por esses serviços. A questão gira em torno de dois aspectos, sendo o primeiro deles a possibilidade do direito à gratuidade da justiça em alguns casos, e em segundo da necessidade de remuneração dos atos praticados pelas serventias, visto que há uma lacuna no Provimento nº 149/2023 do CNJ.

Portanto, a inserção da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais não apenas contribui para o descongestionamento do Poder Judiciário, mas também fortalece uma cultura de pacificação social e resolução colaborativa de conflitos. Ao reunir eficiência e segurança jurídica, os cartórios

se consolidam como espaços estratégicos para a promoção do acesso à justiça, desde que observadas as normativas específicas, a qualificação dos profissionais e o controle institucional necessário. Trata-se, portanto, de um avanço significativo no processo de transformação da justiça brasileira, em sintonia com os princípios da celeridade, informalidade e autonomia da vontade das partes.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que o Projeto de Lei nº 223/2023, que até o presente momento encontra-se em análise de Emendas na Câmara dos Deputados, propõe alterações no Código de Processo Civil, para estabelecer que a gratuidade da justiça não compreende a remuneração do conciliador ou mediador pelo trabalho nas audiências que excederem o percentual referido no § 2º do art. 169 do Código de Processo Civil (Brasil, 2025). O texto normativo, caso seja aprovado, também irá influenciar na cobrança de emolumentos das sessões de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, visto que estas se incluem de igual forma na oferta destes serviços.

Porém, de acordo com a redação do artigo 52 do Provimento nº 149/2023, até que não sejam editadas no âmbito dos estados e do DF, normas específicas relativas aos emolumentos, observadas as diretrizes previstas na Lei nº 10.169/2000, serão aplicadas as mediações e conciliações extrajudiciais a tabela referente ao menor valor cobrado na lavratura de escritura pública sem valor econômico (CNJ, 2023).

Em outras palavras, caberá aos tribunais dos estados definir os valores dos emolumentos, conforme a competência que lhes é incumbida para legislar sobre custas e serviços notariais e de registro. Porém, a ausência de padronização e de respaldo legal claro compromete a viabilidade econômica da prestação desses serviços, uma vez que os delegatários são remunerados exclusivamente pelos emolumentos e não recebem repasse de recursos do Estado.

Com vistas a regulamentar esta questão, alguns Tribunais de Justiça têm se posicionado sobre o tema, emitindo pareceres e normativas que ora autorizam, ora condicionam ou vedam a cobrança de emolumentos nas sessões de mediação e conciliação extrajudiciais. Em alguns casos, a possibilidade de gratuidade é garantida às partes hipossuficientes mediante requerimento e

comprovação de renda. Em outros, a ausência de regulamentação impede a prática regular dessas sessões, limitando seu alcance.

A título de exemplo, a Instrução Normativa Conjunta nº 07/2023 do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco, que posteriormente ao Projeto de Lei, já havia se manifestado sobre o tema, assim como se pode observar:

> Art. 2º O conciliador ou mediador deverá indicar expectativa de remuneração, por patamares, quando de sua inscrição no Cadastro de Mediadores Judiciais e Conciliadores, com vistas ao cumprimento do estabelecido no § 1º do art. 169 do Código de Processo Civil, que determina, nos casos de justiça gratuita, a possibilidade de escolha, pela própria parte, de mediadores judiciais que atuem voluntariamente ou pro bono.
> [...] §7º As câmaras privadas de conciliação e mediação, na forma do art. 12-D, da Resolução CNJ 125/2010, e do art. 2º, §1º, da IN 23/2019 TJPE, a título de contrapartida de seu credenciamento, deverão atuar, a título não oneroso, em 20% (vinte por cento) dos casos encaminhados pelo Poder Judiciário, com o fim de atender aos processos em que foi deferida a gratuidade, cabendo ao CEJUSC ou ao NUPEMEC a indicação dos casos em que atuarão nesta modalidade (TJPE, 2023, pg. 02).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por sua vez, manteve a mesma redação do Provimento nº 149/2023, assim definindo em seu art. 119: enquanto não for editada lei específica relativa aos emolumentos, aplicar-se-á às conciliações e às mediações extrajudiciais a tabela referente ao menor valor cobrado na lavratura de escritura pública sem valor econômico (CGJ-SP, 2025, p. 65).

Já no caso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ainda não foi aplicado um tabelamento de emolumentos específicos para o caso de mediação ou conciliação, mas observa-se que o referido Juízo há muitos anos vem buscando soluções no que tange a remuneração adequada aos mediadores e conciliadores:

> [...] A solução encontrada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no Ato nº 028/2017, que deu início à remuneração dos mediadores e conciliadores em âmbito local, mostrava-se limitada, na medida em que reduzia a autocomposição à possibilidade de acordo ou não, ignorando todos os demais aspectos dos conflitos que são trabalhados nos encontros entre os conflitantes. Nota-se um avanço a partir do Ato nº 047/2021, na medida em que ele prevê a possibilidade de remuneração dos profissionais que atuam nas práticas autocompositivas a ser realizada por dotação orçamentária do Poder Judiciário. Ainda, inova ao fazer a inclusão da obrigação de remuneração à mediação e conciliação ocorridas no âmbito pré-processual, ou seja, nas hipóteses que precedem o ajuizamento de uma

> demanda. Por fim, autoriza que o juiz, que preside o feito, tenha liberdade de fixar honorários, assim como o juiz que coordena o CEJUSC. Digno de nota que, naturalmente, o juiz coordenador do CEJUSC conhece melhor os mediadores e conciliadores, posto manter contato intenso, seja dirimindo dúvidas deles, seja realizando reuniões afeitas à coordenação, seja supervisionando o trabalho por eles desenvolvido. Então, embora a fixação de honorários por parte do juiz coordenador possa soar como um acréscimo de atribuições, ela se mostra adequada à realidade e evita que situações omissas, causadoras de situações vexatórias, como a do exercício do mister sem remuneração, sejam evitadas (Costa; Estivalet, 2024, p. 425).

Todavia, verifica-se um avanço significativo no caso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que implementou a cobrança de emolumentos, conforme forma disposta na Tabela 01 dos Atos Comuns da Portaria de Emolumentos de 2025, que definiu os seguintes valores em relação às sessões de mediação e conciliação, sendo: a) pelo processamento - R$ 241,22; b) pelo termo final - R$ 364,46; c) pelo registro - R$ 241,22; d) por hora de sessão ou fração - R$ 245,79 (CGJ-RJ, 2025, p. 10).

Porém, o Tribunal realizou algumas ressalvas, visto que determinou que a conciliação e a mediação dependem de regulamentação pela Corregedoria-Geral da Justiça e poderão ser realizadas por todos os serviços extrajudiciais, desde que haja relação entre a matéria controvertida e as atribuições do serviço extrajudicial atuante, sempre observados os limites de sua competência territorial (CGJ-RG, 2025, p. 10).

Argumenta-se de modo geral que, sendo a mediação e a conciliação mecanismos de resolução de conflitos que substituem o processo judicial, também deveriam seguir os princípios que regem o acesso gratuito à justiça para aqueles que comprovem hipossuficiência. Por outro lado, a natureza extrajudicial dos serviços prestados pelos cartórios confere a eles um regime jurídico próprio, em que a remuneração por emolumentos é essencial à sua manutenção.

Nesse entendimento, Cahali (2015, p. 105) afirma que, conforme a disposição prevista no art. 4.º, § 2.º, da Lei 13.140/2015 sobre a gratuidade da mediação aos necessitados, deverá ser compreendida como pertencente à mediação judicial, não havendo como se imaginar que uma instituição particular, ao ser procurada para uma mediação privada, seja obrigada a trabalhar sem a remuneração devida.

Portanto, na medida em que seja aprovado do PL 223/2023, isso representaria um passo importante para conferir segurança jurídica à cobrança de emolumentos, sem afastar a possibilidade de isenção para os economicamente vulneráveis. Trata-se de uma tentativa de equilibrar o princípio da ampla acessibilidade à justiça com a sustentabilidade financeira das serventias extrajudiciais, assegurando a continuidade e a expansão da mediação e conciliação como formas efetivas de resolução de conflitos.

Além disso, a regulamentação clara e uniforme da cobrança de emolumentos por parte dos estados, diante da lacuna deixada pelo Provimento nº 149/2023, pode fomentar maior adesão dos delegatários à prática da mediação e conciliação, ampliando o acesso dos cidadãos a esses serviços e promovendo a cultura da paz e do diálogo. Cabe aos Tribunais de Justiça estabelecerem parâmetros objetivos que respeitem os princípios constitucionais e garantam transparência na fixação dos valores cobrados, prevenindo abusos e assegurando a efetividade da norma.

Finalmente, o debate em torno da cobrança de emolumentos nas sessões de mediação e conciliação extrajudiciais envolve diversos aspectos estruturais do sistema de justiça brasileiro. A solução normativa a ser adotada deve conciliar o dever estatal de assegurar o acesso à justiça com a necessidade de garantir a viabilidade econômica dos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais. Nesse contexto, não se mostra adequada a imposição de um tabelamento genérico e uniforme, como previa o artigo 52 do Provimento, sendo necessário estabelecer critérios que assegurem uma remuneração justa, proporcional à complexidade do serviço e à qualificação exigida dos notários e registradores responsáveis por sua execução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa abordou, inicialmente, a mediação e a conciliação no Brasil e sua importância para o acesso à justiça. Constatou-se que a política pública do acesso à justiça teve seus primeiros movimentos no ano de 2010, diante da promulgação do Provimento nº 125/2010 do CNJ, chamado também de Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos. Após a promulgação deste Provimento, outras legislações posteriores contribuíram

para a solidificação da autocomposição no Brasil, como a Lei de Mediação e o próprio Código de Processo Civil, em 2015.

Ponderou-se, inclusive, que a regulamentação da autocomposição no Brasil permitiu que diversos sistemas fossem criados para solucionar conflitos nos mais diversos temas, além de estar proporcionando uma considerável diminuição dos processos judiciais, em virtude da praticidade e da exclusividade dada no momento das sessões de mediação e de conciliação.

Diante da recente permissão da utilização da autocomposição nas serventias extrajudiciais, a pesquisa discorreu acerca do Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que atualizou o primeiro provimento que definia parâmetros da autocomposição extrajudicial, o Provimento nº 67/2018. Este trouxe de maneira mais detalhada como estes procedimentos podem ser aplicados neste contexto, como o procedimento, arquivamento e os emolumentos.

Na sequência, a pesquisa tratou de responder o questionamento inicial, a remuneração dos mediadores e conciliadores nas serventias extrajudiciais poderá ser definida nos mesmos moldes dos CEJUSCs e das câmaras privadas? Ao que se concluiu, o artigo 52 do Provimento nº 149/2023 trouxe uma lacuna normativa, permitindo que cada estado da federação determinasse o valor a ser cobrado a título de emolumentos.

Constatou-se que, mesmo que alguns Estados já tenham regulamentado a remuneração em âmbito geral, não está plenamente claro como será feita a remuneração no âmbito das serventias extrajudiciais, visto que o pagamento dessas sessões se dá por meio dos emolumentos. Dessa maneira, não há como estabelecer os mesmos parâmetros da autocomposição judicial e câmaras privadas para aplicação às serventias extrajudiciais. Outrossim, é necessário que o Poder Judiciário de cada Estado também estabeleça individualmente como se dá essa divisão de pagamentos nos cartórios.

Deste modo, conclui-se que com a recente regulamentação da remuneração dos mediadores e conciliadores nas serventias extrajudiciais, é um marco importante para a consolidação da mediação e conciliação como instrumentos eficazes de resolução de conflitos no Brasil. Portanto, a remuneração equivalente ao serviço prestado potencializa a eficácia do sistema extrajudicial, beneficiando as partes envolvidas e o próprio Poder Judiciário. A

continuidade do debate sobre critérios remuneratórios e a implementação prática das normas são essenciais para garantir o sucesso dessa política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAZAR, Alan Jece. **Mediação e conciliação nos cartórios extrajudiciais: papel do oficial de registro de imóveis no âmbito de execução extrajudicial de bens imóveis alienados.** São Paulo: Dialética, 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL**. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/ l12153.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 223, de 2023.** Acrescenta dispositivo à Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer que a gratuidade da justiça não compreende a remuneração do conciliador ou mediador pelo trabalho nas audiências que excederem o percentual referido no § 2º do art. 169 do Código de Processo Civil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159782. Acesso em: 03 jul. 2025.

CAHALI, Francisco José. C**urso de arbitragem: mediação, conciliação, Resolução CNJ 125/2010.** 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei 13.129/2015 (Reforma da Lei de Arbitragem), com a Lei 13.140/2015 (Marco Legal da Mediação) e com o Novo CPC. São Paulo: Ed. RT, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, reimpresso em 2002.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - CGJ SP. **Normas - Serviço dos Cartórios Extrajudiciais - Tomo II.** Disponível em: https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=169329. Acesso em 08 jul 2025.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CGJ RJ. **Portaria CGJ nº 423/2025 - Portaria dos Emolumentos 2025 - vigente desde 19/03/2025.** Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=0003D6FEB3C62065E9D874F5 90F3E5C0BAA342C415210A24. Acesso em 08 de jul 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Resolução nº 219, de 26.04.2016.** Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus. br/atos/detalhar/2274. Acesso em: 16 abr 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 149 de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. DJe/CNJ n. 207/2023, de 4 de setembro de 2023, p. 7-242. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243. Acesso em: 08 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 129 de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 39, 1 mar. 2011. p. 2-15. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atosnormativos?documento=156. Acesso em: 20 maio 2024.

COSTA, Marli. Marlene. M; ESTIVALET, Josiane. C. A Remuneração dos Mediadores e Conciliadores Judiciais no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista da AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul**, v. 51, p. 403-430, 2024.

DIAS, Feliciano Alcides; OLIVEIRA, Alice Brites Osório. Evolução dos meios adequados de solução dos conflitos aos serviços notariais e de registro. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, p. 169-183, jan./jun. 2019.

DIDIER, Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao processo civil, parte geral e processo de conhecimento. 22. ed. Salvador: JusPodvim, 2020.

HILL, Flávia Pereira. Mediação nos cartórios extrajudiciais: desafios e perspectivas. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. 19, n. 3, p. 296-323, set./dez. 2018. Disponível em: www.redp.uerj.br. Acesso em: 15 fev. 2022.

LOMAZINI, A. E. do V. M.; RODRIGUES, L. C. R. Mediação e Conciliação nas Serventias Extrajudiciais como Forma de Ampliação do Acesso à Justiça. **Rev.**

CEJUR/TJSC |Florianópolis (SC)| v.10 |e0389| p.01-17 |janeiro-dezembro |2022.

MINELLI, Daiane Schwabe; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **O papel das serventias extrajudiciais no aprimoramento do acesso à justiça. Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 1-19, jul./dez. 2018.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Dicionário de mediação.** Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.v. 1.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos – da Teoria à prática.** 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Pequeno dicionário de acesso à justiça. Tomo 1. A–L.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2024.

SPENGLER, Fabiana Marion. De mãos dadas com Pollyana: A Mediação prevista na Resolução 174 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT - e as disputas trabalhistas. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 02, n. 69, p. 375-405, mai. 2022.

SPENGLER NETO, Theobaldo; SCHAEFER, Rafaela M; OLIVEIRA, Dejair M. Políticas Públicas de Desjudicialização das Ações de Dissolução de União Estável do Vínculo Matrimonial. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org). **Políticas Públicas de Acesso à Justiça: aspectos polêmicos.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 33-54.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador.** Florianópolis: Habitus, 2001. v. 1.

TAXONOMIA CREDIT

Paula Meinhardt Aguiar: Conceituação, Curadoria de dados, Investigação, Redação do manuscrito original.

Fabiana Marion Spengler: Redação - revisão e edição, Supervisão, Metodologia.

Recebido em: 15/05/2025
Aceito em: 16/04/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12014

MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS COMERCIAIS: PERSPECTIVA HISTÓRICA E JURÍDICA NO BRASIL

ADEQUATE METHODS OF RESOLVING TRADE CONFLICTS: HISTORICAL AND LEGAL PERSPECTIVE IN BRAZIL

Amanda Ribas Gelinski

Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Especialização em Direito Tributário em Contabilidade pela Uniao Brasileira de Faculdades (UNIBF), LLM em Direito Empresarial pela Uniao Brasileira de Faculdades (UNIBF), Advogada.

E-mail: amandaribasgelinski@gmail.com

https://orcid.org/0009-0005-1258-9208

Patricia Ayub da Costa

Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Docente do Departamento de Direito Público da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Advogada.

E-mail: patricia.ayub@uel.br

https://orcid.org/0000-0002-3135-961X

RESUMO: Nos últimos anos, os métodos adequados de resolução de conflitos, como a mediação e a arbitragem, têm se destacado como soluções eficientes para a resolução de disputas comerciais no Brasil. Este artigo examina a transformação dos conflitos comerciais e a evolução desses métodos, oferecendo uma perspectiva histórica e jurídica. A crescente importância desses métodos reflete uma busca contínua por segurança jurídica e atração de investimentos, especialmente em um ambiente econômico cada vez mais dinâmico e globalizado. Os métodos adequados de resolução de conflitos surgem como uma solução eficaz, oferecendo alternativas mais rápidas e mais adaptáveis às necessidades do mercado. A adoção desses métodos no Brasil foi influenciada por fatores internos, como a necessidade de aliviar a carga do sistema judiciário, e por pressões externas, incluindo a globalização e a harmonização com práticas internacionais. As legislações, como a Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996) e a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), estabeleceram quadros jurídicos claros e confiáveis, promovendo a cultura da desjudicialização. Embora os métodos adequados de resolução de conflitos ofereçam benefícios, sua implementação no Brasil enfrenta desafios. A falta de familiaridade e confiança nos métodos, resistência cultural e institucional e a necessidade de formação e capacitação de mediadores e árbitros são barreiras que precisam ser superadas. As inovações tecnológicas, oferecem novas possibilidades para aumentar a eficiência, transparência e segurança dos processos. A evolução desses métodos no Brasil reflete um processo contínuo de modernização e adaptação às necessidades do mercado.
PALAVRA-CHAVE: Arbitragem; Conflitos comerciais; Mediação; Segurança jurídica.

ABSTRACT: In recent years, appropriate conflict resolution methods, such as mediation and arbitration, have stood out as efficient solutions for resolving commercial disputes in Brazil. This article examines the transformation of commercial conflicts and the evolution of these methods, offering a historical and legal perspective. The growing importance of these methods reflects a continuous search for legal certainty and attraction of investments, especially in an increasingly dynamic and globalized economic environment. Appropriate conflict resolution methods emerge as an effective solution, offering faster and more adaptable alternatives to market needs. The adoption of these methods in Brazil was influenced by internal factors, such as the need to alleviate the burden on the judicial system, and by external pressures, including globalization and harmonization with international practices. Legislation, such as the Arbitration Law (Law 9,307/1996) and the Mediation Law (Law 13,140/2015), established clear and reliable legal frameworks, promoting the culture of dejudicialization. Although adequate conflict resolution methods offer benefits, their implementation in Brazil faces challenges. The lack of familiarity and confidence in the methods, cultural and institutional resistance and the need for training and training of mediators and arbitrators are barriers that need to be overcome. Technological innovations offer new possibilities to increase the efficiency, transparency and safety of processes. The evolution of these methods in Brazil reflects a continuous process of modernization and adaptation to market needs.
KEYWORDS: Arbitration; Legal certainty; Mediation; Trade conflicts.

Como citar: GELINSKI, Amanda Ribas; COSTA, Patricia Ayub da. Métodos adequados de solução de conflitos comerciais: perspectiva histórica e jurídica no Brasil. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 41-60, 2026.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os métodos adequados de resolução de conflitos têm ganhado destaque como soluções eficientes e eficazes para a resolução de vários tipos de litígios, inclusive de disputas comerciais. No Brasil, a evolução desses métodos reflete uma busca contínua por segurança jurídica e atração de investimentos (Ludwig, 2012). Essa busca tem sido impulsionada não apenas por mudanças legislativas, mas também por uma crescente conscientização da sociedade sobre os benefícios de alternativas mais rápidas, especializadas e menos burocráticas comparadas ao tradicional sistema judiciário. Este artigo examina a transformação dos conflitos comerciais e o desenvolvimento de métodos mais adequados para resolução de conflitos no Brasil, oferecendo uma perspectiva histórica e jurídica.

Os métodos adequados de resolução de conflitos, como mediação e arbitragem, têm se tornado componentes cruciais no cenário jurídico brasileiro, especialmente no contexto dos conflitos comerciais. Em um ambiente econômico cada vez mais dinâmico e globalizado, a eficiência e rapidez na resolução de disputas são essenciais para garantir a segurança jurídica e fomentar um ambiente de negócios favorável (Ludwig, 2012). Tradicionalmente, o Brasil enfrentou desafios significativos com seu sistema judicial sobrecarregado e lento, o que transformou outros métodos de resolução de conflitos, uma alternativa cada vez mais viável, atraente e fundamental para empresas que buscam soluções eficazes e rápidas para seus conflitos. Nesse contexto, além de reduzir o tempo e o custo associado à resolução dos conflitos, tais métodos proporcionam também maior confidencialidade e a possibilidade de escolhas mais personalizadas, adaptando-se melhor às necessidades específicas das partes envolvidas.

Os Meios Adequados de Resolução de Conflitos (MARC) surgem como uma solução eficaz para esses desafios. Esses métodos permitem que as partes envolvidas mantenham um maior controle sobre o processo e a solução dos conflitos existentes de maneira mais justa e dinâmica. A possibilidade das partes participarem ativamente das decisões fortalece não apenas a resolução imediata das disputas, mas também contribui para manter relações comerciais

mais estáveis e duradouras, algo essencial em mercados cada vez mais competitivos.

A evolução dos conflitos comerciais e o desenvolvimento dos métodos adequados de resolução de conflitos são fundamentais na modernização do sistema jurídico brasileiro, pois oferecem soluções eficientes e menos adversariais para resolver disputas comerciais, promovendo um ambiente de negócios mais seguro (Ludwig, 2012). Essa modernização do sistema jurídico, por sua vez, também reflete o alinhamento do país às práticas internacionais mais bem-sucedidas, demonstrando que o Brasil está atento às exigências e dinâmicas do mercado global.

Este artigo explora a transformação dos conflitos comerciais e a evolução dos meios de resoluções, destacando como mudanças históricas, jurídicas e econômicas influenciaram a adoção de práticas como mediação e arbitragem. Ao fornecer uma perspectiva interdisciplinar, este estudo explora os marcos históricos, legislativos e culturais que moldaram tais métodos, com o intuito de demonstrar sua importância para a promoção da segurança jurídica e do desenvolvimento econômico. Compreender como esses fatores históricos e culturais se relacionam com o avanço dos métodos alternativos é fundamental para identificar possíveis desafios futuros e apontar caminhos para uma aplicação ainda mais eficaz dessas ferramentas no contexto brasileiro.

A pesquisa baseia-se em uma análise documental e bibliográfica abrangente, utilizando fontes históricas, legislativas e artigos acadêmicos pertinentes, bem como uma revisão de literatura interdisciplinar sobre história, direito e economia Este estudo examina a evolução dos Meios Adequados de Resolução de Conflitos no Brasil, sua aplicação prática e os impactos resultantes no ambiente de negócios, com o objetivo de fornecer uma visão completa e fundamentada sobre o tema. A partir dessa análise abrangente, pretende-se identificar não apenas os avanços já consolidados, mas também os pontos críticos que ainda necessitam atenção e aprimoramento por parte de acadêmicos, juristas e legisladores.

A revisão da literatura foi realizada a partir de sites de busca, bem como artigos científicos e doutrina especializada. Essa abordagem metodológica garante a atualidade e a consistência das informações apresentadas,

permitindo que o estudo ofereça uma contribuição tanto para a academia quanto para a prática jurídica e empresarial.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A literatura jurídica destaca que os Meios Adequados de Solução de Conflitos (MASCs) têm diversas vantagens em comparação ao tradicional processo judicial, se mostrando eficazes na resolução de disputas comerciais devido a várias razões. Primeiramente, esses métodos permitem uma resolução mais rápida dos conflitos, o que é crucial para o mundo dos negócios, onde o tempo é frequentemente associado a custos financeiros significativos (Ludwig, 2012). A rapidez proporcionada por esses métodos não apenas diminui custos diretos, mas também reduz custos indiretos relacionados à interrupção de relações comerciais, permitindo às empresas manterem operações e parcerias estratégicas sem grandes rupturas.

Em segundo lugar, a confidencialidade oferecida por mediação e arbitragem é particularmente atraente para as empresas que preferem manter suas disputas longe do escrutínio público, protegendo assim segredos comerciais e reputações corporativas. Essa característica também contribui para preservar relacionamentos empresariais importantes, que poderiam ser prejudicados caso as informações sobre as disputas se tornassem públicas, afetando negativamente a imagem das empresas envolvidas e impactando sua competitividade no mercado. Além disso, a flexibilidade dos MASCs permite que as partes escolham mediadores ou árbitros com expertise específica na área do conflito, garantindo uma resolução informada e tecnicamente correta (Ludwig, 2012).

Os MASCs promovem a autonomia das partes e adaptação às necessidades específicas (Toigo,2024), incentivando soluções consensuais, o que pode levar a uma maior satisfação com os resultados alcançados. Neste sentido, a mediação envolve um terceiro neutro que facilita a negociação entre as partes, enquanto a arbitragem é um processo em que as partes submetem sua disputa a um ou mais árbitros, cujas decisões são vinculativas. A autonomia das partes na definição do procedimento reforça a percepção de

justiça e equidade no resultado alcançado, contribuindo também para o fortalecimento da confiança no sistema alternativo de resolução de conflitos.

Segundo Azevedo (2015, p. 20), “a mediação se caracteriza como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro neutro ou imparcial”. Essa abordagem flexível garante que as necessidades particulares das partes sejam consideradas com maior atenção, promovendo uma resolução satisfatória e duradoura dos conflitos.

Habermas ressalta que o objetivo da mediação é transformar o impasse existente entre as partes, em vez de impor um acordo. Segundo ele, a resolução ocorre naturalmente por meio do “esvaziamento da litigiosidade” na relação e da compreensão mútua que surge do diálogo e do restabelecimento da comunicação. Habermas argumenta que, ao articular o dissenso através da reflexão, e não da imposição, as partes conseguem alcançar o consenso, debatendo e expondo seus interesses reais (Habermas, 2010).

Esse enfoque dialógico é especialmente relevante porque permite não apenas resolver o conflito presente, mas também prevenir disputas futuras ao melhorar a comunicação e o entendimento entre as partes. Nesse sentido, destaca-se que a Lei de Mediação de 2015 conferiu à mediação o status de instrumento eficiente de pacificação social, promovendo uma mudança cultural no tratamento dos conflitos (Costa; Muniz, 2020).

No que diz respeito à arbitragem, trata-se de um método mais formalizado, onde as partes escolhem um ou mais árbitros para decidir o litígio. A decisão arbitral é vinculativa e tem a mesma força de uma sentença judicial. A Lei de Arbitragem brasileira (Lei 9.307/1996) e o CPC (art. 515, VII) garantem a validade das sentenças arbitrais, tornando a arbitragem uma opção atraente para a resolução de disputas comerciais. A equiparação das decisões arbitrais às sentenças judiciais aumenta significativamente a segurança jurídica oferecida por esse método, reforçando sua credibilidade e atratividade perante o setor empresarial. Para Costa (2021), na visão doutrinaria, a arbitragem se consolidou como o método mais eficiente para resolver conflitos no comércio internacional.

Neste sentido, a interdisciplinaridade entre história, direito e economia é crucial para compreender plenamente a evolução dos Meios Adequados de Solução de Conflitos. A análise histórica fornece contexto sobre a evolução das

práticas jurídicas, enquanto a perspectiva econômica ajuda a entender os impactos desses métodos no ambiente de negócios e na atração de investimentos. Essa visão interdisciplinar, portanto, é essencial para compreender não apenas como esses métodos evoluíram historicamente, mas também como podem ser ainda mais eficazes no atendimento às demandas contemporâneas do mercado, contribuindo diretamente para o desenvolvimento econômico sustentável do país.

1.1 Evolução Histórica dos Conflitos Comerciais No Brasil

A história dos conflitos comerciais no Brasil é marcada por períodos de mudanças econômicas e políticas significativas. Para Teixeira e Ligmanovski (2018), historicamente a arbitragem surgiu e se fortaleceu nos períodos em que o poder estatal central era desorganizado, sendo adotada, já na Idade Média, como principal forma de resolver disputas comerciais em sociedades mercantis.

Durante o período colonial e imperial, os conflitos comerciais no Brasil eram resolvidos principalmente por meio de mecanismos informais e locais, através de negociações diretas entre comerciantes e a intervenção de terceiros respeitados na comunidade (Ludwig, 2012). As práticas comerciais eram frequentemente reguladas por normas consuetudinárias e acordos informais, refletindo a realidade de uma economia colonial baseada em grandes propriedades rurais e comércio transatlântico. Esses mecanismos, embora informais, desempenhavam papel crucial na manutenção da ordem econômica, permitindo que os negócios fossem realizados com relativa previsibilidade e continuidade.

No Brasil, o juízo arbitral já era utilizado no período colonial (Delgado, 2024), sendo citado nas Ordenações Filipinas. Após a Proclamação da Independência, a arbitragem foi prevista na Constituição Política do Império de 1824. Desde então, o país utilizou a arbitragem para a solução de controvérsias em questões territoriais e patrimoniais envolvendo diferentes nações e entidades nacionais e estrangeiras (Ludwig, 2012). Essa institucionalização inicial da arbitragem ajudou a estabelecer bases importantes para que os métodos adequados de resolução de conflitos ganhassem maior relevância e legitimidade nos séculos seguintes.

As Câmaras Municipais, por exemplo, desempenhavam um papel fundamental na resolução de disputas locais, incluindo aquelas relacionadas ao comércio. Com a independência e a formação do Estado brasileiro, surgiram instituições jurídicas mais estruturadas, e os tribunais começaram a desempenhar um papel central na resolução de disputas comerciais. Nesse período, entretanto, a crescente formalização dos tribunais trouxe consigo desafios como a lentidão dos processos e a burocracia excessiva, o que passou a tornar evidente a necessidade de métodos mais rápidos e menos burocráticos.

Na década de 1970, casos memoráveis foram conduzidos por árbitros brasileiros, como o caso “Lage”. Nos anos 1980, movimentos favoráveis a esse método de solução de conflitos começaram a ganhar prestígio no país. No exterior, a arbitragem conquistou notoriedade com a aprovação da lei modelo de arbitragem internacional pela *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1985 (Ludwig, 2012). Esses eventos internacionais influenciaram significativamente o cenário brasileiro, reforçando a necessidade de que o país adotasse práticas reconhecidas globalmente para se inserir melhor no mercado internacional.

Com a Proclamação da República e a subsequente modernização do sistema judicial, houve uma maior institucionalização das práticas de resolução de conflitos comerciais. A industrialização e o desenvolvimento econômico demandaram mecanismos mais estruturados e eficazes para lidar com disputas comerciais. A economia cafeeira impulsionou o desenvolvimento de contratos comerciais mais complexos e a necessidade de métodos de resolução de conflitos mais eficientes. As ferrovias e portos, essenciais para o escoamento do café, eram frequentemente palco de disputas contratuais que exigiam soluções rápidas para evitar prejuízos econômicos. A complexidade crescente das relações comerciais e contratuais destacou ainda mais a inadequação dos métodos judiciais tradicionais e a necessidade urgente de processos especializados e mais céleres.

Nos anos 1990, com a abertura de mercado, o movimento favorável à arbitragem ganhou proporções significativas no Brasil. Em 1996, foi promulgada a Lei nº 9.307/96, que dispõe sobre a arbitragem e estabelece que as sentenças arbitrais produzem o mesmo efeito que as judiciais (art. 31)

(Ludwig, 2012). Durante a República Velha, as disputas comerciais começaram a ser tratadas mais formalmente nos tribunais, embora a burocracia e a lentidão processual ainda fossem prevalentes, persistindo a ineficiência. A Era Vargas trouxe reformas significativas, com a criação de novas instituições e códigos legais que buscavam modernizar e agilizar a justiça no Brasil, criando uma estrutura mais robusta para a resolução de conflitos.

No entanto, apesar dessas reformas, a eficiência do sistema judicial continuou a ser um desafio, especialmente em relação aos conflitos comerciais, que frequentemente exigiam soluções rápidas e especializadas. Essa persistente lentidão reforçou continuamente a necessidade de adoção de métodos complementares ou diferentes, capazes de suprir as limitações estruturais do Judiciário tradicional.

O regime militar (1964-1985) trouxe novas tentativas de modernização do sistema judicial, mas também criou um ambiente de repressão política e centralização do poder, que afetou negativamente a confiança nas instituições judiciais. Durante este período, o Brasil buscou atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos como infraestrutura e energia, o que exigiu a criação de mecanismos confiáveis para a resolução de disputas comerciais. A redemocratização, iniciada na década de 1980, marcou um período de renovação e fortalecimento das instituições democráticas e do sistema judicial. A Constituição de 1988 foi um marco importante, promovendo a democratização e incentivando a resolução pacífica das controvérsias.

Neste contexto, a adoção de métodos mais adequados de resolução de conflitos começou a ganhar força, impulsionada pela necessidade de melhorar a eficiência judicial e pela influência de práticas internacionais. A criação de leis que tratam da mediação e arbitragem a partir dos anos 1990 foi um passo crucial nesse processo de modernização (Ludwig, 2012). Essas iniciativas legais consolidaram definitivamente os métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil, tornando-os uma parte essencial e crescente da cultura jurídica nacional.

2. DESENVOLVIMENTO DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

No Brasil a adoção de Métodos Adequados de Solução de Conflitos foi influenciada tanto por fatores internos, como a necessidade de aliviar a carga do sistema judiciário, quanto por pressões externas, incluindo a globalização e a necessidade de harmonização com práticas internacionais, como a adoção de princípios da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL).

Valério e Bindel discutem como a globalização tem promovido a tendência de uniformização cultural, que também se reflete no campo jurídico. Essa influência global resulta na superação dos limites nacionais em relação às garantias constitucionais, direitos humanos, devido processo legal e efetividade da tutela. O fenômeno da globalização apresenta uma pluralidade de culturas e impulsiona uma tendência pós-moderna, que vê a cultura como uma "rede móvel, variável e aberta, em contínua transformação". Essa visão pós-moderna também afeta as relações jurídicas, criando um direito transnacional caracterizado por ser "ligeiro", flexível, variável e policêntrico (Valério; Bindel, 2012). Tal flexibilidade cultural e jurídica se mostra fundamental para que o Brasil mantenha uma posição competitiva e adaptável no cenário internacional.

Ressalta Gonçalves que, no Brasil, os mecanismos de resolução de controvérsias jurídicas foram significativamente influenciados pelas rápidas mudanças nas relações econômicas globais provocadas pela globalização. A inserção do Brasil em uma nova ordem econômica regida pelo capitalismo globalizado no final do século XX desempenhou um papel crucial nesse processo (Gonçalves, 2011). No mesmo sentido, Costa e Muniz (2020) entendem que a globalização impulsionou reformas nos mecanismos de resolução de conflitos, tornando a discussão sobre métodos adequados de solução de litígios cada vez mais relevante para operadores do direito e para a sociedade.

As primeiras práticas de mediação e arbitragem no Brasil remontam ao final do século XX, influenciadas por modelos internacionais e pela necessidade de modernizar o sistema jurídico. A Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996) foi um marco significativo que estabeleceu um quadro jurídico claro e confiável para a arbitragem no Brasil. Esta lei permitiu que as partes envolvidas em um conflito

escolhessem livremente seus árbitros e determinassem as regras do procedimento arbitral, proporcionando maior flexibilidade e rapidez na resolução de disputas, sem necessidade de posterior homologação judicial. Segundo Delgado (2024), a Lei Marco Maciel (Lei 9.307/1996) autorizou formalmente a arbitragem extrajudicial, dando nova cara ao CPC de 1939.

Gonçalves destaca que, embora a arbitragem no ordenamento jurídico brasileiro não tenha surgido com a Lei 9.307/1996, é inegável que essa legislação trouxe “a mais moderna sistematização do tema”. Segundo o autor, isso se deve ao fato de que a norma adotou, de forma equilibrada, modelos internacionais provenientes de pactos e tratados dos quais o Brasil é signatário, incorporando práticas globalmente reconhecidas e eficientes (Gonçalves, 2011). A harmonização com padrões internacionais fortaleceu significativamente a credibilidade e a aceitação do método arbitral no Brasil, promovendo sua utilização cada vez mais ampla em diferentes setores econômicos.

Desde a promulgação da Lei de Arbitragem, o Brasil tem utilizado a arbitragem para resolver controvérsias envolvendo tanto questões domésticas quanto internacionais. O reconhecimento e a validade das sentenças arbitrais, equiparadas às decisões judiciais, proporcionaram maior segurança jurídica e estabilidade aos procedimentos arbitrais, promovendo um ambiente de negócios mais atrativo para investidores (Ludwig, 2012). A Lei de Arbitragem foi o início de profundas mudanças na forma de pensar e conduzir os processos no Brasil, culminando em sua reforma em 2015 (Lei 13.129/2015) para incorporar ao texto legal entendimentos doutrinários e jurisprudenciais já consolidados (Costa; Muniz, 2020).

Gonçalves (2011) observa, ainda, que a referida lei possui uma natureza dúplice: ao mesmo tempo em que proporciona maior segurança e estabilidade aos procedimentos arbitrais por meio de critérios processuais gerais importantes, também confere às partes a liberdade de escolher os critérios mais adequados às suas necessidades específicas para resolver o litígio existente. Essa característica dual da legislação contribuiu decisivamente para aumentar sua aceitação social e jurídica, consolidando a arbitragem como alternativa eficaz ao modelo tradicional judiciário.

A atualização da Lei de Mediação, promovida pela Lei 13.140/2015, complementou esse quadro ao formalizar a mediação como um método válido e

eficaz de resolução de conflitos. Esta lei incentivou a utilização da mediação tanto em disputas extrajudiciais quanto judiciais. Ambas as legislações promoveram a cultura da solução consensual de conflitos, formalizando e incentivando seu uso no Brasil. Tal formalização permitiu maior conscientização social e jurídica sobre os benefícios das soluções consensuais, contribuindo para reduzir a resistência inicial frente a esses novos métodos de resolução.

Na cultura jurídica e social brasileira a aceitação de tais métodos foi gradual, exigindo uma mudança de mentalidade entre operadores do direito e partes envolvidas. A educação e a capacitação de mediadores e árbitros têm sido fundamentais para a consolidação desses métodos. Programas de formação específicos e a criação de centros de mediação e arbitragem têm contribuído para aumentar a confiança nos nestes meios adequados de resolução de conflitos, consolidando-os e promovendo a utilização de tais métodos em diversos setores. A gradual aceitação, reforçada por esforços contínuos de formação acadêmica e profissional, fortalece os métodos adequados de resolução de conflitos, garantindo sua presença duradoura e crescente no cenário jurídico brasileiro.

2.1 Ferramentas Eficientes Para Resolução de Conflitos Comerciais

Tendo em vista que os métodos aqui estudados oferecem uma solução mais rápida, menos onerosa e mais flexível para a resolução de conflitos comerciais é nítida a sua eficiência e eficácia. A arbitragem, por exemplo, permite que as partes escolham árbitros especializados no assunto em disputa, garantindo decisões mais técnicas e adequadas às necessidades do caso. Essa característica especializada possibilita soluções mais precisas e compatíveis com a complexidade das relações comerciais modernas, especialmente quando envolvem questões técnicas ou financeiras específicas. Pesquisas recentes analisam e comprovam a eficiência econômica da arbitragem e seus impactos positivos na resolução de conflitos, inclusive no âmbito laboral (Cremonezi *et al.*, 2024)

A mediação, por sua vez, promove o diálogo e a cooperação entre as partes, facilitando acordos que atendem aos interesses de todos os envolvidos (Ludwig, 2012). Além disso, como já mencionado, a mediação fortalece as relações comerciais futuras ao permitir que as partes resolvam suas divergências mantendo um relacionamento positivo, o que é especialmente benéfico em setores nos quais parcerias comerciais duradouras são essenciais.

Garcez (2003) afirma que os Meios mais adequados de Resolução de Conflitos apresentam um novo tipo de cultura na solução de conflitos, totalmente centrados nas tentativas para negociar harmoniosamente a solução desses conflitos, em um sentido, em realidade, direcionado à pacificação social tendo em vista seu conjunto, em que são utilizados e realçados a boa-fé e os métodos cooperativos. Essa nova cultura, pautada pela cooperação e pela boa-fé, representa uma mudança fundamental na percepção tradicional dos conflitos como situações adversariais, passando a vê-los como oportunidades para construção conjunta de soluções positivas e duradouras.

Ademais, a previsibilidade e a confiança geradas aumentam a segurança jurídica, criando um ambiente mais favorável para os negócios e atraindo investimentos. A capacidade destes meios de proporcionar soluções rápidas e eficazes reduz os riscos associados a litígios prolongados, tornando o Brasil um destino mais atrativo para investidores que buscam segurança jurídica e estabilidade comercial.

Neste sentido, a mediação e a arbitragem oferecem soluções mais rápidas e especializadas, ajudando a garantir segurança jurídica e previsibilidade para as partes envolvidas. A mediação promove o diálogo e a cooperação, enquanto a arbitragem fornece uma decisão vinculativa, ambos contribuindo para a redução de incertezas.

Rosas assim define o conceito de segurança jurídica:

> A segurança jurídica é a tranquilidade do cidadão, do empresário do Administrador. Isso significa a estabilidade das jurisprudências e das relações jurídicas. De nada adianta uma eficiente legislação processual se as decisões variam ao sabor do dia, do julgador, da Câmara julgadora. É instabilidade pura (Rosas, 2011, p. 215).

Para Rocha (2005), a segurança jurídica, em sentido estrito, consiste na garantia de estabilidade e certeza dos negócios jurídicos e das decisões

judiciais, reconduzindo ao princípio da proteção da confiança. Ou seja, é o que se pode classificar como previsibilidade.

Ainda, as reformas jurídicas recentes no Brasil, incluindo a implementação de normas internacionais e a promoção de práticas de métodos mais adequados a resolução de conflitos, têm criado um ambiente mais favorável para os negócios. A arbitragem, em particular, tem se mostrado eficaz na resolução de disputas complexas, como aquelas envolvendo investimentos estrangeiros e contratos internacionais, fusões e aquisições de empresas, conflitos societários etc. Essas disputas, altamente técnicas, demandam métodos especializados, justamente pela capacidade de seus procedimentos em entregar decisões rápidas e embasadas, garantindo segurança aos envolvidos. Para Costa (2021), a arbitragem oferece previsibilidade e segurança jurídica superiores, pois as partes podem escolher julgadores de sua confiança e com expertise adequada ao contexto comercial, evitando a insegurança de jurisdições estatais.

Um exemplo claro é no caso de investimentos no setor de infraestrutura, onde a arbitragem tem sido utilizada para resolver disputas contratuais de maneira eficiente, garantindo a continuidade dos projetos e a segurança dos investimentos (Ludwig, 2012). Além disso, a mediação tem sido promovida em setores como o imobiliário e o de serviços, onde a resolução amigável de disputas é essencial para manter boas relações comerciais.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2005) destacou que a existência de mecanismos eficientes de resolução de conflitos é um dos principais fatores que influenciam as decisões de investimento. A possibilidade de resolver disputas de forma previsível reduz o risco associado aos investimentos (UNCTAD, 2009), o que torna o Brasil um destino mais atraente para o capital estrangeiro.

3. DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Embora os Meios Adequados de Solução de Conflitos ofereçam numerosos benefícios, sua implementação no Brasil enfrenta desafios significativos. A falta de familiaridade e confiança nos métodos, resistência cultural e institucional, e a necessidade de formação e capacitação de

mediadores e árbitros são barreiras que precisam ser superadas (Simão, s.d.). A integração dos métodos no sistema jurídico tradicional também requer um esforço contínuo de adaptação e harmonização. Essa integração, entretanto, representa uma oportunidade valiosa para fortalecer e aprimorar o sistema jurídico nacional, tornando-o mais eficiente e adequado às necessidades atuais das empresas e investidores.

A resistência cultural é um dos principais desafios. No Brasil, existe uma tradição de buscar a resolução de conflitos no Judiciário, e muitas partes envolvidas em disputas comerciais ainda têm dúvidas sobre a eficácia e a imparcialidade dos mediadores e árbitros. Além disso, a falta de informação e a baixa divulgação sobre os benefícios desses métodos contribuem para a sua subutilização.

Para Kazuo Watanabe, um dos principais incentivadores da mediação no Direito Brasileiro, discute os efeitos negativos da chamada “cultura da sentença” no Brasil especialmente no que tange ao acesso à justiça. Ele argumenta que essa cultura gera uma dependência excessiva do litígio judicial, o que pode ser prejudicial para a resolução eficiente dos conflitos (Watanabe, 2011). Essa dependência resulta em uma sobrecarga permanente do Poder Judiciário, prejudicando não só a eficiência da justiça, mas também reduzindo a satisfação das partes envolvidas, que frequentemente enfrentam lentidão e incerteza nos resultados.

Segundo Salles (2006), a cultura da litigância no Brasil reflete uma distorção funcional dos conflitos, na qual a percepção geral, tanto consciente quanto inconsciente, é de que todos os conflitos devem ser judicializados e resolvidos por meio de uma decisão adjudicada. Essa abordagem é caracterizada por uma solução imperativa e coercitiva, fundamentada na lógica de um vencedor e um perdedor. A lógica adversarial desestimula a construção de soluções colaborativas e reforça a visão limitada de que todo conflito precisa ser resolvido por uma decisão judicial impositiva, o que muitas vezes não atende plenamente às expectativas das partes envolvidas.

Para superar esses desafios, é necessário promover campanhas de conscientização e educação sobre os benefícios de tais meios, além de investir na formação e capacitação de estudantes e profissionais qualificados. A criação de incentivos legais e econômicos para a utilização desses métodos também

pode ajudar a aumentar sua aceitação e uso. Ações integradas poderiam criar um ambiente mais receptivo, aumentando o nível de confiança da sociedade em relação à mediação e arbitragem e acelerando sua adoção generalizada no contexto brasileiro. Uma das perspectivas para superar a resistência cultural aos MASCs é a formação adequada de novos juristas na cultura não-adversarial, conforme enfatiza resolução do Conselho de Educação que insere mediação e conciliação nos currículos (Costa *et al.*, 2023).

Os benefícios dos MASCs incluem a redução de custos e tempo, a promoção de soluções consensuais e a melhoria do ambiente de negócios. A mediação, por exemplo, permite que as partes mantenham relações comerciais positivas, mesmo após a resolução do conflito. A arbitragem, com sua flexibilidade e expertise técnica, oferece uma solução eficiente para disputas complexas.

Ademais, as tendências emergentes e inovações tecnológicas têm o potencial de transformar profundamente os métodos mais adequados de resolução de conflitos no Brasil. Estudos definem a *online dispute resolution* (ODR) como uso da tecnologia da informação e comunicação, para resolver conflitos à distância, destacando que essa tecnologia amplia acessibilidade e flexibilidade nos MASCs. Do mesmo modo, apontam que ODR com algoritmos e inteligência artificial permitem disputas eletrônicas mais rápidas e eficazes, expandindo as ferramentas para prevenir litígios futuros (Braga *et al.*, 2022).

CONCLUSÃO

Este artigo explorou a transformação dos conflitos comerciais e a evolução dos métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil. A análise da evolução histórica e jurídica dos métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil demonstra que esses métodos são soluções eficazes para os problemas crônicos do sistema judicial tradicional na resolução de conflitos comerciais. A mediação e a arbitragem proporcionam alternativas mais rápidas, menos custosas e mais flexíveis, menos adversariais e mais especializadas para a resolução de disputas comerciais, promovendo a segurança jurídica e atraindo investimentos. Essas características permitem que as empresas

tenham maior capacidade de planejamento estratégico, pois a resolução rápida e previsível dos conflitos reduz incertezas e riscos operacionais.

Para fortalecer tais métodos, é essencial continuar investindo em educação e capacitação, promovendo campanhas de conscientização e fortalecendo as instituições de mediação e arbitragem. Esses investimentos permitem formar uma geração de profissionais altamente qualificados, capazes não apenas de aplicar os métodos já existentes com excelência, mas também de desenvolver soluções criativas e adaptadas às necessidades específicas do contexto brasileiro. É essencial, ainda, a promoção de uma cultura jurídica mais aberta e receptiva a esses métodos. Além disso, a integração de tecnologias emergentes pode aumentar a eficiência e a transparência desses métodos, proporcionando soluções inovadoras para a resolução de conflitos comerciais

A implementação de políticas públicas e reformas legais que incentivem o uso de métodos de resolução de conflitos além do judicial é fundamental para criar um ambiente jurídico mais eficiente e seguro. Essas políticas, ao serem adequadamente implementadas, podem transformar o cenário jurídico brasileiro, facilitando a inserção do país em mercados globais cada vez mais exigentes em termos de segurança jurídica e eficiência na resolução de disputas. O futuro dos métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil depende da capacidade de superar desafios institucionais e culturais, adotando inovações tecnológicas e aprendendo com práticas internacionais bem-sucedidas.

Por fim, a evolução destes meios reflete um processo contínuo de modernização e adaptação às necessidades do mercado globalizado. A promoção de uma cultura jurídica mais aberta e receptiva a esses métodos é crucial para o desenvolvimento econômico e a segurança jurídica no país. Nesse sentido, o papel das instituições públicas e privadas será essencial na difusão e consolidação dos métodos alternativos, criando um círculo virtuoso em que a confiança crescente nesses métodos impulsiona sua adoção ainda mais ampla. A mediação e a arbitragem não apenas resolvem disputas de maneira mais eficiente, mas também fortalecem a confiança dos investidores, contribuindo para um ambiente de negócios mais estável e atrativo, resultando numa perspectiva promissora para o futuro do direito comercial no país. Essas transformações representam não somente uma evolução jurídica, mas um

verdadeiro avanço econômico e social para o Brasil, proporcionando condições sólidas para um desenvolvimento sustentável e duradouro

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma. **Manual de Mediação Judicial**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades por Ações), para dispor sobre a arbitragem nas sociedades anônimas, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 maio 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

COSTA, Patrícia Ayub da. **Mecanismos de controle das táticas de guerrilha na arbitragem comercial internacional**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-26092022-091922/publico/9859175DIO.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

COSTA, Patrícia Ayub da; CARVALHO, Sílzia Alves; FREITAS, Sérgio H. Z. (org.). **Apresentação – Formas Consensuais de Solução de Conflitos I (VI Encontro Virtual CONPEDI)**. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/a5u8wno0/AxW44bzHX1IHFS8w.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

COSTA, Patrícia Ayub da; MUNIZ, Tânia Lobo. **Lei de arbitragem e lei de mediação anotadas**. Londrina: Thoth, 2020.

CREMONEZI, Anna Luiza M.; COSTA, Patrícia Ayub da; MUNIZ, Tânia Lobo. Arbitragem trabalhista em dissídios individuais no Brasil após a Reforma Trabalhista de 2017: eficiência econômica e impactos na resolução de conflitos laborais. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 7., 2024. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2024. Disponível em: https://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/bdt3ne7q/9t4b96NP4x0tp5ja.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

DELGADO, José Augusto. A arbitragem no Brasil – evolução histórica e conceitual. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 20, 2024. Disponível em: https://escolamp.org.br/revistajuridica/22_05.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

GARCEZ, José Maria Rossani. **Negociação. ADRS. Mediação. Conciliação e Arbitragem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. Arbitragem no Direito de Família: uma apreciação dos limites e possibilidades. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, v. 1, n. 14, p. 251-267, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. v. 1.

LUDWIG, Frederico Antônio Azevedo. A evolução histórica da busca por alternativas eficazes de resolução de litígios no Brasil. **Âmbito Jurídico**, [s. l.], 1 dez. 2012. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-evolucao-historica-da-busca-por-alternativas-eficazes-de-resolucao-de-litigios-no-brasil/. Acesso em: 12 jul. 2024.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição e Segurança Jurídica**: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Brasília: Fórum, 2005.

ROCHA, Lilian Rose Lemos (coord.). **Caderno de pós-graduação em Direito**: Questões de Direito Processual Contemporâneo. Brasília: CEUB/ICPD, 2022. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15917/1/E-Book%20-%20Questões%20de%20dierito%20processual%20contemporâneo.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

ROSAS, Roberto. Segurança jurídica. Efetividade. Jurisprudência. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 190, p. 7-12, abr./jun. 2011. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242953/000940000.pdf. Acesso em: 11 abr. 2024.

SALLES, Carlos Alberto. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. *In*: FUX,

Luiz *et al.* (coord.). **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao professor José Carlos Moreira. São Paulo: [s. n.], 2006.

SCHREUER, Christoph. **Overview**. New York; Geneva: United Nations, 2003. (UNCTAD/EDM/Misc.232). Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232overview_en.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

SIMÃO, Lucas Pinto. Os meios alternativos de resolução de conflitos e o dever/poder de o juiz incentivar a conciliação e a mediação. **Revista Direito Processual Civil**, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: https://www5.pucsp.br/tutelacoletiva/download/meios-alternativos.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

TEIXEIRA, Tarcísio; LIGMANOVSKI, Patrícia Ayub da Costa. **Arbitragem em evolução**: aspectos relevantes após a reforma da Lei Arbitral. Barueri: Manole, 2018.

TOIGO, Daiille Costa. **A confidencialidade da arbitragem e o direito à informação e à fiscalização dos acionistas em companhias abertas**. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/41786/1/Daiille%20Costa%20Toigo.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

VALÉRIO, Fernando Salles; BINDEL, Sérgio Carlos Ricardo. **O direito fundamental da razoável duração do processo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento adequado dos Conflitos de Interesses. *In*: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ZIMNY, Zbigniew *et al.* **The role of international investment agreements in attracting foreign direct investment to developing countries**. Geneva: United Nations, 2009. (UNCTAD Series on International Investment Policies for Development, Note UNCTAD/DIAE/IA/2009/5). Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia20095_en.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

TAXONOMIA CREDIT

Amanda Ribas Gelinski: Redação do manuscrito Original, Investigação, Metodologia, Conceituação.

Patricia Ayub da Costa: Supervisão, Administração do projeto.

Recebido em: 16/05/2025
Aceito em: 18/04/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12154

ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA E OBRIGAÇÕES *PROPTER REM*: O EQUILÍBRIO ENTRE SEGURANÇA JURÍDICA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

FIDUCIARY ALIENATION AND OBLIGATIONS PROPTER REM: THE BALANCE BETWEEN LEGAL CERTAINTY AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

Josafá Araújo Fernandes

Advogado; Especialista em Direito Processual Civil com habilitação em Didática do Ensino Superior pela Faculdade (IBMEC); Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

E-mail: fjosaf@gmail.com

https://orcid.org/0009-0002-7606-6594

Júlia Mattei

Doutora e mestra em Direito pela Universidade de Colônia, Alemanha. Professora dos cursos de Graduação e Pós-Graduação stricto sensu em Direito (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

E-mail: juliamattei@unifor.com

https://orcid.org/0000-0002-0308-5527

RESUMO: Nas últimas décadas, a ampliação do crédito e o uso crescente da alienação fiduciária como garantia têm gerado importantes debates sobre os limites da responsabilidade dos agentes envolvidos. Este artigo tem como objetivo analisar as obrigações *propter rem* incidentes sobre a propriedade fiduciária, especialmente em contextos de danos ou encargos ambientais e urbanísticos, avaliando a possibilidade de responsabilização do credor fiduciário. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, fundamentando-se em revisão bibliográfica e documental. O percurso metodológico compreendeu a análise de doutrina jurídica, dispositivos legais e jurisprudência recente, com destaque para decisões e temas repetitivos do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Constatou-se que, embora haja tendência de restringir a responsabilidade do credor fiduciário às hipóteses em que este consolida a propriedade, em matéria ambiental prevalece a lógica da função socioambiental da propriedade, justificando, em certos casos, a sua responsabilização mesmo sem posse direta do bem.
PALAVRA-CHAVE: Credor fiduciário; Obrigações *propter rem*; Propriedade fiduciária; Responsabilidade civil.

ABSTRACT: In recent decades, the expansion of credit and the increasing use of fiduciary alienation as collateral have generated important debates about the limits of the responsibility of the involved agents. This article aims to analyze the propter rem obligations incident to fiduciary property, especially in contexts of environmental and urban damages or charges, evaluating the possibility of holding the fiduciary creditor accountable. The research adopts a qualitative approach, with an exploratory and descriptive character, based on bibliographic and documentary review. The methodological path included the analysis of legal doctrine, legal provisions, and recent jurisprudence, with emphasis on decisions and repetitive themes of the Superior Court of Justice. It was found that, although there is a tendency to restrict the responsibility of the fiduciary creditor to cases where they consolidate the property, in environmental matters the logic of the socio-environmental function of the property prevails, justifying, in certain cases, their accountability even without direct possession of the asset.
KEYWORDS: Fiduciary creditor; Propter rem obligations; Fiduciary property; Civil responsibility.

Como citar: FERNANDES, Josafá Araújo; MATTEI, Júlia. Alienação fiduciária e obrigações *propter rem*: o equilíbrio entre segurança jurídica e função social da propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 61-86, 2026.

INTRODUÇÃO

No decorrer das duas últimas décadas, a economia do país vem passando por diversas ondas de oportunidades de crescimento e, consequentemente, de desenvolvimento, tendo o mercado de crédito como grande impulsionador da economia, pela oferta de recursos para as finalidades de implantação, expansão, ampliação e modernização dos empreendimentos.

No contexto dos contratos de empréstimos e financiamentos, as garantias imobiliárias desempenham um papel essencial, assegurando o cumprimento das obrigações e resguardando os interesses tanto do credor quanto do devedor. Ao vincular um imóvel à operação, esses mecanismos jurídicos proporcionam maior segurança para quem concede o crédito e facilitam o acesso ao financiamento para quem dele necessita.

As garantias imobiliárias trazem impactos jurídicos significativos, como o direito de preferência, garantindo ao credor a prioridade no recebimento do valor da dívida em caso de alienação do imóvel; a possibilidade de execução, permitindo a recuperação do crédito por meio da venda forçada do bem; e a segurança jurídica, uma vez que a formalização em cartório confere transparência e oponibilidade perante terceiros.

Dessa forma, as garantias imobiliárias são peças-chave nos contratos de crédito, proporcionando estabilidade ao credor e ampliando as oportunidades de financiamento para o devedor. A escolha da modalidade mais adequada, aliada à devida formalização cartorária, contribui para relações contratuais mais seguras e transparentes, impulsionando o crescimento econômico.

A legislação brasileira prevê diversas formas de garantias imobiliárias, cada uma com características e finalidades específicas. Uma delas é a alienação fiduciária, em que o imóvel é transferido ao credor como garantia durante o período do financiamento. O devedor mantém o direito de posse e vai recuperando gradualmente em direção à propriedade conforme realiza os pagamentos, conquistando-a integralmente após a quitação total da dívida mediante registro.

Considerando que muitos dos bens objeto de alienação fiduciária estão situados em áreas ambientalmente sensíveis, em zonas urbanas com passivo

tributário ou em territórios sob pressão de regularização fundiária, o debate sobre as obrigações *propter rem* assume um caráter transversal, que ultrapassa os limites do direito privado e alcançam dimensões socioambientais. A responsabilidade pelo cumprimento dessas obrigações transcende o vínculo contratual e toca questões estruturais como o acesso à terra, o cumprimento da função ecológica da propriedade, a reparação de danos ambientais e a justiça fiscal. Nesse contexto, a figura do credor fiduciário pode ser juridicamente convocada, não apenas como titular de um direito real, mas como um agente que, ao consolidar a propriedade, assume também deveres para com a coletividade e com o meio ambiente.

No entanto, a responsabilidade solidária do credor fiduciário no cumprimento de obrigações *propter rem* inerentes ao bem objeto de alienação fiduciária é ainda controversa. Esse fenômeno tem como causa as prerrogativas que o negócio proporciona aos credores fiduciários, considerando estes como proprietários dos bens. Recentemente tem surgido diversas discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a legitimidade passiva do credor fiduciário em ações de cobrança, tendo como amparo as características do negócio fiduciário. Nesse sentido, alguns entes federativos, em sede de execução fiscal de cobrança créditos tributários relativos a impostos sobre propriedade de bens, como o ITR, o IPVA e o IPTU, vem imputando responsabilidade solidária aos credores fiduciários.

Diante deste cenário surge o seguinte questionamento: em que medida a afetação ambiental ou urbanística de um imóvel, objeto de alienação fiduciária, pode gerar obrigações *propter rem* que ultrapassam a lógica patrimonial e atingem a esfera da responsabilidade socioambiental do credor fiduciário? É importante compreender como a legislação e a jurisprudência delimitam essa responsabilidade no momento da consolidação da propriedade pelo credor. Especialmente diante de situações em que imóveis garantidores do crédito apresentam passivos ambientais, localizam-se em áreas de risco ou são atingidos por políticas públicas de requalificação urbana, impondo obrigações que, muitas vezes, desafiam a clássica dicotomia entre posse e propriedade formal.

Assim, o presente artigo expõe os resultados de pesquisa que teve como objetivo geral analisar a responsabilidade pelas obrigações *propter rem*

incidentes sobre a propriedade fiduciária, considerando especialmente a possibilidade de imputação ao credor fiduciário em contextos de danos ou encargos ambientais e urbanísticos. Tem como objetivos específicos: examinar os fundamentos legais da propriedade fiduciária no ordenamento jurídico brasileiro; caracterizar as obrigações *propter rem*; investigar, à luz da doutrina, legislação e jurisprudência, os critérios para a responsabilização do credor fiduciário nesses casos; e refletir sobre a função socioambiental da propriedade como elemento de redefinição da legitimidade passiva em obrigações ambientais.

A importância do tema do presente artigo está caracterizada em três dimensões principais. Na dimensão jurídica, aborda uma questão relacionada a obrigações que podem ter seu cumprimento objeto de demanda judicial, trazendo a possibilidade de infindáveis discussões envolvendo a controvérsia entre legitimidade passiva do credor fiduciário e do devedor fiduciante. Já na dimensão econômica, considera que a alienação fiduciária, como modalidade de garantia do crédito, alavanca sobremaneira a oferta de crédito ao setor produtivo contribuindo para o desenvolvimento econômico do país e que limitações a essa oferta pode criar restrições ao crédito ou aumentar as exigências para sua obtenção, como o aporte de garantias complementares.

Na dimensão socioambiental, o tema ganha centralidade diante da frequência com que imóveis objeto de alienação fiduciária se situam em áreas urbanas e rurais sujeitas a passivos ambientais ou normas de ordenamento territorial. O inadimplemento de obrigações *propter rem* nesses casos pode agravar cenários de degradação ambiental, inviabilizar políticas de planejamento urbano e comprometer a realização da função social da propriedade. Discutir os limites e possibilidades de responsabilização do credor fiduciário, portanto, não é apenas relevante para a segurança jurídica, mas também para a efetividade de políticas públicas voltadas à sustentabilidade e à justiça socioambiental.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo. Fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina jurídica, de dispositivos do Código Civil, do Código Florestal, da Lei nº 9.514/1997 e do Estatuto da Cidade, bem como de decisões, súmulas e temas repetitivos do STJ, selecionados pela sua relevância para a discussão da

responsabilidade do credor fiduciário por obrigações *propter rem* de natureza ambiental e urbanística.

A pesquisa ancora-se em uma abordagem epistemológica crítica, associada às teorias ecológicas fortes, que propõem a reinterpretação das categorias jurídicas clássicas à luz da função socioambiental da propriedade e da primazia da proteção ambiental frente à atual crise ecológica. O estudo visa contribuir para uma compreensão mais compatível com os princípios constitucionais de sustentabilidade e justiça ecológica.

1. O NEGÓCIO FIDUCIÁRIO E SEGURANÇA JURÍDICA NAS RELAÇÕES OBRIGACIONAIS

O negócio fiduciário é um contrato em que o fiduciante transfere provisoriamente a propriedade de um bem ao fiduciário, com retorno condicionado ao cumprimento da obrigação pactuada. Quando o negócio fiduciário opera como uma forma de garantia real, o fiduciante cede temporariamente um bem de valor, como um imóvel ou veículo, para assegurar o pagamento de uma dívida. Se o débito for quitado dentro do prazo, a propriedade retorna ao fiduciante, caso contrário, o fiduciário tem o direito de vender o bem para satisfazer o crédito. Esse tipo de contrato é regulamentado pelos artigos 1.361 a 1.368-B do Código Civil Brasileiro (CC).

Entre suas características, destaca-se a transferência resolúvel da propriedade: o bem retorna ao fiduciante com o adimplemento da obrigação. Outra característica é a irrevogabilidade, uma vez que o contrato não pode ser desfeito unilateralmente por nenhuma das partes. Além disso, sua principal finalidade é servir como garantia do cumprimento de uma obrigação. Por fim, o negócio fiduciário exige formalidade, devendo ser formalizado por escrito e registrado no Cartório de Registro de Imóveis quando envolver bens imóveis.

Além do conceito de negócio fiduciário, vale destacar a utilização do termo propriedade fiduciária. O Código Civil de 2002 adotou o termo 'propriedade fiduciária' (art. 1.361), em vez de “alienação”, para consolidar a natureza jurídica da garantia real (Tartuce, 2024).

A propriedade fiduciária é um instrumento de grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, um mecanismo eficaz para garantir direitos e

obrigações entre as partes envolvidas, especialmente como garantia real, ao assegurar direitos e obrigações com segurança jurídica para credor e devedor[2].

No direito moderno brasileiro, a propriedade fiduciária consolidou-se como uma modalidade de garantia real, distinta da hipoteca e do penhor. Seu principal traço é a transferência da propriedade resolúvel ao credor, enquanto o devedor permanece com a posse direta e o uso do bem. Esse mecanismo é amplamente utilizado para garantir o cumprimento de obrigações financeiras, especialmente em financiamentos e empréstimos, sendo um instrumento de garantia real comum em operações comerciais e bancárias. Essa estrutura assegura ao credor maior proteção em caso de inadimplemento, permitindo-lhe a consolidação da propriedade e a venda do bem para satisfação da dívida.

Outro aspecto relevante da propriedade fiduciária é a divisão da titularidade do bem: a propriedade jurídica permanece com o credor, enquanto a posse direta e o direito de uso ficam com o devedor. Diferencia-se, assim, das garantias pessoais, pois a obrigação é vinculada a um bem específico (garantia real), e não ao patrimônio geral do devedor.

O Código Civil brasileiro já previa a aplicação subsidiária das regras do penhor, hipoteca e anticrese à propriedade fiduciária. Com a edição da Lei nº 13.043/2014, firmou-se seu enquadramento no regime jurídico geral dos direitos reais de garantia, exceto quando sua natureza exigir disciplina específica (Tepedino; Monteiro Filho; Renteria, 2024). Assim, reforça-se sua vocação como instrumento jurídico eficaz para operações comerciais, especialmente no mercado financeiro e imobiliário.

A propriedade fiduciária opera sob condição resolutiva: uma vez quitada a dívida, o bem retorna ao patrimônio do devedor; caso contrário, a titularidade se consolida em favor do credor. Esse traço a aproxima da venda com reserva de domínio, em que o vendedor mantém a propriedade de bens móveis até que o pagamento seja concluído, mas se distingue por conferir maior segurança jurídica às instituições financeiras, sobretudo quanto à recuperação do crédito.

[2] Inspirada no Direito Romano, a fidúcia consistia na transferência do bem ao credor com expectativa de devolução após o adimplemento. No Direito Romano, distinguem-se dois modelos: a *fiducia cum amico*, para guarda ou administração do bem por um amigo, e a *fiducia cum creditore*, com função de garantia da dívida. Em ambos os casos, havia transferência fiduciária baseada na confiança, embora tais institutos não tenham sido incorporados ao direito positivo por Justiniano (Venosa, 2024).

A propriedade fiduciária se extingue automaticamente com a quitação total da dívida (Venosa, 2024).

Regulada nos artigos 1.359 e 1.360 do Código Civil, a propriedade resolúvel representa uma forma limitada de domínio, cuja duração está condicionada à ocorrência de um evento futuro e incerto. A ocorrência deste evento tem o poder de dissolver a propriedade, resultando na transferência do bem de volta ao proprietário original ou a um terceiro previamente designado. A propriedade resolúvel, nesse contexto, pressupõe que a própria causa que deu origem ao direito real carregue em si a semente de sua futura extinção (Tepedino; Monteiro Filho; Renteria, 2024). Essa condição de incerteza inerente à sua duração define a natureza da propriedade resolúvel. Quando há condição ou termo resolutório, coexistem um proprietário atual e um proprietário diferido, que detém um direito eventual, e não uma mera expectativa. Esse direito eventual já permite medidas protetivas, como a exigência de caução contra riscos. Diferentemente da expectativa de direito, que não concede ação para defesa, o direito eventual confere proteção jurídica, como ocorre no fideicomisso (Venosa, 2024). Assim, a propriedade resolúvel evidencia que a perpetuidade, embora característica tradicional da propriedade, não é absoluta. A inclusão de cláusulas resolutivas no título jurídico admite a extinção do direito mediante o inadimplemento da obrigação garantida.

De acordo com o artigo 22 da Lei 9.514/1997, com a redação atualizada pela Lei 14.711/2023, a alienação fiduciária é um contrato jurídico no qual o devedor (fiduciante) transfere a propriedade de um bem imóvel ao credor (fiduciário) como garantia de uma dívida, seja sua ou de terceiros. Essa transferência é feita de forma resolúvel, ou seja, a propriedade do bem retorna ao devedor após a quitação da dívida, o que distingue a alienação fiduciária das demais garantias reais, especialmente da hipoteca.

Na hipoteca, o bem continua juridicamente pertencente ao devedor, o que exige um processo judicial para sua execução em caso de inadimplemento. Já na alienação fiduciária, como a propriedade está desde o início com o credor, a execução da garantia se dá de forma extrajudicial, permitindo a consolidação da propriedade e a subsequente alienação do bem com maior celeridade. Essa diferença tem impacto direto na segurança jurídica das partes envolvidas.

Conforme Tartuce (2024), a alienação fiduciária em garantia é um mecanismo jurídico que estabelece um direito real de garantia sobre um bem pertencente ao devedor. O pagamento ao vendedor original é efetuado pelo credor, e, uma vez quitada a obrigação, a propriedade retorna ao devedor, encerrando-se a fidúcia. Na alienação fiduciária de bens imóveis, a propriedade do imóvel é transferida ao credor fiduciário, enquanto o devedor fiduciante mantém a posse direta. Em caso de inadimplemento, o credor pode consolidar a propriedade em seu nome e proceder à venda do imóvel em leilão público, conforme estipulado em lei. Essa estrutura favorece a previsibilidade e a estabilidade nas operações de crédito, ao delimitar com clareza os efeitos do inadimplemento e da extinção da garantia.

Os procedimentos para constituição, execução e extinção da alienação fiduciária são rigorosamente regulamentados pela legislação brasileira, garantindo segurança e transparência nas operações. Para a constituição da alienação fiduciária, é necessário um contrato formal entre as partes, que deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis, para bens imóveis, no Departamento de Trânsito, para veículos automotores, e no Cartório de Títulos e Documentos, para outros bens móveis. Esses registros são essenciais para a validade das garantias contra terceiros.

Em caso de inadimplemento, a Lei nº 9.514/1997 estabelece procedimento específico para a consolidação da propriedade em nome do credor, executando a garantia. Após a constituição em mora, o devedor é notificado para purgar a dívida. Não havendo quitação, o imóvel pode ser levado a leilão público. Extinta a obrigação garantida, a alienação fiduciária também se extingue, devendo o termo de quitação ser averbado nos mesmos órgãos de registro para surtir efeitos perante terceiros.

A alienação fiduciária apresenta várias vantagens. Para o credor, oferece uma garantia mais robusta e menos burocrática do que a hipoteca, com procedimentos de execução mais ágeis. Para o devedor, permite o uso do bem enquanto a dívida está em aberto, o que pode ser particularmente útil em operações comerciais.

Na prática, a alienação fiduciária é amplamente utilizada em financiamentos de veículos e imóveis, nos quais a segurança jurídica proporcionada pela transferência da propriedade é valorizada por instituições

financeiras. Empresas também recorrem à alienação fiduciária para garantir operações de crédito, vinculando seus ativos como garantia. Sua evolução normativa e sua adaptação às exigências do mercado demonstram sua relevância no contexto econômico contemporâneo.

A atratividade da alienação fiduciária decorre da segurança jurídica: a execução extrajudicial e a publicidade registral proporcionam previsibilidade e reduzem litígios. Conforme destaca Venosa (2024b), a segurança jurídica se concretiza por meio da formalização contratual, da clareza nos ‘efeitos da inadimplência e da possibilidade de retorno da propriedade ao fiduciante em caso de adimplemento. Esse conjunto de fatores gera um ambiente favorável ao crédito, ao mesmo tempo em que assegura estabilidade nas relações patrimoniais.

Todavia, a aparente segurança jurídica da alienação fiduciária deve ser observada com ressalvas. Como ressalta Tartuce (2024a), há um descompasso entre a proteção legal conferida ao credor fiduciário e as garantias efetivas ao fiduciante, especialmente em situações de vulnerabilidade econômica. O modelo pode acentuar a assimetria contratual, dado que a perda célere da propriedade — ainda que legalmente justificada — pode ocorrer em contextos de desequilíbrio entre as partes, agravando a exclusão patrimonial de indivíduos ou pequenos empreendedores. Além disso, a sistemática da consolidação extrajudicial da propriedade tem sido alvo de críticas por esvaziar garantias processuais, colocando em xeque a efetividade do contraditório e da ampla defesa nos casos de inadimplemento.

Nesse sentido, embora a alienação fiduciária represente um instrumento fundamental para a dinâmica econômica, sua aplicação requer uma análise crítica e contextualizada. A compreensão de seus limites, potenciais abusos e repercussões sociais é essencial para operadores do direito que lidam com garantias e crédito, sobretudo diante da necessidade de compatibilizar segurança jurídica com justiça contratual. Essa necessidade se torna ainda mais evidente quando se consideram obrigações que transcendem a lógica puramente patrimonial, como aquelas de natureza ambiental e urbanística, cuja exigibilidade recai sobre o titular do bem independentemente de sua participação na relação obrigacional original. É nesse contexto que se inserem

as obrigações *propter rem*, cuja compreensão é essencial para analisar os desafios da responsabilidade vinculada à titularidade do imóvel.

2. OBRIGAÇÕES *PROPTER REM* DE NATUREZA AMBIENTAL

As obrigações *propter rem*, também chamadas de obrigações reais, apresentam natureza jurídica híbrida, situando-se entre os direitos reais e os obrigacionais. Caracterizam-se pelo vínculo direto com a coisa, ou seja, sua exigibilidade decorre da titularidade do bem, e não da vontade expressa entre as partes. Assim, transfere-se automaticamente com a alienação do bem, acompanhando-o independentemente de acordo entre o antigo e o novo titular. Ela deriva sempre de um direito real, impondo-se ao seu titular de tal maneira que, se o direito que lhe deu origem for transmitido — por cessão, sub-rogação ou sucessão —, a obrigação o seguirá, acompanhando suas mutações subjetivas. O adquirente do direito real assume automaticamente a obrigação, devendo cumprir a prestação correspondente. Essa característica garante a continuidade da obrigação, independentemente de quem seja o titular do direito real sobre a coisa.

Conforme Diniz (2025), a obrigação *propter rem*, expressão latina que significa "por causa da coisa", surge quando o titular de um direito real se vê compelido, em virtude dessa condição, a cumprir determinada prestação. Trata-se de uma categoria jurídica própria, de natureza híbrida, situada na fronteira entre os direitos reais e os direitos pessoais, pois, embora envolva uma prestação específica — como ocorre nas obrigações obrigacionais —, sua origem decorre da titularidade de um direito real sobre determinado bem[3]. Essa vinculação direta à coisa faz com que a obrigação se transfira com a propriedade ou a posse, independentemente de manifestação de vontade. Gonçalves (2025) complementa que tais responsabilidades recaem sobre o proprietário ou

[3] Para Pereira (2024), em vez de aprofundar-se nas divergências doutrinárias, pode-se classificar a *obligatio propter rem* como uma obrigação acessória de natureza mista. Essa obrigação surge quando um direito real é acompanhado da prerrogativa de exigir determinadas ações de uma pessoa específica. Embora seja um conceito teórico claro, a identificação do tipo de obrigação pode ser desafiadora em situações complexas. Se a exigência se refere unicamente a uma prestação específica, com caráter autônomo, o direito é de crédito, e a obrigação correspondente é *stricto sensu*. Por outro lado, se a relação envolve um dever geral negativo, trata-se de um *ius in re*, e a obrigação de cada indivíduo de se abster de perturbar o sujeito pode ser denominada obrigação real.

possuidor, que deve cumpri-las para evitar prejuízos, sendo admissível que se imponham prestações de fazer ou de não fazer em razão da relação jurídica com o bem. O cumprimento da obrigação, portanto, está condicionado à existência de vínculo possessório ou dominial, o que a diferencia das demais obrigações civis e evidencia seu caráter próprio e funcional no ordenamento jurídico.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de exoneração do devedor por meio do abandono do direito real sobre a coisa, encerrando a obrigação. Em outras palavras, ele pode renunciar ao seu direito sobre a coisa e, assim, se livrar da obrigação. No entanto, nem todas as obrigações *propter rem* seguem essa lógica, como no exemplo de despesas condominiais, em que o proprietário continua responsável pela dívida mesmo que abandone o imóvel (Venosa, 2024), refletindo a especial vinculação entre titularidade e obrigação.

As obrigações *propter rem* têm ampla aplicação prática em várias áreas do direito e da vida cotidiana. Uma das aplicações mais comuns das obrigações *propter rem* é no pagamento de despesas condominiais (Arts. 1.345 do Código Civil). O proprietário de uma unidade em condomínio é responsável pelo pagamento das despesas comuns, como manutenção, segurança e limpeza. Caso a unidade seja vendida, o novo proprietário assume automaticamente essas obrigações.

Os Impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) são outros exemplos de obrigações *propter rem*. O titular do imóvel ou veículo deve pagar esses tributos, que acompanham a coisa, independentemente de mudanças de titularidade.

As relações de vizinhança também geram obrigações *propter rem*. Proprietários e possuidores devem respeitar o direito de vizinhança, evitando causar incômodos e danos aos imóveis vizinhos. Isso inclui, por exemplo, a obrigação de não poluir o ambiente e de respeitar os limites de construção estabelecidos por lei.

No contexto das obrigações ambientais, sua principal peculiaridade reside na permanência do dever jurídico vinculado à titularidade do bem. Isso significa que, com a transferência da propriedade, o novo titular assume automaticamente as responsabilidades anteriormente atribuídas ao proprietário anterior (Venosa, 2024). Trata-se de encargos que não se originam

de vínculos contratuais, mas decorrem diretamente do regime jurídico da propriedade e de normas de interesse público, voltadas à proteção do meio ambiente e à ordenação do espaço urbano.

Assim, a compreensão da natureza e da dinâmica das obrigações *propter rem* é essencial para analisar as limitações jurídicas que recaem sobre os titulares de bens, inclusive no contexto da propriedade fiduciária. Conforme Diniz (2025), essas obrigações têm fundamento tanto na teoria geral das obrigações quanto no direito das coisas, sendo sustentadas por três pilares principais: a relação jurídica com a coisa, o princípio da dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade. A primeira baseia-se na relação jurídica existente entre o titular da coisa e o bem. O proprietário ou possuidor assume certas responsabilidades decorrentes do próprio fato de ser o titular da coisa. Essa relação cria um vínculo obrigatório que se transfere com a propriedade do bem. O princípio da dignidade da pessoa humana atua como limitador, garantindo que os encargos vinculados ao bem não imponham ônus desproporcionais ou comprometam direitos fundamentais do titular.

A função social da propriedade, consagrada no artigo 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988, justifica a imposição de encargos que buscam compatibilizar o exercício do direito de propriedade com o interesse coletivo, especialmente no que se refere à preservação ambiental, à ordenação urbana e à justiça social. Esse princípio impõe, por exemplo, ao proprietário a incumbência indeclinável de proteger os recursos ambientais presentes no seu imóvel.

As obrigações *propter rem* de natureza ambiental assumem relevância crescente no direito brasileiro, à medida que vinculam o titular da propriedade a deveres que visam não apenas o uso racional do bem, mas a preservação de interesses coletivos. Nessas hipóteses, a obrigação decorre diretamente do vínculo entre o sujeito e o imóvel, exigindo condutas de conservação, uso adequado, regularização ou recuperação do território, independentemente da vontade contratual ou da existência de culpa. Tal obrigação compreende não apenas a manutenção dos elementos naturais existentes na propriedade, mas também a recomposição de componentes degradados, seja por ação humana ou por eventos naturais, ressalvadas as hipóteses legais de intervenção, como autorizações previstas no Código Florestal para supressão de vegetação nativa

em área de preservação permanente (art. 8º, Lei nº 12.651/2012). Importante destacar que essa obrigação acompanha a titularidade da propriedade, mantendo-se mesmo nos casos em que o imóvel é cedido, alugado ou arrendado.

Do ponto de vista normativo, essas obrigações encontram fundamento em diversos instrumentos legais. O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) estabelece, por exemplo, a obrigação de proprietários e possuidores de imóveis rurais, por exemplo, a manter áreas de preservação permanente e a reserva legal, independentemente de quem seja o titular da propriedade (art. 2, §2). A Lei das Unidades de Conservações (Lei nº 9.985/2000) traz diversas obrigações *propter rem* quando o tipo de Unidade de Conservação permite áreas privadas. Um exemplo ocorre nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), em que o proprietário do imóvel assume, de forma permanente, o dever de conservar a vegetação nativa e restringir usos incompatíveis com os objetivos de preservação, independentemente de alterações na titularidade do bem (art. 20, Lei nº 9.985/2000).

Já no contexto urbanístico, o art. 5º do Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001) impõe a obrigação geral de utilizar o imóvel de acordo com o plano diretor municipal e outras normas urbanísticas. O Estatuto das Cidades prevê ainda mecanismos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública — todos voltados à concretização da função social da propriedade. Tais mecanismos impõem deveres objetivos ao proprietário, reforçando seu papel na ordenação do espaço urbano. Obrigações vinculadas à proteção do patrimônio histórico e artístico também assumem caráter *propter rem*, ao proibirem intervenções que descaracterizem ou comprometam bens tombados (art. 17, Decreto-Lei nº 25/1937). Em todos esses casos, a obrigação está intrinsecamente ligada ao bem e se transmite com ele, acompanhando o novo titular que assume a propriedade.

Os efeitos jurídicos das obrigações *propter rem* são amplos e impactam tanto os direitos quanto os deveres dos titulares da coisa. Um dos principais efeitos é a vinculação automática da obrigação ao titular da coisa. Isso significa que a obrigação se transfere automaticamente com a titularidade do bem, dispensando qualquer manifestação de vontade do novo titular.

Outro efeito importante é a execução forçada: em caso de descumprimento, as obrigações *propter rem* podem ser executadas judicialmente. O credor pode buscar a satisfação da obrigação através de medidas judiciais, inclusive a penhora e alienação do bem.

E ainda, cita-se o efeito da solidariedade entre coproprietários. Quando um bem é de propriedade de mais de uma pessoa, todos os coproprietários são solidariamente responsáveis pelas obrigações *propter rem* vinculadas ao bem. Isso significa que qualquer um deles pode ser chamado a cumprir a obrigação integralmente.

A observância dessas obrigações contribui para a ordem social e econômica, promovendo a responsabilidade e a justiça nas relações jurídicas. Portanto, as obrigações *propter rem* representam um mecanismo indispensável para a efetivação dos direitos e deveres no âmbito da propriedade e da posse de bens.

3. AS RESPONSABILIDADES DO CREDOR FIDUCIÁRIO

No contexto da alienação fiduciária, o credor fiduciário exerce papel central ao deter a propriedade resolúvel do bem até a quitação integral da dívida, enquanto o devedor fiduciante mantém a posse direta e usufrui dos frutos. Essa configuração jurídica impõe ao credor não apenas o direito à garantia, mas também deveres específicos voltados à preservação do bem e à proteção da relação contratual.

A principal incumbência do credor fiduciário é assegurar que o bem mantenha sua aptidão para satisfazer a obrigação garantida, ou seja, o pagamento do valor do crédito concedido, evitando sua depreciação e assegurando o equilíbrio da relação obrigacional. Além disso, cabe-lhe fiscalizar o uso do bem pelo devedor, abstendo-se de práticas que possam prejudicar sua integridade ou valor econômico (Tartuce, 2024).

Quanto aos direitos do devedor, o credor fiduciário deve respeitar a posse direta exercida por este, abstendo-se de qualquer ato que possa turbar, esbulhar ou de qualquer forma molestar essa posse. É também seu dever garantir a comunicação clara e transparente sobre os aspectos essenciais da alienação fiduciária — como os termos contratuais, condições de pagamento e

implicações do inadimplemento — a fim de preservar a confiança entre as partes (Tepedino, Monteiro Filho; Renteria, 2024).

A relação entre credor e devedor fiduciário deve ser pautada pela transparência e pela boa-fé. O credor tem o dever de informar o devedor sobre qualquer medida que possa afetar a propriedade fiduciária, como a cessão dos direitos creditórios, assegurando que o devedor saiba quem é o novo titular da dívida e possa exercer seus direitos contratualmente. A comunicação clara previne litígios e reforça a segurança jurídica, permitindo ao devedor tomar decisões informadas. A boa-fé objetiva, princípio central do Direito Civil, exige do credor conduta leal e honesta, vedando práticas que prejudiquem o devedor, como a venda do bem por valor irrisório ou sua retenção após a quitação da dívida.

Também é essencial que o credor observe rigorosamente os procedimentos formais. O registro da alienação fiduciária garante publicidade e segurança à relação contratual. Em caso de inadimplemento, a consolidação da propriedade deve ser devidamente averbada, formalizando a transferência definitiva do bem ao credor. Sem isso, surgem entraves jurídicos e riscos à recuperação do crédito. Do mesmo modo, a formalização documental do leilão do bem, quando for o caso, é indispensável para assegurar sua validade e evitar contestações por parte do devedor ou terceiros.

A ausência de cumprimento dessas exigências documentais pode gerar nulidades e impasses jurídicos que fragilizam a posição do credor fiduciário. Se os registros e averbações não forem realizados corretamente, o credor pode ter sua garantia comprometida, dificultando a recuperação do crédito e aumentando os riscos de litígios prolongados. Assim, a conformidade com os trâmites legais protege não só o credor, mas também fortalece a previsibilidade e a estabilidade da operação fiduciária.

O descumprimento das obrigações pelo credor pode ensejar sua responsabilização civil, especialmente em casos de deterioração do bem, alienação por valor inferior ao de mercado ou retenção indevida da propriedade após a quitação. Tais condutas prejudicam o devedor e frustram a função da garantia, podendo gerar obrigações indenizatórias e abalar a confiança na relação fiduciária.

A responsabilidade tributária do credor fiduciário é uma das questões mais relevantes no contexto da alienação fiduciária. Quando se trata de bens imóveis, tributos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para áreas urbanas e o Imposto Territorial Rural (ITR) para propriedades rurais geram dúvidas sobre quem deve arcar com os pagamentos em caso de inadimplência. Essa incerteza decorre da distinção entre a posse direta, mantida pelo devedor, e a propriedade resolúvel, pertencente ao credor fiduciário.

A jurisprudência dos tribunais estaduais vinha enfrentado esse impasse, oscilando entre a responsabilização do devedor — por usufruir diretamente do bem — e a possibilidade de inclusão do credor fiduciário no polo passivo da execução fiscal, especialmente para garantir a efetividade da cobrança tributária. A solução para essa controvérsia deve equilibrar a segurança jurídica dos credores e a proteção dos devedores, garantindo que a garantia fiduciária permaneça válida sem impor ônus indevido às partes envolvidas. Enquanto a jurisprudência seguia evoluindo, a cautela na redação dos contratos e o acompanhamento das decisões judiciais são essenciais para evitar litígios futuros.

Em decisão de 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou a suspensão dos processos que discutem a responsabilidade tributária solidária do credor fiduciário na execução fiscal referente ao IPTU de imóveis objetos de contrato de alienação fiduciária[4]. No dia 19/03/2025, o STJ, no julgamento do Tema Repetitivo nº 1.158, firmou a seguinte tese: “O credor fiduciário, antes da consolidação da propriedade e da imissão na posse no imóvel objeto da alienação fiduciária, não pode ser considerado sujeito passivo do IPTU, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 34 do CTN” (STJ, 2025). Esse entendimento define que o credor fiduciário só pode ser incluído no polo passivo da execução fiscal após a imissão na posse.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou no sentido de que essa questão não tem caráter constitucional, mas sim

[4] STJ. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.949.182 / SP. Processual civil e tributário. Recurso especial representativo de controvérsia de natureza repetitiva. Execução fiscal. IPTU. Imóvel objeto de alienação fiduciária. Inclusão do credor fiduciário na demanda. Impossibilidade. Ausência de posse com *animus domini*. Ausência de responsabilidade tributária solidária. Ilegitimidade passiva. Recurso especial desprovido. Relator Ministro Teodoro Silva Santos; publicação no DJEN/CNJ de 19/03/2025.

infraconstitucional, afastando a possibilidade de repercussão geral (STF, 2021). Dessa forma, a responsabilidade do credor fiduciário pelo pagamento do IPTU de imóveis objeto de alienação fiduciária permanece uma matéria de interpretação infraconstitucional, sujeita a discussão nos tribunais inferiores e superiores.

Nesse contexto, a solução adequada deverá equilibrar a segurança jurídica do credor com a eficácia das execuções fiscais, evitando que o ônus tributário recaia indevidamente sobre quem não exerce a posse nem o aproveitamento econômico do bem. A redação contratual e a atenção às decisões judiciais são, portanto, essenciais para mitigar riscos e prevenir litígios.

Além dos tributos, as despesas condominiais também configuram obrigações *propter rem*, ou seja, vinculadas diretamente ao bem. Em regra, sua responsabilidade recai sobre o possuidor direto, o que, nos contratos de alienação fiduciária, corresponde ao devedor fiduciário enquanto mantiver a posse do imóvel.

Contudo, caso o credor fiduciário consolide a propriedade e assuma a posse direta, ele passa a responder pelas despesas condominiais vencidas a partir dessa data. A jurisprudência do STJ é pacífica nesse sentido, limitando a responsabilidade do credor ao momento da imissão na posse, com base no artigo 27, § 8º, da Lei nº 9.514/97 e no artigo 1.368-B do Código Civil (STJ, 2018a). Esse entendimento preserva a coerência com a lógica da posse direta e da fruição do bem, atribuindo os encargos à parte que efetivamente o utiliza e retirando do credor fiduciário o dever de arcar com débitos acumulados anteriormente à retomada do imóvel.

Em 2021, o STJ decidiu que os custos associados ao depósito de um bem alienado fiduciariamente em um pátio privado são considerados obrigações *propter rem* e é de responsabilidade do credor fiduciário. Isso significa que a responsabilidade por esses custos recai sobre o proprietário do bem, independentemente de sua vontade expressa ou tácita. Para o tribunal, o arrendante é o responsável final pelo pagamento das despesas de estadia do veículo em um pátio privado, uma vez que ele mantém a propriedade do bem alienado durante o contrato de arrendamento mercantil (STJ, 2021).

Na seara ambiental, a jurisprudência do STJ tem reiteradamente reconhecido a obrigação de recuperação ambiental como *propter rem*. Isso implica que a responsabilidade recai sobre o proprietário atual do imóvel, como, por exemplo, o credor fiduciário, ainda que o dano ambiental tenha sido causado por titular anterior ou pelo devedor fiduciário, deslocando o foco da culpa para a preservação da função socioambiental da propriedade. Essa interpretação impõe ao titular o dever de compatibilizar o uso do bem com a proteção ambiental, buscando impedir usos predatórios e assegurar que a titularidade da propriedade implique, necessariamente, responsabilidades ambientais.

O marco emblemático desse entendimento foi a edição da Súmula 623 do STJ, em 2018, segundo a qual "as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor" (STJ, 2018). Segundo Tartuce (2024), essa abordagem é inovadora ao propor uma nova interpretação de um princípio tradicional do Direito Civil, fundamentando-se principalmente na responsabilidade objetiva ambiental do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

A Súmula 623 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi amplamente criticada por equiparar a obrigação *propter rem* à responsabilidade civil ambiental. As críticas concentram-se em distinções conceituais fundamentais: enquanto a obrigação *propter rem* decorre exclusivamente da titularidade de um direito real, independentemente de conduta ou culpa, a responsabilidade civil ambiental — ainda que objetiva — exige a presença de dano, conduta e nexo causal (Contadin; Sousa, 2019; Franzolin; Castro, 2019). Tal equiparação, segundo os críticos, compromete a autonomia teórica dos institutos, podendo impor obrigações desproporcionais a adquirentes por danos anteriores à aquisição do bem e fomentar um sistema que transfere responsabilidades a terceiros que não teriam condições de evitar o evento danoso, como poderia ser o caso dos credores fiduciários, que possuem apenas a propriedade resolúvel do bem, sem qualquer poder de fato sobre ele. Essa abordagem comprometeria a segurança jurídica ao desconsiderar o nexo causal e responsabilizar pessoas que não contribuíram, direta ou indiretamente, para o dano ambiental (Contadin; Souza, 2019). Ressalte-se que os dois institutos possuem naturezas

distintas: a obrigação *propter rem* é vinculada à titularidade de um direito real sobre determinado bem, ao passo que a responsabilidade civil ambiental nasce da ocorrência de um dano e da demonstração de vínculo causal entre a conduta — ainda que omissiva ou indireta — e o prejuízo ambiental. A crítica central, portanto, recai sobre a ausência de nexo causal nos casos em que o atual proprietário ou possuidor não teve qualquer participação na produção do dano.

No julgamento do Tema Repetitivo 1.204, o STJ reafirmou esse entendimento, introduzindo, todavia, ressalva relevante: embora a obrigação ambiental possa ser exigida de proprietários ou possuidores atuais e anteriores, a responsabilização do alienante exige que este detenha o direito real à época do dano ou tenha contribuído para sua ocorrência[5] (STJ, 2023). Essa modulação refina a aplicação do caráter *propter rem*, aproximando-a de critérios da responsabilidade civil, tendo como argumento central a proteção do meio ambiente como bem difuso e a necessidade de eficácia das medidas reparatórias. Ou seja, o antigo proprietário não responde por danos ocorridos após a perda da posse ou domínio, salvo se ele próprio retornar e causar a degradação. No entanto, se ele transferiu o imóvel já degradado, mesmo sem ter causado o dano, assume responsabilidade por ter convivido com a situação e repassado o bem nessa condição (STJ, 2023).

A responsabilidade ambiental, por força da obrigação *propter rem*, recai sobre todos que usufruem ou usufruíram do imóvel, alcançando tanto atuais quanto antigos proprietários ou possuidores. Essa natureza jurídica reconhece que os danos ambientais podem ultrapassar o período de posse, exigindo uma reparação contínua. A responsabilidade é solidária nos moldes do art. 942 do Código Civil em conjunto com os arts. 3, IV e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81.

Mesmo após o estabelecimento da tese do Tema Repetitivo 1.204, a crítica com relação à "confusão" entre a obrigação *propter rem* e a responsabilidade civil ambiental permanece, sob a alegação de insegurança jurídica e de imposição de "ônus excessivo, a depender do caso concreto, ao novo proprietário de um bem imóvel que eventualmente tenha algum passivo ambiental" (Silva; Lucena Júnior; Silva, 2024, p. 32). No entanto, o verdadeiro

[5] "As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente" (STJ, 2023).

ponto de tensão parece residir na delimitação da figura do poluidor indireto e na extensão de sua responsabilidade, independentemente da vinculação da obrigação direta com o bem. Em tais hipóteses, a responsabilidade não decorre de uma relação causal naturalística, mas sim normativa: considera-se que o poluidor indireto — como o Estado que se omite na fiscalização ou o banco que financia a atividade poluidora — contribuiu para o dano ao descumprir um dever de segurança imposto pelo ordenamento (Bechara, 2019). Nessa perspectiva, a norma jurídica estabelece o nexo de causalidade necessário à responsabilização. Assim, responsabiliza-se o agente que, embora não tenha causado diretamente o dano, deixou de agir quando tinha o dever jurídico de fazê-lo. Nesse sentido o voto da relatora no julgamento do tema repetitivo: se o antigo proprietário transferiu o imóvel já degradado, mesmo sem ter causado o dano, assume responsabilidade por ter convivido com a situação e repassado o bem nessa condição (STJ, 2023).

No que diz respeito à extensão da obrigação *propter rem* ambiental, é importante esclarecer que ela se limita à preservação e à recomposição das condições ambientais do imóvel. Por força dessa obrigação, o proprietário é compelido a restaurar o equilíbrio ecológico da propriedade, ainda que o dano tenha sido causado por terceiro — como locatário, comodatário, arrendatário ou antigo proprietário. Os danos extrapatrimoniais ou difusos, como aqueles à saúde ou ao meio ambiente externo à área do imóvel, extrapolam o alcance da obrigação *propter rem* e recaem exclusivamente sobre os agentes que praticaram diretamente os atos lesivos (Bechara, 2019). A titularidade do domínio basta para atrair a incidência da obrigação legal de recomposição, cuja natureza *propter rem* confere ao Poder Público maior flexibilidade na escolha do legitimado passivo para assegurar a efetividade da tutela ambiental. Isso impede que a responsabilidade seja afastada pela simples venda do imóvel.

A possibilidade de responsabilização solidária do proprietário mesmo não tendo diretamente realizado o dano ambiental é considerada positiva do ponto de vista protetivo ambiental, fundamentando-se no dever geral da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações nos termos do *caput* do art. 225 da Constituição. A ampliação do rol de responsáveis pela recuperação do ambiente lesado agiliza, em tese, o retorno ao *status quo* anterior à degradação.

A equiparação entre obrigação *propter rem* e responsabilidade civil ambiental pelo STJ, apesar das críticas, deve ser compreendida à luz da gravidade da crise ambiental atual. O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF) justifica uma releitura funcional do direito de propriedade, priorizando sua função ecológica em detrimento de concepções civilistas tradicionais. O nexo causal, nesta perspectiva, estabelece-se pela própria relação jurídica com o bem, uma vez que a aquisição da propriedade implica também a assunção de suas obrigações ambientais, conforme preconiza o paradigma da função socioambiental da propriedade. A responsabilidade do alienante, quando preservada pelo Tema 1.204 do STJ nos casos em que este contribuiu para o dano, complementa o sistema de proteção ao estabelecer uma responsabilidade solidária que maximiza as possibilidades de recuperação do dano ambiental. Esta solução é congruente com o princípio da máxima efetividade da tutela ambiental e com a natureza difusa e indisponível do bem jurídico protegido (STJ, 2023).

Mesmo no contexto da alienação fiduciária, a ampliação da natureza *propter rem* às obrigações ambientais representa um avanço necessário. Embora o credor fiduciário detenha apenas a propriedade resolúvel e não exerça posse direta sobre o bem, sua posição como titular formal do domínio justifica sua inclusão no rol de responsáveis pela recuperação ambiental. Esta abordagem incentiva a realização de diligência ambiental antes da concessão do crédito, promovendo práticas mais sustentáveis no mercado financeiro e imobiliário.

As instituições financeiras exercem papel relevante na prevenção de danos ambientais, especialmente ao financiarem empreendimentos com potencial poluidor. Dada essa relevância, a legislação lhes impõe um dever de segurança específico: condicionar a concessão do crédito à apresentação das licenças ambientais exigidas. Essa obrigação encontra respaldo tanto na Lei nº 6.803/1980, que trata do zoneamento industrial, quanto na Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Ambas determinam que bancos e entidades gestoras de incentivos públicos só podem aprovar projetos ou conceder financiamentos aos empreendimentos devidamente licenciados.

Embora tais normas não atribuam expressamente responsabilidade solidária às instituições financeiras, sua omissão no cumprimento desse dever

pode ensejar sua responsabilização como poluidoras indiretas. Isso ocorre porque a violação do dever de segurança legalmente imposto — ao conceder crédito sem exigir a regularidade ambiental do empreendimento — estabelece um nexo causal normativo entre a atividade financiada e o dano ambiental. Nessa hipótese, a instituição financeira é considerada corresponsável, pois contribuiu para viabilizar a atividade lesiva, limitando-se aos contornos do dever de segurança (Bechara, 2019).

A responsabilização do credor fiduciário, longe de desvirtuar os fundamentos da responsabilidade objetiva, reforça o caráter preventivo do direito ambiental ao estimular a incorporação de critérios ambientais na análise de risco das operações financeiras. A eventual diluição da segurança jurídica das garantias reais é compensada pelo ganho em termos de proteção ambiental e pela promoção de um modelo de desenvolvimento econômico mais sustentável, alinhado aos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil na área ambiental.

A responsabilidade civil do credor fiduciário atua, portanto, como um mecanismo de proteção não apenas ao devedor, mas também à coletividade, especialmente quando se trata de obrigações *propter rem* de natureza ambiental. Nesse contexto, a responsabilização do credor fiduciário não pode ser compreendida apenas à luz do equilíbrio contratual, mas também como expressão dos princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade e do dever de proteção ambiental. Reforça-se, assim, a necessidade de que o credor atue com diligência, transparência e boa-fé, garantindo que seus atos estejam em conformidade com as normas legais, contratuais e ambientais vigentes.

Diante disso, o cumprimento rigoroso dos deveres do credor fiduciário é essencial para preservar tanto a segurança jurídica quanto a sustentabilidade socioambiental. A observância dos compromissos legais e contratuais contribui para a previsibilidade e confiança no sistema da alienação fiduciária, reduz a incidência de litígios e fortalece a estabilidade do mercado financeiro e imobiliário, sem desconsiderar a centralidade da proteção ecológica no ordenamento jurídico brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da responsabilidade do credor fiduciário em obrigações *propter rem* evidencia a complexidade da relação jurídica estabelecida na propriedade fiduciária. A alienação fiduciária se consolidou como um mecanismo essencial para a segurança do crédito, proporcionando maior previsibilidade aos agentes financeiros e viabilizando o crescimento econômico. No entanto, as controvérsias acerca da extensão das obrigações do credor fiduciário, especialmente no que tange à sua legitimidade passiva em ações tributárias, condominiais e ambientais, revelam desafios jurídicos que ainda demandam uniformização na jurisprudência.

Embora o devedor fiduciante detenha a posse direta do bem e, em regra, seja o responsável primário pelo cumprimento das obrigações *propter rem*, há casos em que o credor fiduciário é incluído no polo passivo de demandas judiciais. A posição dos tribunais superiores tem oscilado, ora reconhecendo a responsabilidade exclusiva do devedor fiduciante, ora admitindo a solidariedade do credor fiduciário, principalmente nos casos em que este consolida a propriedade em seu nome.

Diante desse cenário, a definição clara dos limites da responsabilidade do credor fiduciário é fundamental para garantir a segurança jurídica das operações de crédito. A jurisprudência tem caminhado no sentido de restringir a responsabilidade do credor fiduciário aos momentos em que este efetivamente assume a posse e o domínio do bem, afastando sua inclusão automática em execuções fiscais e ações de cobrança condominial. A depender da consolidação desse entendimento, a tendência é que haja maior previsibilidade para as partes envolvidas nos contratos de alienação fiduciária.

No entanto, quando se trata de obrigações de natureza ambiental, que envolvem a proteção ecológica, o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) vai no sentido da prevalência do princípio da função socioambiental da propriedade, relativizando, nesse caso, a segurança jurídica devida ao credor fiduciário. A natureza *propter rem* dessas obrigações, ao incidir diretamente sobre o bem, impõe deveres que não podem ser integralmente afastados com base na ausência de posse ou culpa do titular. Por isso, a proteção ambiental pode justificar a responsabilização do credor fiduciário,

sobretudo quando este tiver consolidado a propriedade ou se beneficiar direta ou indiretamente da atividade lesiva. Certo pois, que as implicações desta decisão vão além da legislação ambiental, afetando transações imobiliárias e de planejamento imobiliário, isso porque, as obrigações ambientais podem ser repassadas a futuros proprietários ou sucessores, criando potenciais responsabilidades para aqueles envolvidos nas transações imobiliárias.

Além disso, reforça-se a importância da adoção de boas práticas contratuais e do monitoramento contínuo do bem, a fim de mitigar riscos para ambas as partes. Cláusulas contratuais claras, a transparência na comunicação entre credor e devedor e a observância da legislação vigente são elementos essenciais para evitar litígios e garantir o equilíbrio da relação fiduciária.

Por fim, a alienação fiduciária continuará sendo um dos principais instrumentos de garantia no mercado de crédito, desde que seus fundamentos jurídicos sejam interpretados de forma coerente e previsível, sem desconsiderar a centralidade dos princípios ambientais e a necessidade de compatibilizar a segurança jurídica com a função socioambiental da propriedade. O aprofundamento da jurisprudência e a regulamentação de pontos controversos podem contribuir para uma maior estabilidade nas relações contratuais, favorecendo tanto a proteção dos credores quanto o acesso ao crédito por parte dos devedores, sem negligenciar os compromissos constitucionais de proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

BECHARA, Erika. A responsabilidade civil do poluidor indireto e a obrigação *propter rem* dos proprietários de imóveis ambientalmente degradados. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 48, p. 137-165, mar./abr., 2019. Disponível em: https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Artigo-responsabilidade-poluidor-indireto-4.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

CONTADIN, E. A.; SOUZA, E. Dever ambiental "*propter rem*" e reponsabilidade civil por dano ambiental: diferenciações necessárias. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, 2019. DOI: 10.37963/iberc.v2i3.88. Disponível em: https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/88. Acesso em: 10 maio 2025.

FRANZOLIN, Cláudio José; CASTRO, Isabella Silveira de. Obrigação *propter rem* e direito ambiental: análise à luz de casos decididos no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Direito Ambiental [recurso eletrônico]**, São Paulo, n. 93, jan./mar. 2019. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32900. Acesso em: 10 maio 2025.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito civil brasileiro**: teoria geral das obrigações. 22. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições direito civil-introdução ao direito civil-teoria geral do direito civil.** 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SILVA, Túlio Macedo Rosa e; LUCENA JÚNIOR, Aldo Reis de Araújo; SILVA, Talissa Fernanda Albertino da. A natureza jurídica *propter rem* das obrigações ambientais a partir do recurso especial nº 1.962.089/MS. **Revista Vertentes do Direito**, *[s. l.]*, v. 11, n. 1, p. 19–34, 2024. DOI: 10.20873/uft.2359-0106.2024.v11n1.p19-34. Disponível em: https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/18172. Acesso em: 10 maio 2025.

STF. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Repercussão geral no RE 1320059 RG/SP**. Recurso extraordinário. Representativo da controvérsia. Tributário e processual civil [...]. Relator: Ministro Presidente Luiz Fux. Julgado em 29 abr. 2021. Publicado em 21 maio 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755922251. Acesso em: 8 maio 2025.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.817.294/SP**. Agravo interno. Recurso especial. Ação de cobrança de despesas com remoção e estadia de veículo em pátio privado [...]. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 19 abr. 2021. Publicado em 26 abr. 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901559180&dt_publicacao=26/04/2021. Acesso em: 8 maio 2025.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.731.735/SP**. Direito civil processual civil. Recurso especial. Ação de cobrança. Despesas condominiais. [...]. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 13 nov. 2018. Publicado em 22 nov. 2018a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401396880&dt_publicacao=22/11/2018. Acesso em: 8 maio 2025.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 623. As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. **DJe**, 17 dez. 2018b. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5052/5179. Acesso em: 8 maio 2025.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 1.158**. O credor fiduciário, antes da consolidação da propriedade e da imissão na posse no imóvel objeto da alienação fiduciária, não pode ser considerado sujeito passivo do IPTU, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 34 do CTN. Relator: Ministro Teodoro Silva Santos. Publicado em 19 mar. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=301232652&registro_numero=202102198666. Acesso em: 8 maio 2025.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 1.204**. As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 13 set. 2023. Publicado em 26 set. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1204&cod_tema_final=1204. Acesso em: 8 maio 2025.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024a.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das obrigações e responsabilidade civil. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024b.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil**: direitos reais. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

VENOSA, Sílvio de S. **Direito civil**: obrigações e responsabilidade civil. 25. ed. Barueri-SP: Atlas, 2024a.

VENOSA, Sílvio de S. **Direito civil**: reais. 24. ed. Barueri-SP: Atlas, 2024b.

TAXONOMIA CREDIT

Josafá Araújo Fernandes: Redação do manuscrito original.

Júlia Mattei: Redação - revisão e edição.

Recebido em: 02/08/2025
Aceito em: 03/06/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12280

"O CURRÍCULO ESCOLAR NÃO É NEUTRO": DIREITO DE APRENDER E JUSTIÇA SOCIAL FRENTE AO NEOCONSERVADORISMO

"THE SCHOOL CURRICULUM IS NOT NEUTRAL": THE RIGHT TO LEARN AND SOCIAL JUSTICE IN THE FACE OF NEOCONSERVATISM

Mateus Magalhães da Silva

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (PGEDU-UEMS). Pós-graduado em Direito (lato sensu). Pós-Graduando em Direitos Humanos (lato sensu). Graduado em Direito pela UEMS.

E-mail: magalhaesmateus3@gmail.com

https://orcid.org/0000-0003-2653-4361

Kelvi Faria Pereira

Graduando em Direito pela UEMS.

E-mail: kelvifaria@gmail.com

https://orcid.org/0009-0004-7989-2722

RESUMO: O artigo analisa de que modo discursos neoconservadores incidem sobre disputas curriculares no Brasil e podem restringir o direito constitucional à educação, especialmente quanto à liberdade de aprender, ensinar e pensar criticamente. Parte-se do problema de saber se a defesa de uma suposta neutralidade escolar compromete a justiça social no currículo e a formação plural assegurada pela Constituição da República de 1988. O objetivo geral consiste em examinar a relação entre currículo, neoconservadorismo e direito à educação, com ênfase nos princípios constitucionais da liberdade de ensino, do pluralismo de ideias, da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Metodologicamente, utilizou-se pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise de obras sobre currículo, justiça curricular e neoconservadorismo, bem como de documentos normativos e decisões do Supremo Tribunal Federal relativas à liberdade de ensinar e à abordagem de temas socialmente sensíveis na escola. Os resultados indicam que a neutralidade curricular funciona como discurso político que pode ocultar escolhas ideológicas, limitar a autonomia docente e reduzir a escola a instrumento de reprodução de valores hegemônicos. Conclui-se que a proteção jurídica do currículo democrático exige políticas educacionais comprometidas com pluralismo, inclusão, participação social e vedação de censuras pedagógicas incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Currículo escolar; Direito à educação; Justiça social; Neoconservadorismo; Políticas educacionais.

ABSTRACT: This article analyzes how neoconservative discourses affect curricular disputes in Brazil and may restrict the constitutional right to education, especially regarding the freedom to learn, teach, and think critically. The research problem asks whether the defense of alleged school neutrality undermines social justice in the curriculum and the plural education guaranteed by the 1988 Brazilian Constitution. The general objective is to examine the relationship among curriculum, neoconservatism, and the right to education, with emphasis on the constitutional principles of freedom of teaching, pluralism of ideas, equality, and human dignity. Methodologically, the study adopts a qualitative, bibliographic, and documentary approach, based on works on curriculum, curricular justice, and neoconservatism, as well as legal documents and decisions of the Brazilian Supreme Federal Court concerning freedom of teaching and the discussion of socially sensitive topics at school. The results indicate that curricular neutrality operates as a political discourse that may conceal ideological choices, limit teacher autonomy, and reduce schools to instruments for reproducing hegemonic values. The article concludes that legal protection of a democratic curriculum requires educational policies committed to pluralism, inclusion, social participation, and the prohibition of pedagogical censorship incompatible with the democratic rule of law.

KEYWORDS: Educational policies; Neoconservatism; Right to education; School curriculum; Social justice.

Como citar: SILVA, Mateus Magalhães da; PEREIRA, Kelvi Faria. "O currículo escolar não é neutro": direito de aprender e justiça social frente ao neoconservadorismo. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 87-100, 2026.

INTRODUÇÃO

As disputas em torno do currículo escolar ganharam maior visibilidade no Brasil diante do avanço de discursos que defendem uma escola supostamente neutra. Essa defesa, embora se apresente como proteção contra a chamada doutrinação, precisa ser examinada criticamente, pois o currículo nunca é apenas uma lista técnica de conteúdos. Ele expressa escolhas políticas, culturais, jurídicas e pedagógicas sobre o tipo de formação humana que a sociedade considera legítima (Apple, 2006).

A Constituição da República de 1988 atribui à educação a finalidade de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Além disso, estabelece que o ensino deve observar a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, bem como o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Por isso, qualquer tentativa de reduzir o currículo a um discurso único, moralizante ou censório deve ser lida também como questão jurídica, e não apenas pedagógica (Brasil, 1988).

O problema central da pesquisa consiste em verificar se o neoconservadorismo, por meio de seus movimentos políticos e normativos, tem prejudicado o direito constitucional de aprender e pensar criticamente, especialmente quando propõe limites ao debate escolar sobre desigualdades, gênero, raça, diversidade, cidadania e direitos humanos. A hipótese sustentada é a de que a neutralidade curricular, quando convertida em dever jurídico ou pauta política de controle, pode violar a função democrática da escola e comprometer a justiça social na educação (Lima; Hypolito, 2019).

O objetivo geral é analisar como políticas e discursos neoconservadores interferem no currículo educacional e de que maneira essa interferência pode comprometer o direito à educação. Como objetivos específicos, busca-se compreender o currículo como campo de disputa social; identificar estratégias de controle ideológico sobre conteúdos escolares; relacionar currículo, liberdade de cátedra e pluralismo constitucional; e indicar diretrizes para uma reconstrução curricular comprometida com justiça social e inclusão.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. A revisão bibliográfica contempla autores do campo curricular,

como Apple, Sacristán, Saviani, Connell e Duarte, além de estudos recentes sobre BNCC e políticas curriculares. A análise documental recai sobre a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Base Nacional Comum Curricular e julgados do Supremo Tribunal Federal sobre liberdade de ensinar, pluralismo de ideias e inconstitucionalidade de normas inspiradas no movimento Escola sem Partido. A interpretação do material foi orientada pela análise de conteúdo, com pré-análise, exploração do material, categorização e inferência crítica (Bardin, 1977).

Justifica-se a pesquisa porque a escola ocupa posição estratégica na formação democrática. Quando o currículo silencia experiências sociais historicamente marginalizadas, a promessa constitucional de igualdade material perde efetividade. Por outro lado, quando a escola reconhece conflitos sociais e os transforma em objeto de reflexão pedagógica, contribui para a formação de sujeitos capazes de compreender o mundo, participar da vida pública e questionar desigualdades naturalizadas.

O artigo está estruturado em cinco tópicos analíticos. O primeiro discute o currículo como construção social e campo de poder. O segundo examina a relação entre neoconservadorismo, neutralidade e censura pedagógica. O terceiro aprofunda a dimensão constitucional do direito à educação. O quarto analisa a BNCC e as políticas curriculares recentes. O quinto apresenta diretrizes jurídico-pedagógicas para a proteção de um currículo democrático.

1. CURRÍCULO, PODER E JUSTIÇA CURRICULAR

O currículo escolar pode ser compreendido, em primeiro plano, como organização de conteúdos, habilidades e experiências formativas. Entretanto, sua função não se limita à ordenação técnica do ensino. Ao selecionar o que deve ser ensinado, quando deve ser ensinado e de que modo deve ser avaliado, o currículo define também quais conhecimentos serão legitimados e quais permanecerão em posição secundária ou invisível (Sacristán, 2010).

Essa seleção não ocorre em espaço neutro. Em sociedades marcadas por desigualdades de classe, raça, gênero e território, a escola tende a reproduzir valores de grupos com maior capacidade de influenciar políticas públicas. Desse modo, conteúdos apresentados como universais podem expressar uma tradição

seletiva, na qual certos saberes são reconhecidos como cultura legítima, enquanto outros são tratados como periféricos, locais ou irrelevantes (Apple, 2006).

A justiça curricular exige que a escola vá além da distribuição formal de vagas, livros e avaliações (Costa; Araújo; Ponce, 2023). A igualdade de acesso é indispensável, mas insuficiente quando os conteúdos oferecidos reforçam apagamentos históricos. Um currículo justo precisa reconhecer experiências de grupos subalternizados, como populações negras, indígenas, mulheres, pessoas pobres e sujeitos LGBTQIAPN+, sem transformar sua presença em tema episódico ou meramente comemorativo (Connell, 1997).

Nessa perspectiva, o professor não deve ser reduzido a executor de apostilas ou reprodutor de prescrições externas. A prática docente envolve mediação, contextualização e responsabilidade pedagógica. Ao relacionar o conhecimento escolar com a realidade concreta dos estudantes, o docente contribui para a formação de identidades, repertórios culturais e capacidades críticas que não se esgotam na preparação para provas ou para o mercado de trabalho (Silva, 2018).

A leitura crítica do currículo também permite compreender o chamado currículo oculto. Regras de comportamento, hierarquias escolares, critérios de mérito e formas de avaliação ensinam valores mesmo quando não aparecem expressamente nos planos de aula. Quando tais práticas naturalizam obediência, competição e conformismo, a escola pode colaborar para a manutenção de desigualdades que deveria enfrentar (Apple, 2006).

Por isso, a análise do currículo precisa perguntar quem seleciona os conhecimentos, quais interesses orientam essa escolha e quais grupos são beneficiados por determinada organização escolar. Essas perguntas deslocam o debate de uma falsa neutralidade para a dimensão democrática da educação, pois demonstram que toda política curricular contém uma concepção de sociedade, de sujeito e de cidadania (Apple, 2006).

Uma educação crítica não significa a recusa de conhecimentos sistematizados, científicos ou clássicos (Apple, 2011). Ao contrário, significa garantir que esses conhecimentos sejam apropriados pelos estudantes de modo amplo, articulado e emancipador. O problema não está em ensinar ciência, literatura, história ou filosofia, mas em apresentá-las como repertórios

fechados, sem conexão com as disputas sociais e com os problemas concretos que atravessam a vida dos alunos (Duarte, 2018).

2. NEOCONSERVADORISMO, NEUTRALIDADE E CENSURA PEDAGÓGICA

O neoconservadorismo contemporâneo pode ser compreendido como articulação política que combina moralismo familiar, punitivismo, defesa de valores religiosos tradicionais e aproximação com agendas neoliberais (Lacerda, 2018; Peroni; Caetano; Arelaro, 2019). No campo educacional, essa articulação aparece em discursos que acusam professores de doutrinação e defendem maior controle sobre o que pode ser tratado em sala de aula (Lacerda, 2018).

No Brasil, a expansão desses discursos tornou-se evidente em proposições associadas ao movimento Escola sem Partido. A promessa de neutralidade funciona como linguagem aparentemente técnica, mas frequentemente opera como tentativa de restringir debates sobre gênero, sexualidade, racismo, desigualdade social, direitos humanos e participação política. O resultado é a transformação de temas constitucionais em assuntos suspeitos ou proibidos (Lima; Hypolito, 2019).

Esse movimento não deve ser analisado apenas como divergência pedagógica. Quando se pretende impor por lei uma neutralidade política e ideológica ao professor, cria-se ambiente de vigilância, autocensura e insegurança jurídica. A consequência é a limitação da liberdade de ensinar e da liberdade de aprender, especialmente porque estudantes deixam de ter contato com interpretações plurais sobre problemas sociais relevantes (Brasil, 2020a).

O argumento neoconservador costuma afirmar que a família teria direito exclusivo de definir certos valores transmitidos às crianças e adolescentes (Dubet, 2004). Embora a participação familiar seja constitucionalmente relevante, ela não autoriza a supressão do dever estatal de oferecer educação plural, científica e democrática. A escola pública, em especial, não pode ser convertida em prolongamento de uma moral privada específica, pois deve atender a uma sociedade plural (Brasil, 1988).

A defesa de neutralidade também se relaciona com a disputa pela BNCC e por políticas de padronização curricular. Quando se centraliza o currículo sem

participação democrática efetiva, abre-se espaço para que redes políticas, empresariais, religiosas ou partidárias influenciem a definição do conhecimento legítimo. Estudos recentes sobre a BNCC demonstram que sua construção mobilizou diferentes atores e interesses em torno da política curricular nacional (Araujo; Lopes, 2023).

Não se trata de negar que a escola deva evitar proselitismo partidário ou imposição abusiva de crenças pessoais. A questão é distinguir responsabilidade pedagógica de censura. O professor deve atuar com rigor científico, abertura ao contraditório e respeito aos estudantes, mas isso não significa abandonar temas sensíveis. Pelo contrário, a educação democrática exige que conflitos sociais sejam estudados com método, pluralidade e compromisso com direitos fundamentais (Araujo; Lopes, 2023).

O currículo que se pretende neutro tende a ocultar sua própria parcialidade (Apple, 2000). Ao proibir determinados debates em nome da proteção moral, conserva-se a visão de mundo dominante como se ela fosse natural. Assim, a neutralidade deixa de ser garantia de equilíbrio e passa a funcionar como mecanismo de silenciamento de grupos historicamente excluídos do espaço escolar (Apple, 2003).

3. DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO, LIBERDADE DE ENSINAR E PLURALISMO

A educação, na ordem constitucional brasileira, é direito social e dever do Estado, da família e da sociedade. O art. 205 da Constituição Federal estabelece a vinculação da educação ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. Essa formulação impede que o ensino seja reduzido a treinamento técnico ou adaptação passiva ao mercado (Brasil, 1988).

O art. 206 da Constituição Federal reforça essa compreensão ao estabelecer princípios como igualdade de condições para acesso e permanência na escola, liberdade de aprender e ensinar, pluralismo de ideias e valorização dos profissionais da educação. Esses princípios formam um núcleo de proteção jurídica da escola democrática, impedindo que políticas públicas eliminem

campos inteiros do saber ou imponham visão única sobre temas sociais (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também vincula a educação à liberdade, à tolerância, ao pluralismo e ao preparo para a cidadania. Assim, a autonomia pedagógica não é privilégio corporativo do professor, mas condição para que os estudantes tenham acesso a um processo formativo amplo. A liberdade docente e o direito discente de aprender são dimensões complementares do mesmo projeto constitucional (Brasil, 1996).

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento relevante ao julgar a ADI 5.537/AL, que discutiu a Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas, conhecida como Programa Escola Livre. A Corte declarou a inconstitucionalidade da norma, reconhecendo vícios formais e materiais, inclusive a incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade e os princípios da liberdade de ensinar, da liberdade de aprender e do pluralismo de ideias (Brasil, 2020a).

Nesse julgamento, a Corte compreendeu que a supressão de domínios inteiros do saber compromete o alcance pleno e emancipatório do direito à educação. Também se reconheceu que vedações genéricas, formuladas para combater suposta doutrinação, podem produzir perseguição seletiva a professores e restringir a circulação de ideias em sala de aula (Brasil, 2020a).

Em sentido convergente, a ADPF 457/GO declarou inconstitucional lei municipal que proibia materiais com referência à chamada ideologia de gênero nas escolas municipais. O Supremo entendeu que a norma violava a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação e contrariava princípios de igualdade, liberdade de ensinar e dever estatal de promover inclusão e respeito à diversidade (Brasil, 2020b).

Essas decisões fortalecem o caráter jurídico do debate curricular. A disputa sobre o que pode ser ensinado não é apenas questão administrativa ou moral, mas matéria constitucional. Quando o currículo é usado para excluir temas ligados à diversidade, à desigualdade ou aos direitos fundamentais, o Estado deixa de cumprir sua obrigação de oferecer educação plural, inclusiva e compatível com o regime democrático (Brasil, 2020b).

A liberdade de cátedra, nesse contexto, não significa autorização para arbitrariedade, mas garantia institucional contra censuras ideológicas. Ela deve

ser exercida com responsabilidade, fundamentação científica e respeito à dignidade dos estudantes. Ao mesmo tempo, não pode ser esvaziada por políticas que transformam o professor em agente vigiado e impedem o debate crítico sobre a realidade social (Brasil, 2020b).

4. BNCC, POLÍTICAS CURRICULARES E RISCOS DE RETROCESSO

A Base Nacional Comum Curricular ocupa lugar central nas disputas curriculares brasileiras. Como documento normativo de alcance nacional, ela organiza expectativas de aprendizagem e influencia materiais didáticos, avaliações, formação docente e políticas educacionais. Por isso, sua elaboração e sua interpretação precisam ser submetidas a controle democrático e análise crítica permanente (Freitas, 2023).

A centralização curricular pode produzir efeitos ambíguos. De um lado, pode contribuir para assegurar parâmetros mínimos de aprendizagem em todo o país. De outro, pode reduzir a autonomia das escolas e professores quando é aplicada de modo rígido, padronizado e desconectado das realidades locais. A qualidade da educação não se mede apenas pela uniformidade dos conteúdos, mas pela capacidade de formar sujeitos críticos em contextos socialmente desiguais (Pykocz; Benites, 2023).

A literatura recente aponta que a BNCC deve ser entendida como documento atravessado por redes políticas e por disputas de governança. Isso significa que ela não é produto puramente técnico, mas resultado de negociações entre atores estatais, organizações privadas, especialistas e grupos com diferentes projetos de educação. Essa constatação reforça a necessidade de transparência, participação social e controle público sobre políticas curriculares (Araujo; Lopes, 2023).

Outro risco está na redução da educação a competências mensuráveis. A ênfase em avaliações de larga escala e rankings pode empobrecer o debate pedagógico quando desloca a finalidade da escola para o desempenho numérico. Formação ética, cidadania, solidariedade, pensamento crítico e compreensão das desigualdades não podem ser tratados como acessórios de menor importância (Sacristán, 2016).

As reformas curriculares recentes também precisam ser analisadas à luz da justiça social. Em um país com profundas desigualdades materiais, estudantes não chegam à escola em condições iguais. Um currículo que ignora pobreza, racismo, desigualdade de gênero, violências e exclusões territoriais tende a responsabilizar individualmente o aluno pelo fracasso escolar, sem enfrentar as estruturas que limitam sua aprendizagem (Saviani, 2025).

Ao mesmo tempo, a crítica à BNCC ou às políticas de padronização não implica recusa de uma base comum. O desafio é construir uma base que não elimine a pluralidade, que respeite a autonomia pedagógica e que permita às escolas dialogar com suas comunidades. A base comum deve funcionar como ponto de partida para a democratização do conhecimento, e não como teto que impede abordagens críticas, interdisciplinares e contextualizadas (Saviani, 2025).

O currículo comprometido com justiça social precisa reconhecer que aprender não é apenas memorizar conteúdos, mas desenvolver condições para interpretar a realidade. Nesse sentido, o direito de aprender inclui o direito de perguntar, duvidar, comparar perspectivas, conhecer conflitos históricos e compreender que a sociedade pode ser transformada por ação coletiva e participação democrática (Saviani, 2025).

5. DIRETRIZES JURÍDICO-PEDAGÓGICAS PARA UM CURRÍCULO DEMOCRÁTICO

A proteção de um currículo democrático exige, em primeiro lugar, o reconhecimento expresso de que neutralidade absoluta é incompatível com a própria natureza do ato educativo. Toda seleção curricular envolve valores, finalidades e concepções de mundo. O que o Direito deve exigir não é neutralidade impossível, mas pluralismo, fundamentação científica, transparência pedagógica e respeito aos direitos fundamentais (Brasil, 1988).

Em segundo lugar, políticas públicas educacionais devem assegurar participação efetiva de professores, estudantes, famílias, universidades e comunidades escolares na elaboração e revisão curricular. A gestão democrática prevista na Constituição não se realiza por mera consulta formal,

mas por processos deliberativos capazes de incorporar diferentes experiências sociais (Brasil, 1988).

Em terceiro lugar, é necessário proteger juridicamente a liberdade docente contra censuras genéricas. Normas que utilizam expressões vagas, como doutrinação, ideologia ou neutralidade, podem criar insegurança e autorizar perseguições seletivas. O controle de abusos deve ocorrer por critérios objetivos, sem impedir a abordagem pedagógica de temas constitucionais, científicos e socialmente relevantes (Brasil, 2020a).

Em quarto lugar, o currículo deve incorporar a diversidade como conteúdo estruturante, e não como pauta lateral. A igualdade material exige que a escola trate de racismo, gênero, classe, deficiência, violência, território, cultura indígena, cultura afro-brasileira e direitos humanos de modo responsável e interdisciplinar. Silenciar tais temas não protege estudantes, apenas mantém desigualdades fora do alcance da reflexão crítica (Brasil, 2020b).

Em quinto lugar, avaliações educacionais devem ser compatibilizadas com finalidades formativas amplas. Indicadores são úteis para diagnóstico, mas não podem definir sozinhos o sentido da qualidade educacional. Uma escola democrática precisa formar para leitura, escrita, ciência e trabalho, mas também para convivência plural, participação política, solidariedade e autonomia intellectual (Brasil, 2020b).

Por fim, a reconstrução curricular deve ser compreendida como política preventiva contra retrocessos ideológicos. O Direito pode atuar por meio do controle de constitucionalidade, da proteção da liberdade de ensinar, da exigência de participação democrática e da responsabilização de atos discriminatórios. A pedagogia, por sua vez, deve transformar esses parâmetros jurídicos em práticas escolares concretas (Brasil, 2020b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa confirmou a hipótese de que o currículo escolar não é neutro. A seleção de conteúdos, métodos e avaliações expressa disputas sociais e projetos de formação humana. Por isso, a defesa de uma neutralidade absoluta, sobretudo quando convertida em pauta normativa de controle do professor,

pode ocultar interesses ideológicos e comprometer a função democrática da escola.

Constatou-se que o neoconservadorismo interfere no currículo principalmente por meio da moralização do debate educacional, da acusação genérica de doutrinação e da tentativa de excluir temas relacionados a desigualdades, diversidade e direitos humanos. Essa atuação afeta não apenas a autonomia docente, mas também o direito dos estudantes de aprender em ambiente plural, científico e comprometido com a cidadania.

O fortalecimento jurídico do artigo permitiu demonstrar que o debate curricular encontra fundamento direto na Constituição Federal, na LDB e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A ADI 5.537/AL e a ADPF 457/GO indicam que leis ou políticas que imponham censura pedagógica, neutralidade ideológica obrigatória ou exclusão de temas ligados à diversidade violam a liberdade de ensinar, a liberdade de aprender, o pluralismo de ideias, a igualdade e a dignidade humana.

Como resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que movimentos neoconservadores podem prejudicar o direito constitucional de aprendizagem crítica quando transformam a escola em espaço de silenciamento. A justiça social curricular exige que o Estado garanta condições para que todos os estudantes tenham acesso não apenas a conteúdos mínimos, mas a conhecimentos capazes de ampliar sua compreensão do mundo e sua participação democrática.

Diante disso, sugerem-se diretrizes para políticas públicas: elaboração curricular com participação social efetiva; proteção da liberdade docente contra censuras vagas; inclusão estruturante de temas relacionados à diversidade e às desigualdades; avaliação educacional orientada por finalidades formativas amplas; e controle constitucional de normas que restrinjam o pluralismo pedagógico. Estudos futuros, especialmente empíricos, podem investigar como essas disputas aparecem no cotidiano escolar, nos materiais didáticos e na prática docente.

REFERÊNCIAS

APPLE, Michael W. **Educação crítica: análise internacional**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

APPLE, Michael W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

APPLE, Michael W. **Política cultural e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

ARAUJO, Hellen Gregol; LOPES, Alice Casimiro. Political networks in Brazilian education: the case of the National Curricular Common Core. **Education Policy Analysis Archives**, v. 31, 2023. DOI: 10.14507/epaa.31.8233. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.31.8233. Acesso em: 22 maio 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2026.

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/l9394.htm. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537/AL**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 24 ago. 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020a. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2020-08-24;5537-4991079. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 457/GO**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 24 abr. 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF457.pdf. Acesso em: 22 maio 2026.

CONNELL, R. W. **Escuelas y justicia social**. Madrid: Ediciones Morata, 1997.

COSTA, Thais Almeida; ARAÚJO, Wulcyene Berbari; PONCE, Branca Jurema. Justiça social e justiça curricular: enlaces teóricos para análise e proposição de políticas e práticas curriculares. **Revista Cocar**, Belém, v. 18, n. 36, p. 1-22, 2023. Disponível em: https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/6452. Acesso em: 22 maio 2026.

DUARTE, Newton. O currículo em tempos de obscurantismo beligerante. **Revista Espaço do Currículo**, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 139-145, 2018. DOI: 10.22478/ufpb.1983-1579.2018v2n11.39568. Disponível em: https://doi.org/10.22478/ufpb.1983-1579.2018v2n11.39568. Acesso em: 22 maio 2026.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004. DOI: 10.1590/S0100-15742004000300002. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002. Acesso em: 22 maio 2026.

FREITAS, Henrique Campos. Considerações sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) enquanto um gênero de governança. **Calidoscópio**, São Leopoldo, v. 21, n. 2, p. 361-377, 2023. DOI: 10.4013/cld.2023.212.08. Disponível em: https://doi.org/10.4013/cld.2023.212.08. Acesso em: 22 maio 2026.

LACERDA, Marina Basso. **Neoconservadorismo de periferia: articulação familista, punitiva e neoliberal na Câmara dos Deputados**. 2018. 209 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e190901, 2019. DOI: 10.1590/S1678-4634201945190901. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945190901. Acesso em: 22 maio 2026.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel; ARELARO, Lisete Regina Gomes. BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 35-56, 2019. DOI: 10.21573/vol1n12019.93094. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol1n12019.93094. Acesso em: 22 maio 2026.

PYKOCZ, Danielle; BENITES, Larissa Cerignoni. A construção discursiva da realidade na Base Nacional Comum Curricular. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, e250430, 2023. DOI: 10.1590/S1678-4634202349250430por. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349250430por. Acesso em: 22 maio 2026.

SACRISTÁN, José Gimeno. O que significa o currículo? In: SACRISTÁN, José Gimeno (org.). **Saberes e incertezas sobre o currículo**. Porto Alegre: Penso, 2010.

SACRISTÁN, José Gimeno *et al.* **Educar por competências: o que há de novo?** Porto Alegre: Artmed, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Educação, pedagogia histórico-crítica e BNCC**. São Paulo: Expressão Popular, 2025.

SILVA, Roberto Rafael Dias da. Revisitando a noção de justiça curricular: problematizações ao processo de seleção dos conhecimentos escolares. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 34, e168824, 2018. DOI: 10.1590/0102-4698168824. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-4698168824. Acesso em: 22 maio 2026.

TAXONOMIA CREDIT

Mateus Magalhães da Silva: Conceituação; Metodologia; Investigação; Administração do projeto; Redação do manuscrito original; Redação - revisão e edição; Supervisão.

Kelvi Faria Pereira: Investigação; Curadoria de dados; Redação do manuscrito original; Redação - revisão e edição.

Recebido em: 02//06/2026
Aceito em: 03/06/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12181

A EFETIVIDADE DO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: uma análise acerca da inovação contida no artigo 26 da Lei nº 14.344/22 (Lei Henry Borel) à luz da Teoria da Legislação Penal Simbólica

THE EFFECTIVENESS OF COMBATING INTRAFAMILY DOMESTIC VIOLENCE AGAINST CHILDREN AND ADOLESCENTS: an analysis of the innovation contained in article 26 of Law No. 14,344/22 (Henry Borel Law) in light of the Theory of Symbolic Criminal Legislation

Anna Carolina Jost Sartori Menegat

Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Cascavel (UNIVEL).

E-mail: acmenegat@gmail.com

https://orcid.org/0000-0001-5458-111X

Vinícius Wildner Zambiasi

Doutor em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (Bolsista CAPES PROSUC-Taxa). Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. URI/SAN e UNIVEL.

E-mail: viniciuszambiasi@gmail.com

https://orcid.org/0000-0003-0019-0476

RESUMO: O artigo investiga a efetividade das medidas de combate à violência doméstica intrafamiliar contra crianças e adolescentes, com foco na inovação introduzida pelo artigo 26 da Lei nº 14.344/22 (Lei Henry Borel). A análise é conduzida à luz da Teoria da Legislação Penal Simbólica, que explora como as normas jurídicas podem servir mais como símbolos de moralidade e proteção do que como ferramentas práticas de combate ao crime, sendo utilizado para o estudo o método dedutivo e a análise jurisprudencial sobre o tema. A Lei Henry Borel, sancionada em 2022, trouxe avanços significativos ao endurecer as penas e ampliar os mecanismos de proteção para menores vítimas de violência doméstica. Já o artigo 26, especificamente, estabelece novas diretrizes para a intervenção e o acompanhamento no que se refere à denúncia de casos criminosos, buscando oferecer uma resposta mais eficaz e célere. No entanto, este estudo examina a adequação dessas inovações à realidade prática do sistema de justiça e seu impacto na proteção real das vítimas, verificando que as reformas legais nem sempre são suficientes para provocar mudanças concretas e, por vezes, funcionam apenas como símbolos de um compromisso estatal com a proteção das crianças e adolescentes.
PALAVRAS-CHAVE: Legislação Penal Simbólica; Lei Henry Borel; Violência Doméstica; Crianças e Adolescentes.

ABSTRACT: The article investigates the effectiveness of measures to combat domestic violence against children and adolescents, focusing on the innovation introduced by article 26 of Law nº 14.344/22 (Henry Borel Law). The analysis is conducted in light of the Theory of Symbolic Criminal Legislation, which explores how legal norms can serve more as symbols of morality and protection than as practical tools to combat crime, through the deductive method and in the face of jurisprudential analysis on the theme. The Henry Borel Law, sanctioned in 2022, brought significant advances by toughening penalties and expanding protection mechanisms for minor victims of domestic violence. Article 26, specifically, establishes new guidelines for intervention and monitoring regarding the reporting of criminal cases, seeking to offer a more effective and rapid response. However, this study examines the adequacy of these innovations to the practical reality of the justice system and their impact on the real protection of victims, verifying that legal reforms are not always sufficient to bring about concrete changes and, sometimes, function only as symbols of a state commitment to the protection of children and adolescents.
KEYWORDS: Symbolic Criminal Legislation; Henry Borel Law; Domestic Violence; Children and Teenagers.

Como citar: MENEGAT, Anna Carolina Jost Sartori; ZAMBIASI, Vinícius Wildner. A efetividade do combate à violência doméstica intrafamiliar contra crianças e adolescentes: uma análise acerca da inovação contida no artigo 26 da Lei nº 14.344/22 (Lei Henry Borel) à luz da Teoria da Legislação Penal Simbólica. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 101-123, 2026.

INTRODUÇÃO

Diante do cenário alarmante sobre a violência doméstica intrafamiliar contra crianças e adolescentes no Brasil, demonstrados por exemplo através de dados levantados pela fundação Abrinq e publicados no Portal Brasil de Fato, em que foi diagnosticado que "a maior parte dos casos de violência infantil ocorre dentro de casa. O índice de violência sexual cometida no ambiente familiar chegou a 69% do total. Em2022, mais de 12 mil casos tiveram como agressor algum familiar" (Lacerda, 2024), somados aos recentes casos que tomaram conta da mídia, como o do assassinato domenino Henry Borel, faz-se necessário a realização de estudos jurídicos que demonstrem a efetividade das legislações criadas para a prevenção e combate da violência infantil no Brasil, como é o caso da Lei nº 14.344/22 (Lei Henry Borel), especialmente em seu artigo 26, que criminalizou pela primeira vez o ato omissivo dequem possui conhecimento sobre violência infantil que esteja ocorrendo e não realize denúncia às autoridades públicas.

Assim, o presente estudo tem como finalidade analisar se a inovação legislativacontida no artigo 26 da Lei nº 14.344/22, com objetivo no combate da violência doméstica intrafamiliar contra crianças e adolescentes, tem sua efetividadequestionada e se encaixa no padrão da Legislação Penal Simbólica. A primeira hipótese elencada é a de que o artigo não possui efetividade legislativa para o combate à violência doméstica intrafamiliar e se encaixa no padrão exemplificativo da Legislação Penal Simbólica, já existindo legislação responsável por punir a omissão em relação aos que sabem de existência de violência contra criança e adolescente, sendo utilizada a alínea 'a' do artigo 13, §2, do Código Penal para tanto. De outra banda, a segunda hipótese é a de que o artigo possui efetividade legislativa para o combate à violência doméstica intrafamiliar e não se encaixa no padrão exemplificativo da Legislação Penal Simbólica, a partir do princípio da legalidade e daproporcionalidade, dispostos nos artigos 1º do Código Penal Brasileiro e 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Em uma primeira seção, será abordado o conceito de violência intrafamiliar e realizado o dimensionamento deste problema social que assola a população brasileira. Além disso, será traçado um panorama acerca da

evolução em termos de proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Já em uma segunda seção, será abordada a temática da racionalidade das leis penais e a legislação penal simbólica, que aplicada ao Direito Penal tem sido utilizada para justificar a existência de diversasleis que foram elaboradas por motivos diversos das pretensões normativo-jurídicas, dedicadas a apaziguar o clamor social diante de situações criminosas chocantes aosolhos da população. Por fim, em uma última seção, serão verificadas as inovações legislativas ocorridas na Lei nº 14.344/22, especialmente diante do contexto de criaçãodo Artigo 26 da referida lei. Será estudada a relação deste artigo com a Teoria da Legislação Penal Simbólica e, para tanto, verificada a aplicação da legislação em telaa jurisprudências existentes em tribunais estaduais brasileiros.

Diante do exposto, o método de abordagem utilizado na pesquisa será o dedutivo, onde, a partir da relação entre enunciados básicos denominados de "premissas", se retirará uma conclusão, de modo que serão analisadas legislações, pensamentos doutrinários e busca jurisprudencial nos Tribunais de Justiça dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, com palavras-chave "lei henry borel", "omissão imprópria", "artigo 26", com recorte temporal do ano de 2022 até atualmente apontando-se os mais adequados para aplicação ao caso concreto. O método de procedimento comparativo será utilizado para explorar a legislação, jurisprudência e artigos, fazendo-se ainda uma análise comparativa e dialética dos pensamentos dos diversos estudiosos sobre o assunto.

1. O CONCEITO DE VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E A DIMENSÃO DO PROBLEMA SOCIAL

Sem dúvidas, o conceito de violência intrafamiliar é essencial para a compreensão da magnitude desse problema social que atinge parcela importante da população e repercute de forma significativa sobre a saúde das pessoas a ela submetidas. Configura-se uma questão de saúde pública relevante e um desafio paraas autoridades em geral (Brasil, 2001).

O conceito de violência doméstica e intrafamiliar é amplamente discutido entreestudiosos. Segundo Azevedo e Guerra:

> Violência doméstica contra crianças e adolescentes é todo ato e/ou omissão praticado(s) por pais, parentes ou responsável em relação à criança e/ou adolescente que - sendo capaz de causar dor ou dano de natureza física, sexual e/ou psicológica à vítima - implica, de um lado, uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, de outro, uma "coisificação" da infância, isto é, uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (Azevedo; Guerra, 2001, p. 33).

A violência doméstica não é um fenômeno natural, e portanto foi construído historicamente entre as relações sociais. Segundo Moreira e Sousa (2012), essa prática histórica se encontra presente em todos os grupos sociais no contexto brasileiro, expressando relações de afeto e poder, onde está presente a dinâmica da subordinação e dominação. Caracteriza-se ainda como um fenômeno de alta complexidade, portanto não ser atribuída uma causa única. Porém, o contexto de vulnerabilidade social, econômica e simbólica influenciam substancialmente para o estabelecimento de relações violentas (Moreira; Sousa, 2012).

Segundo a visão de Moreira e Sousa (2012), a vulnerabilidade social acarreta na exclusão das crianças, adolescentes e suas famílias da utilização de espaços comunitários importantes para o desenvolvimento da vida em sociedade, como creche, escola, espaços de lazer, entre outros. Além disso, a vulnerabilidade econômica, diante das condições precárias de existência, favorece o enfraquecimento dos laços familiares pelo elevado grau de baixa autoestima dos membros da família, provocando reações violentas à situação de desamparo e carência. Por fim, a vulnerabilidade simbólica demonstra a fragilização do poder de autoridade e referência dos pais ou responsáveis diante das crianças e adolescentes. Logicamente, a autoridade não deve ser confundida com o autoritarismo, e esta deve ser exercida com respeito, a fim de possibilitar segurança às crianças e adolescentes.

De acordo com pesquisas realizadas pelo Laboratório de Estudos da Criança e pela Centro Regional de Atenção aos Maus–Tratos na Infância do ABCD Paulista, as modalidades de violência doméstica notificadas abrangem a violência física, sexual, psicológica, além da negligência e o abandono. Além disso, muito frequentemente essas modalidades de violência apresentam–se associadas (Romaro; Capitão, 2007).

Um grande problema para identificação e combate da violência é que os casos são bastante subnotificados, geralmente porque na maioria das vezes os fatos ocorrem dentro da própria casa e praticados por um familiar próximo (Silva, 2002).

Além disso, as vítimas desse tipo de violência acabam por ficar aprisionadas no desejo do adulto diante das ameaças sofridas e do medo, mantendo um "pacto de silêncio" com o agressor. O abuso da relação de poder pelo adulto é o aspecto inicial do processo violento e a condição disseminadora da violência intrafamiliar em todas as classes sociais. Dessa forma, a violência contra crianças e adolescentes é um fenômeno disseminado e mantido com a complacência da sociedade, que acaba por dificultar a denúncia e o acesso ao real problema (Silva, 2002, p. 33).

1.1 A evolução em termo de proteção à criança e ao adolescente no Brasil

As ações de assistência e proteção de crianças e adolescentes começaram no Brasil desde a época colonial com a criação da "Roda dos Enjeitados", em 1726, na Bahia, que era um compartimento cilíndrico colocado na parede onde a criança era depositada para ser abrigada e criada pela Santa Casa de Misericórdia, uma entidade de proteção social. Essa medida foi regulamentada em lei e se tornou a principal forma de assistência infantil nos séculos XVIII e XIX (Pedrosa, 2015).

No ano de 1927, foi promulgado o Decreto nº 17.943-A, que criava a Lei de Assistência e Proteção aos Menores, conhecida como Código de Menores ou Código Mello Mattos (nome do primeiro juiz de Menores do Brasil e da América Latina). Machado (2022), explica que essa legislação tinha como fundamento a Doutrina do Direito Penal do Menor e demonstrou progresso em relação às leis de assistência e proteção dos infantojuvenis, mas fazia grande distinção entre os "menores" detentores da proteção estatal e "delinquentes", já que os primeiros eram os que vinham de famílias de poder aquisitivo mais elevado e recebiam tratamentos psicológicos caso transgredissem qualquer norma, já os órfãos ou nascidos em famílias com poder aquisitivo baixo cumpriam pena como se adultos fossem.

Em 1979, foi criado o 2º Código de Proteção aos Menores, que introduziu a doutrina da proteção integral presente na concepção futura do Estatuto da Criança e Adolescente. Porém, ainda baseava-se no mesmo paradigma do menor em situaçãoirregular da legislação anterior de 1927 (Pedrosa, 2015).

Seis anos mais tarde, Tancredo Neves foi eleito por voto indireto do CongressoNacional e comprometeu-se com as mudanças que a sociedade civil desejava,visando maior proteção aos infantes. Segundo Pedrosa (2015), em 05 de outubro de1985 (ainda antes da promulgação da Constituição Federal), mais de 20 mil criançasreuniram-se em torno de Congresso Nacional e fizeram uma "Ciranda da Constituinte",como um ato histórico que marcava o avanço na proteção integral das crianças e adolescentes. Assim, foi votada a chamada "Emenda Criança", que deu origem aos atuais artigos 227 e 228 da Constituição Federal. Assim que foi proferida a Constituição Federal Brasileira, o artigo 227 deste dispositivo tornou-se base para a criação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e possui a seguinte redação:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança eao adolescente, 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).

Assim, em 13 de Julho de 1990, foi aprovado no Congresso Nacional o Estatutoda Criança (ECA), publicado sob a Lei Federal nº 8069. A legislação é o marco legal de movimentos sociais que trabalhavam em defesa da ideia de que crianças e adolescentes são também sujeitos de direitos e merecem acesso à cidadania e proteção, reconhecendo pela primeira vez os infantojuvenis como sujeitos de direitos próprios e inalienáveis, independente de suas condições familiares, econômicas, sociais ou étnicas, determinando que estes cidadãos devem ser protegidos de formaintegral (Brasil, 1990)

Um dos últimos marcos importantes antes da criação da Lei Henry Borel é a publicação da Lei nº 13.010/2014, conhecida como "Lei Menino Bernardo" ou "Lei daPalmada". De acordo com a lei, a criança e o adolescente tem direito à educação sem o uso de castigo físico ou tratamento cruel ou degradante (Pedrosa, 2015).

Segundo o Portal *Childhood* Brasil (2019), o nome da lei é uma homenagem aocaso de Bernardo Boldrini, menino de 11 anos que foi vítima de homicídio por superdosagem de medicamentos no ano de 2014, em Três Passos (RS). O pai, a madrasta do menino e dois amigos do casal foram condenados à prisão em março de2019 por homicídio quadruplamente qualificado por motivo fútil: o emprego de veneno,o uso de recursos que dificultaram a defesa e a promessa de recompensa. Segundo as investigações, Bernardo já havia procurado ajuda para denunciar as ameaças quesofria.

É importante ressaltar que a Lei da Palmada não criminaliza os genitores. Pelo contrário, propõe práticas positivas de parentalidade e a aplicação de medidas que visam romper com a violência contra a criança, mediante ações como encaminhamento da família para programas de apoio, tratamento psicológico ou apoioespecializado (Brasil, 2014).

2. RACIONALIDADE DAS LEIS PENAIS E A LEGISLAÇÃO PENAL SIMBÓLICA

A crescente configuração de uma sociedade de risco, advinda do processo de globalização, promove um sentimento de insegurança diante da liquidez das relaçõessociais: isso porque o fenômeno da globalização, com o avanço da ciência e tecnologia, introduz também a cada dia novas formas de riscos e inseguranças na sociedade. Dessa forma, segundo Wermuth (2011, p. 39), a ênfase dada a esses riscos e inseguranças sobre a criminalidade na sociedade contemporânea, gera em nível coletivo um alarmismo não justificado, que resulta na pressão popular por maiorpresença e eficácia das entidades de controle social, diante da chamada “cultura de emergência”.

Nesse sentido, o Direito Penal se expande e se configura como uma resposta ao medo, assumindo novas características. A primeira delas é a identificação da sociedade com a vítima, em decorrência do medo já gerado de se tornar uma delas. Assim, o Direito Penal deixa de ser um instrumento de defesa dos cidadãos diante do arbítrio punitivo do Estado e torna-se um instrumento de proteção da vítima, já que acoletividade, enquanto potenciais vítimas de um delito, não aceita alguns riscos como permitidos e reivindica

maior eficiência e rigor na aplicação da lei e na reparação dosefeitos do delito (Silva Sánchez, 1999 *apud* Wermuth, 2011).

Decorrente da característica anterior, surge uma segunda: a instrumentalizaçãodo Direito Penal com a finalidade de evitar que os riscos se tornem situaçõesconcretas. Assim, são criadas leis penais de caráter preventivo para evitar que a sociedade repreenda a inatividade política diante das potenciais situações de perigo.O Direito Penal *"a posteriori"*, que agia contra um efeito lesivo já existente, torna-se um Direito Penal de gestão punitiva dos riscos, tendo cada vez mais cunho administrativo. Assim, deixa de ser o Direito Penal uma *"ultima ratio"* para se tornar a*"primeira ratio"* (Silva Sánchez, 1999 *apud* Wemuth, 2011).

Assim, a expansão do Direito Penal, de acordo com Silva Sánchez (2011), ocorre de maneira que certos grupos, que antes rejeitavam o uso excessivo do sistema punitivo, atualmente lideram a iniciativa de ampliá-lo em benefício de seus interesses. A abordagem penal implica em uma indiscutível antecipação da punição, antecipação esta que parece estar ligada e justificada pelo elemento futuro do risco.

Segundo José Luiz Diéz Ripollés (2016), a utilidade prática de aplicação dos conceitos da racionalidade das leis encontra fim para se evitar a criação emergencialde normas penais que denotem simplesmente interesses pontuais, e que se apresentam díspares de todo o contexto social, almejando uma resposta rápida e simples para uma questão extremamente complexa e duradora que advém dos errosda Política Criminal Brasileira.

No contexto atual, demonstra-se a necessidade da racionalidade na criação das leis penais, devendo o conteúdo jurídico ser selecionado cuidadosamente, eis que normas em excesso promovem efeito inversamente proporcional na eficácia. Deste modo, Souza e Viana (2013) explicam que os conteúdos de racionalidade devem serlevados em consideração em qualquer procedimento jurídico, de modo que venha a garantir leis passíveis de se adequarem à realidade social em que foram moldadas.

Durante o ato de legislar, existem três fases, sucessivas e circulares. Assim explica José Luiz Diéz Ripollés:

> A fase pré-legislativa tem início quando se problematiza socialmente a falta de relação entre a realidade social e sua correspondente resposta jurídica e termina com a apresentação de um projeto ou proposta de lei diante da Câmara. A fase legislativa começa com a recepção pelas casas legislativas da proposta legal e finaliza com a aprovação e publicação da lei. Por último, a fase pós-legislativa se inicia com a publicação da norma e termina, fechando o círculo, com o questionamento pela sociedade em geral, ou por grupos relevantes da mesma, sobre se a lei guarda adequada relação com a realidade social e econômica que pretende regular (Diéz Ripollés, 2007, p. 03).

Estas três fases se encontram em um contexto de coexistência, já que a fase pré-legislativa não só irá condicionar a existência da fase legislativa, como também determinará os pontos que devem possuir mais ênfase nesta segunda fase. Além disso, em um momento pós-legislativo podem ser arguidos novos questionamentos ou faltas que iniciem uma nova fase pré-legislativa (Souza; Viana, 2013).

Para o presente estudo, a fase que se relaciona com a Legislação Penal Simbólica é a pré-legislativa. Isto porque a base inicial de um pensamento racional para a elaboração de determinada lei se dá com o descontentamento social de algo que não está funcionando bem em seu meio. Nas palavras de Diéz Ripollés (2007, p.21), "seria como uma "disfunção social", sendo definida pela falta de relação entre uma determinada situação social ou econômica e a resposta ou falta de resposta quea ela dá o sistema jurídico, nesse caso o Direito Penal."

Essas disfunções, de acordo com Souza e Viana (2013), são percebidas por agentes sociais como políticos, associações, sindicatos ou pessoas comuns, que concluem que tal temática deve se adaptar à uma nova realidade social. Diante disso,é gerado um "mal-estar", que evolui para um envolvimento emocional coletivo da população, formando uma opinião público, que é o fator decisivo para a propagação desse fator negativo na mentalidade social, gerador de preocupação e temor.

A partir dessa opinião pública propagada pelos agentes sociais, principalmentepela mídia, busca-se influenciar os setores responsáveis para promover o combate dos comportamentos perigosos e desviantes existentes. Assim, esse "estado de opinião" acaba por ter acesso a fase pré-legislativa na forma de projetos ou propostasde lei, que alimentam o ciclo legislativo (Souza; Viana, 2013).

2.1 A legislação simbólica aplicada ao Direito Penal

Inicialmente, cabe definir o conceito de Direito Penal, destacando seu papel noordenamento jurídico brasileiro. Segundo Julyana Guimarães Ramos:

> Trata-se de um conjunto de normas que estabelecem sanções aos seus respectivos atos delitivos, bem como caracteriza-se pela busca da tutela dosbens jurídicos-penais, imprescindíveis ao indivíduo e à coletividade (Ramos,2022, p. 14).

Somado a isso, tem-se que o Direito Penal deve sempre ser a última alternativa, ou a *"ultima ratio"*, estando no cenário de resolução de um desequilíbrio social apenasmediante a falha ou incompetência de outro ramo do Direito, como o administrativo oucível. Assim, o Direito Penal deve se manter em estado de inércia enquanto sua aplicação não é necessária, tendo em vista a garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição (Ramos, 2022).

Considerando que as raízes constitucionais permeiam todo o ordenamento jurídico, os direitos fundamentais devem estar presentes no Direito Penal, levando emconta por exemplo o princípio da dignidade da pessoa humana em atos como a proibição de pena cruel ou degradante ao réu. Porém, a contradição entre a realidadefática e o texto normativo é visível, fator que se deve ao constante crescimento do valor simbólico legislativo presente nas leis (Ramos, 2022).

A partir dos ensinamentos de Kindermann, Marcelo Neves utiliza o modelo tricotômico para definir os tipos de legislações simbólicas existentes, utilizando o critério do conteúdo da lei para defini-los. Conforme a classificação, a legislação pode ser utilizada: a) para confirmar valores sociais, b) para demonstrar a capacidade do Estado de lidar com as situações e c) para adiar conflitos sociais através de compromissos moratórios (Neves, 2011)

Conforme tratado anteriormente, diversas são as causas para o nascimento de uma legislação simbólica. No sentido da confirmação de valores sociais, a pressão social é um fator determinante, já que envolve valores conflituantes e posicionamentosdivergentes que chegam até o legislativo através dos agentes sociais, cobrando um posicionamento a fim de reprimir condutas nocivas para a sociedade. Alguns exemplos dessa legislação para confirmar

valores sociais foram a “Lei Seca” nos Estados Unidos, que vigorou entre 1920 e 1933, por pressão de movimentos ligados à igrejas do Sul dos EUA e a Legislação sobre estrangeiros na Europa, que criminalizou a imigação ilegal a partir da cobrança popular (Neves, 2011).

A legislação como forma de compromisso dilatório tem, segundo Neves (2011),a função de adiar a solução dos conflitos sociais. As leis que se encaixam nessa classificação são as que possuem anuência social de todos os grupos envolvidos no conflito, porém não apresentam efetividade diante da situação a qual se propõe a legislar, demonstrando ser um mecanismo de adiar o posicionamento estatal para estes conflitos sociais para o futuro.

No Direito Penal, a legislação-álibi representa a demonstração de capacidade do Estado em lidar com as situações, sendo o mecanismo mais importante para esteramo do direito, de forma que é bem mais frequente pois o crime afeta o emocional dos indivíduos, gerando sentimentos de medo, angústia e, consequentemente, uma busca coletiva por soluções estatais (Neves, 2011).

Nesse sentido, ocorre uma “espetacularização”, principalmente através da mídia, que envolve emocionalmente os espectadores. O clamor social gera um “DireitoPenal de Emergência”, conforme tratado no capítulo anterior, que é uma reação ao clamor público por uma postura estatal mais drástica diante de condutas delituosas. Dessa forma, o Estado utiliza a legislação como uma “tentativa de dar aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador” (Neves, 2011, p. 39).

No entanto, essa é uma encenação generalizada (por parte da população e dosagentes estatais), tornando-se uma criação fictícia que objetiva atender aos anseios sociais com grande importância à carga ideológica, secundarizando a eficácia acercados dispositivos criados (Neves, 2011).

Desse modo, Helena Regina Lobo da Costa (2010, p. 110-116) explica que a expressão direito penal simbólico é utilizada para definir a “reprovação, crítica ou denúncia do uso ilegítimo de criminalizações para obter efeitos meramente “ilusórios”,sem que se empreendam esforços para alcançar efeitos “instrumentais”. Assim, quando aprovada no processo legislativo, a lei cria uma falsa noção deque o Estado possui o controle dos problemas sociais, porém a realidade permaneceestática, tornando cada vez mais notório o descompasso

entre a norma existente e asua eficácia no contexto prático. Tal fato acarreta em sérias consequências negativaspara o ordenamento jurídico, como o descrédito social no sistema normativo e a omissão de problemas sociais na busca de segurança jurídica (Ramos, 2022).

3. A LEI 14.344/22 E SUAS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

Desde que a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06) foi editada, surgiram críticas acerca da ausência de regras protetivas destinadas às crianças e adolescentes que são vítimas de violência no contexto doméstico e familiar. Assim, segundo Cabette (2022), o advento da Lei Henry Borel (Lei 14.344/22) representa um marco na superação dessa lacuna legislativa, de modo que os seus dispositivos espelham e complementam o sistema já existente que protege as mulheres, dando tratamento especial às pessoal de maior vulnerabilidade e, promovendo assim, a satisfação do princípio constitucional da igualdade.

Ainda conforme explica Cabette (2022), é importante salientar que a Lei Henry Borel se aplica estritamente a menores em situação de violência doméstica, e não emqualquer violência que tenha como sujeito passivo uma criança ou adolescente.

A definição de um caso de violência doméstica e familiar está disposta no artigo 2º, incisos I, II e III da Lei 14.344/22:

> Art. 2º Configura violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente qualquer ação ou omissão que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano patrimonial:
> I - no âmbito do domicílio ou da residência da criança e do adolescente, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
> II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que compõem a família natural, ampliada ou substituta, por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;
> III - em qualquer relação doméstica e familiar na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a vítima, independentemente de coabitação. (Brasil, 2022)

Dentro desse contexto, várias inovações legislativas foram formuladas com ointuito de garantir maior proteção jurídica às crianças e adolescentes. A primeira delasque cabe destacar é que quanto ao homicídio de crianças, a lei

estipula que este crimese torna hediondo, sendo inafiançável e sem possibilidade de anistia, graça ou indulto.Além disso, o condenado deverá cumprir regime inicial fechado. Assim, o texto altera o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848 de 1940), qualificando o homicídio contra menores de 14 anos de idade com pena de reclusão de 12 a 30 anos, que pode ser aumentada de um terço à metade se a vítima for uma pessoa com deficiência ou comuma doença que aumente sua vulnerabilidade. Se o autor do crime for ascendente, padrasto, madrasta, tio, irmão, cônjuge, companheiro, tutor, curador, preceptor ou empregador da vítima, ou tiver autoridade sobre ela por qualquer outro título, o aumento da pena pode ser aplicada em dobro (Brasil, 2022).

Outra mudança bastante importante é o regulamento do atendimento pela autoridade policial, disposto nos artigos 11 a 14 da referida lei, que concede maior poder às autoridades policiais para deferimento de afastamento do lar ao agressor emlocais onde não for sede de Comarca. Além disso, prevê que o conselho tutelar possarepresentar pelo afastamento do agressor ao Juiz ou Autoridade Policial conforme o caso. Ainda no mesmo sentido da lei Maria da Penha, prevê a vedação da liberdade provisória ao indiciado nos casos de risco à integridade física da vítima ou à efetividade da medida protetiva (Cabette, 2022).

Os artigos 15 a 21 tratam das medidas protetivas de urgência, que até entãoeram utilizadas por analogia à Lei Maria da Penha para casos de crianças ou adolescentes do sexo masculino vítimas de violência. A partir de então, a Lei Henry Borel prevê medidas protetivas de urgência às crianças ou adolescentes independente do sexo. Uma diferença importante é que, diante da incapacidade do menor, o requerimento deve ser realizado pelo Ministério Público, Autoridade Policial, Conselho Tutelar ou à pedido de pessoa representante do infante (Cabette, 2022).

Quanto ao descumprimento das medidas protetivas de emergência, o artigo 25 da Lei Henry Borel possui redação quase idêntica ao artigo 24-A da Lei Maria da Penha, cabendo também prisão preventiva para assegurar o cumprimento de tais medidas, conforme o artigo 313, inciso III, do CPP. Além disso, conforme explica Cabette (2022), também é vedada a concessão de liberdade provisória mediante fiança arbitrada pelo delegado de polícia, conforme artigo 25, §2, prerrogativa esta que fica restrita ao Juiz. Essas

disposições tem coerência com o disposto no artigo 41da Lei 11.340/06 e no artigo 226, §1 da Lei 8.069/90 (ECA) e visam afastar a Lei 9.099/95, possibilitando a prisão em flagrante e afastando os benefícios das infraçõesde menor potencial, como a substituição da prisão em flagrante pela lavratura de Termo Circunstanciado, com imediata liberação do ofensor.

Ademais, o artigo 26 da Lei 14.344/22, objeto específico deste estudo, criminaliza pela primeira vez a conduta omissiva de não comunicação às autoridades públicas sobre quem saiba de violência contra criança ou adolescente:

> Art. 26. Deixar de comunicar à autoridade pública a prática de violência, de tratamento cruel ou degradante ou de formas violentas de educação, correção ou disciplina contra criança ou adolescente ou o abandono de incapaz:
> Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos.
> § 1º A pena é aumentada de metade, se da omissão resulta lesão corporal de natureza grave, e triplicada, se resulta morte.
> § 2º Aplica-se a pena em dobro se o crime é praticado por ascendente, parente consanguíneo até terceiro grau, responsável legal, tutor, guardião, padrasto ou madrasta da vítima. (Brasil, 2022)

Dessa forma, criminaliza-se um ato “omissivo próprio”, configurando uma inação, um ato de não fazer. Assim, não é permitida a forma tentada e não há modalidade culposa, já que o elemento subjetivo se reduz ao dolo (Cabette, 2022).

Em complemento ao artigo 23, o dever de comunicação encontra no artigo 24 mais uma inovação legislativa: a garantia, pelo poder público, de estabelecimento de programas de proteção e compensação das vítimas, testemunhas, noticiantes ou denunciantes das condutas criminosas. Algumas das ações para esse fim podem sera revelação das informações de que tenha conhecimento sejam feitas perante a autoridade por meio de audiência especial e a concessão de medidas de proteção diante da revelação de informações (Brasil, 2022).

Apesar das inovações contidas no dispositivo, muitas são as críticas por estudiosos, advogados e magistrados acerca da legislação. Adiante, estudaremos especificamente a problemática do Artigo 26 da Lei 14.344/22, relacionando este à Legislação Penal Simbólica.

3.1 A relação entre o artigo 26 da Lei 14.344/22 e a legislação penal simbólica

O contexto de criação da Lei 14.344/22 se deu após o homicídio do menino Henry Borel, em tese, por parte de seu padrasto, Dr Jairinho, após a ocorrência de inúmeras agressões que foram silenciadas pela genitora e babá do menino. (Portal daCâmara dos Deputados, 2021).

Os fatos ocorridos levaram a população em geral crer que a mãe do infante descumpriu com o dever de cuidado perante a criança, omitindo-se diante da violênciaexercida pelo padrasto contra o enteado. Assim, a pressão popular pela punição de todos os envolvidos no crime se iniciou logo após a divulgação da mídia, que causou espanto e revolta na sociedade (Portal G1, 2021).

Após a conclusão do inquérito policial pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, a mãe do garoto, Monique Medeiros, e o padrasto, vereador Dr. Jairinho, foram denunciados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro por homicídio duplamente qualificado (emprego de tortura e impossibilidade de defesa da vítima). Além disso, Jairinho responde por dois crimes de tortura e Monique por omissão, quando em umaocasião soube por meio da babá que o menino estava sendo torturado enquanto estaestava em uma academia e levou mais de três horas para retornar para casa, mesmoestando próxima à residência em que moravam (MPRJ, 2021).

Diante da crueldade dos fatos e da forma de participação da genitora da criança no crime, o Poder Legislativo, por iniciativa da Deputada Federal Alê Silva (PSL/MG), propôs o Projeto de Lei n.°1360/2021, quatro meses após a ocorrência dofato criminoso. Quase um ano após a propositura, em 24 de maio de 2022, o projeto foi aprovado e se tornou a Lei n.°14.344/22, conhecida como Lei Henry Borel (Portal da Câmara dos Deputados, 2021).

De acordo com Thales Sousa da Silva, especificamente no que concerne asregras contidas no artigo 26 da Lei n.° 14.344/22, as normas jurídicas do diploma emquestão demonstram uma “miopia jurídica do Poder Legislativo” (Silva, 2022, on-line).

Na análise de Silva (2022), a primeira observação a ser feita sobre o texto é que a nova legislação não atribuiu qualidades ao sujeito ativo do crime, sendo

impossível a aplicação do instituto jurídico da omissão imprópria (conforme artigo 13,

§2º do Código Penal). Além disso, argumenta que o legislador adotou um critério de responsabilização de constitucionalidade duvidosa, pautado pela participação negativa do sujeito ativo, que é explicado por Rogério Sanches Cunha:

> Ainda quanto à participação, temos a chamada participação negativa (ou conivência), situação em que o agente não tem qualquer vínculo com a conduta criminosa (não induziu, instigou ou auxiliou o autor), nem tampouco a obrigação de impedir o resultado. Não há, na realidade participação, pois a simples contemplação de um crime por alguém que não adota medidas para evita-lo, e nem era obrigado a fazê-lo, não caracteriza o concurso de pessoas, que exige, dentre outros requisitos, conduta que represente relevância causal para o resultado (Cunha, 2020).

Além disso, Silva (2022) explica que a lei em tela reduziu o alcance protetivo das normas tutelares de direitos das crianças e adolescentes em contexto de violência doméstica, por desconhecimento do ordenamento jurídico-penal por parte do legislador, já que já existia solução adequada no Direito Penal para as hipóteses em que a violência foi praticada por parente consanguíneo, responsável legal, tutor, guardião, padrasto ou madrasta da vítima, aplicando o instituto da omissão imprópria, inclusive com pena maior do que a proposta na Lei Henry Borel.

Um exemplo a ser considerado é o caso de prática de lesões corporais com resultado morte, possibilitado pela omissão do responsável legal do menor em comunicação à autoridade pública, que teria na legislação comum a pena de quatro a dez anos de reclusão (artigo 129, §3º do Código Penal), aumentada de 1/3 (artigo 129, §10º, do Código Penal), uma vez aplicada a regra da omissão imprópria (artigo 13, §2º, do Código Penal). No entanto, com as introduções realizadas pela lei 14.344/22, o omissor responderia, no máximo, à pena de 3 (três) anos de detenção (artigo 26, §1º em composição com o §2º, da Lei nº 14.344/2022). Essa diferença fica ainda maior se considerado o crime de violência sexual, pois o delito tipificado no artigo 217-A do Código Penal tem pena ainda mais superior (oito a quinze anos de prisão) (Sousa, 2022).

Quanto à pena imposta pela legislção, Cabette (2022) explica que é violadora ao princípio da proporcionalidade que a inação de um indivíduo

particular nesta situação tenha pena prevista bem maior do que a voltada para a inação de um agentepúblico que possui não só o dever de comunicar, mas também reprimir a prática. No Código Penal, a pena para o crime de prevaricação, previsto no artigo 319, é menor do que a pena prevista no Artigo 26 da Lei Henry Borel.

Além disso, o aumento da pena em dobro no caso das pessoas arroladas no §2º do dispositivo se devem ao encargo de responsabilidade e cuidado para com as crianças e adolescentes que se relacionam. Dessa forma, é preciso verificar se realmente é aplicável o crime omissivo do art. 26 da Lei n.°14.344/22 na sua forma majorada de acordo com o §2º ou se essas pessoas devem responder pelos crimes de abuso de menores (tortura, lesão corporal, maus tratos), seja diretamente ou em concurso de agentes na forma de coautoria ou participação, cabendo à Justiça esse cuidado com a distinção da mera omissão dos casos de participação criminosa, o queno contexto prático não é de fácil deslinde (Cabette, 2022).

Dessa forma, no tocante ao Artigo 26 da referida lei, a criminalização da omissão de comunicação sobre quem saiba de fatos criminosos contra criança ou adolescente em contexto doméstico se demonstrou como uma resposta ao clamor social e possui até hoje sua eficácia questionada, além de reduzir o alcance protetivo das normas tutelares que protegem essas vítimas em específico, de forma que será analisada na próxima seção a aplicabilidade deste artigo à Legislação Penal Simbólica.

3.2 A aplicabilidade jurisprudencial do artigo 26 da Lei n.°14.344/22

Diante da publicação dos novos mecanismos de enfrentamento à violência doméstica contra crianças e adolescentes por meio da Lei n.°14.344/22, será analisada a aplicabilidade do Artigo 26 em decisões judiciais, em busca por palavras-chave “lei henry borel”, “omissão imprópria”, “artigo 26”, com recorte temporal do anode 2022 até atualmente, que tratem de crimes de omissão diante do contexto aqui tratado.

Em denúncia oferecida em data de 28/09/2023 pelo Ministério Público do Paraná no Processo Criminal nº 0019519-71.2023.8.16.0021, a genitora de

uma criança de 03 anos omitiu o dever de cuidado e proteção para com o filho, permitindoque o convivente ofendesse reiteradamente a integridade física da criança. Nesse sentido, foi denunciada nas sanções previstas no artigo 129, § 9º, c/c artigo 61, incisoII, alíneas “f” e “h”, e c/c artigo 13, § 2º, alínea “a”, todos do Código Penal, na forma de continuidade delitiva, observando-se as disposições das Leis n° 8.069/1990 e 14.344/2022. Observa-se que o diploma jurídico usado para a responsabilização da omissão do dever de cuidado da genitora, eis que não realizou denúncias do ocorridoàs autoridades públicas, foi o artigo 13, § 2º, alínea “a” do Código Penal, mesmo na constância da Lei Henry Borel.

Em decisão proferida pela Quarta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em Recurso de Apelação nº 0000264-07.2023.8.19.0034, em data de 21/05/2024, o Desembargador Luiz Marcio Victor Alves Pereira decidiu pela não revogação da prisão preventiva de genitora que estava ciente da prática de crime de estupro de vulnerável contra sua filha e nada fez, utilizando como embasamento jurídico da omissão o artigo 13, § 2º, alínea “a”, do Código Penal. Na situação, o Réu,valendo-se da condição de padrasto da vítima, praticou diversos atos libidinosos diversos da conjunção carnal com a enteada. Nesse sentido, o Tribunal entendeu qua a genitora concorreu eficazmente para a prática dos fatos criminosos, na condição de garante, descumprindo a obrigação de cuidado, proteção e vigilância da filha, se omitindo quando deveria e poderia agir para evitar os atos praticados pelo companheiro, mesmo tendo ciência dos acontecimentos.

Ainda neste sentido, em Acórdão proferido sob nº 0000998-35.2010.8.16.0118, o Tribunal de Justiça do Paraná, de lavra da Relatora Desembargadora Sonia Reginade Castro, utilizou o mesmo dispositivo legal para absolvição de genitora que não tinhaconhecimento dos fatos, e portanto não poderia denunciar as violências sexuais ocorridas com sua filha, tendo procurado o conselho tutelar e outras autoridades para realizar a denúncia contra o réu assim que soube dos abusos ocorridos. Dessa forma,a genitora foi absolvida do crime de estupro de vulnerável por omissão imprópria (art.217, caput, c/c art. 13, §2º, “a”, ambos do Código Penal.

Apesar da dificuldade na busca jurisprudencial por ocasião de que processos envolvendo crianças e adolescentes correm sob segredo de justiça,

após profunda pesquisa em páginas jurisprudenciais envolvendo os Tribunais de alguns estados brasileiros, a saber: TJPR, TJSC, TJRS, TJSP e TJRJ, em busca por palavras-chave“lei henry borel”, “omissão imprópria”, “artigo 26”, com recorte temporal do ano de 2022 até atualmente, é possível notar que, apesar de a Lei Henry Borel ser constantemente utilizada para embasar outras decisões envolvendo menores em situação de violência doméstica, o artigo 26 é praticamente inutilizado como argumento jurídico nas decisões que envolvem falta de denúncia por parte da pessoaresponsável e que ensejam a omissão imprópria. Neste caso, o que se observa é que

o dispositivo utilizado é sempre o já existente antes da referida lei: o artigo 13, §2º, alínea “a” do Código Penal, o que comprova assertivamente que o artigo 26 da lei 14.344/22 se encaixa no padrão exemplificativo de uma legislação penal simbólica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da efetividade no combate à violência doméstica intrafamiliar contra crianças e adolescentes à luz da inovação trazida pelo artigo 26 da Lei nº 14.344/22 (Lei Henry Borel) revela aspectos significativos da legislação penal simbólica. Esta teoria, que enfatiza o caráter simbólico das leis como um reflexo da moralidade sociale das preocupações públicas, é claramente observada na nova legislação. O artigo 26, ao fortalecer mecanismos de proteção e introduzir medidas mais rigorosas para punir agressores, não apenas visa atender à demanda social por justiça e segurançapara as vítimas, mas também reforça a imagem do Estado comprometido com a proteção dos grupos mais vulneráveis.

A Lei Henry Borel, ao trazer inovações como a ampliação das medidas protetivas e a criação de novas penalidades, demonstra a aplicação prática dos princípios da legislação penal simbólica. Estas mudanças servem como um importante sinal para a sociedade de que a violência contra crianças e adolescentes é uma questão de máxima prioridade e que o sistema legal está em constante evolução paraenfrentar essa grave problemática. Entretanto, embora a legislação represente um avanço significativo, a efetividade real dessas medidas dependerá da implementação adequada e do acompanhamento contínuo, assegurando que as leis não sejam apenas um reflexo simbólico, mas

um instrumento efetivo na proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes. Além disso, frequentemente a eficácia de uma legislação demonstra-se comprometida quando o legislador não observa que já existe jurisdição cabível, ficando inutilizado o mecanismo jurídico criado.

Assim, conclui-se que a Lei nº 14.344/22, especificamente no tocante ao Artigo26, ao incorporar inovações que reforçam a proteção e a punição, é um exemplo claro de Legislação Penal Simbólica, alinhando-se aos princípios da teoria conforme demonstração da falha na aplicação prática deste dispositivo legal. A eficácia dos mecanismos jurídicos na proteção dos vulneráveis dependem de um estudo mais profundo sobre sua implementação, evitando ferramentas dúplices no ordenamento jurídico brasileiro, que acabam por tornar um dos dispositivos legais inutilizado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira Azevedo. **Violência doméstica na infância e na adolescência.** São Paulo: 1995, Editora Robe. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/000884520. Acesso em: 19 out. 2023.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira Azevedo. **Mania de bater:** apunição corporal doméstica de crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: Iglu, 2001.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança edo Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16/07/1990.

BRASIL. **Lei nº 13.431 de 04 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia dedireitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Leinº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16/07/1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05/04/2017.

BRASIL, **Lei nº 14.340, de 18 de maio de 2022.** Altera a Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Leinº 8.069, de 13 de julho de 1990, para estabelecer procedimentos adicionais para a suspensão do poder familiar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19/05/2022.

BRASIL. **Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022.** Cria mecanismos para a prevençãoe o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescentee dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25/05/2022.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Lei Henry Borel (Lei 14.344/22) – Principais Aspectos**. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2022/07/18/lei-henry-borel-lei-14- 344-22-principais-aspectos/. Acesso em: 20 mai. 2024.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Proteção Penal Ambiental:** viabilidade – efetividade – tutela por outros ramos do direito. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte geral. 8 ed. Salvador:JusPODIUM, 2020.

Educação sem violência: conheça a Lei Menino Bernardo. Portal *Childhood* Brasil,23/07/2019. Disponível em: https://www.childhood.org.br/educacao-sem-violencia- conheca-a-lei-menino-bernardo/. Acesso em: 10 mai. 2024.

LACERDA, Nara. **Brasil tem 124 denúncias de abuso sexual contra crianças eadolescentes por dia.** São Paulo, Portal Brasil de Fato, 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/05/18/brasil-tem-124-denuncias-de-abuso- sexual- contra-criancas-e-adolescentes-por-dia. Acesso em: 20 mai. 2024.

MACHADO, Larissa Oliveira. **O desenvolvimento da doutrina da proteção integral no Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente.** Minas Gerais, Revista das Faculdades Integradas Vianna Junior, 2022. Disponível em: https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/download/789/429/2797.Acesso em: 10 mai. 2024.

MOREIRA, Maria Ignez Costa; SOUSA, Sonia Margarida Gomes. **Violência Intrafamiliar contra crianças e adolescentes:** do espaço privado à cena pública.Rio de Janeiro, Revista O Social em Questão, 2012. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc- rio.br/media/2artigo.pdf. Acesso em: 02 mai. 2024.

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

PEDROSA, Leyberson. **ECA - Linha do tempo sobre os direitos de crianças eadolescentes.** Ministério Público do Paraná, 2015. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/ECA-Linha-do-tempo-sobre-os-direitos-de- criancas-e-adolescentes. Acesso em: 20 mai. 2024.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. **A racionalidade das leis penais:** teoria e prática. Trad.Luiz Regis Prado. 2. Ed. São Paulo: RT, 2016.

RAMOS, Julyana Guimarães. **Legislação álibi:** o simbolismo dos direitos fundamentais na tutela do direito pena. Goiânia, PUC GOIÁS, 2022. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/4188/1/JULYANA%20 GUIMAR%C3%83ES%20RAMOS.pdf.

ROMARO, Rita Aparecida; CAPITÃO, Cláudio Garcia. **A violência doméstica contra crianças e adolescentes.** Psicol. Am. Lat., México, n.9, 2007. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870350X2007000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 02 mai. 2024.

SILVA, Lygia Maria Pereira. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes.**Pernambuco, EDUPE, 2002. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_criancas_adolesc.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal:** aspectos da políticacriminal nas sociedades pós-industriais. Tradução: Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SOUPIN, Elisa; COELHO, Henrique. **Caso Henry:** entenda as contradições da babá,indiciada por falso testemunho. Portal G1 Rio, 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/07/caso-henry-veja-diferentes-v ersoes- dadas-pela-baba-sobre-agressoes-sofridas-pelo-menino.ghtml.

SOUZA, Hioman Imperiano; VIANA; Lara Sanábria. **A crise de racionalidade penalda política criminal legislativa Brasileira:** entre o simbolismo e a sociedade de risco. Pernambuco, Revista Jurídica do Ministério Público, 2013.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos Sistemas e o Direito Brasileiro.** SãoPaulo, Editora Saraiva, 2009.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Medo, Direito Penal e Controle Social.** Minas Gerais, Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, 2011.

TAXONOMIA CREDIT

Anna Carolina Jost Sartori Menegat: Conceituação; Investigação; Metodologia; Redação do manuscrito original.

Vinícius Wildner Zambiasi: Análise Formal; Administração do projeto; Supervisão; Redação - revisão e edição.

Recebido em: 13/04/2026
Aceito em: 03/06/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12744

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, CELERIDADE PROCESSUAL E LINGUAGEM SIMPLES: A CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA PARA O EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA

THE NEXUS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE, PROCEDURAL CELERITY, AND PLAIN LANGUAGE: A TECHNOLOGICAL CONVERGENCE FOR ENHANCED ACCESS TO JUSTICE

Flavio Henrique Albuquerque de Freitas

Doutor em Função Social do Direito pela FADISP. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP.

E-mail: flaviohaf79@gmail.com

https://orcid.org/0000-0001-5458-111X

Marco Anthony Villas Boas

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Mestre em Direito Constitucional e Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-doutorando em Inteligência Artificial e Poder Judiciário na Universidade de São Paulo (EACH/USP).

E-mail: marcovillasboas@usp.br

https://orcid.org/0000-0002-1542-7790

RESUMO: O presente artigo realiza uma análise crítica e aprofundada da aplicação da Inteligência Artificial (IA) no sistema de justiça brasileiro, investigando seus impactos sobre a celeridade processual e o acesso à justiça, com um enfoque especial na adoção da linguagem simples como política judiciária. A partir de uma perspectiva constitucional e infralegal, que dialoga com referenciais teóricos do garantismo processual, da sociologia do direito e da teoria da informação, investiga-se a IA como ferramenta de apoio à jurisdição, explorando não apenas suas potencialidades, mas também seus limites éticos, jurídicos e cognitivos, como o viés algorítmico, o desafio da explicabilidade e o risco do viés de automação. A convergência entre IA e linguagem simples, embora promissora, demanda uma governança prudente e uma vigilância epistêmica constante para que a tecnologia sirva como vetor de efetividade da comunicação institucional e de empoderamento do jurisdicionado, sem comprometer as garantias fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Inteligência Artificial; Acesso à Justiça; Linguagem Simples; Celeridade Processual; Garantismo Processual; Viés Algorítmico; Poder Simbólico.

ABSTRACT: This article provides a critical and in-depth analysis of the application of Artificial Intelligence (AI) within the Brazilian legal system, investigating its impacts on procedural efficiency and access to justice, with a special focus on the adoption of plain language as a judicial policy. From a constitutional and infra-legal perspective, which engages with theoretical frameworks of procedural garantism, the sociology of law, and information theory, AI is examined as a tool to support the judiciary. The study explores not only its potential but also its ethical, legal, and cognitive limits, such as algorithmic bias, the challenge of explainability, and the risk of automation bias. The convergence of AI and plain language, while promising, demands prudent governance and constant epistemic vigilance to ensure that technology serves as a vector for the effectiveness of institutional communication and the empowerment of the court user, without compromising fundamental guarantees.

KEYWORDS: Artificial Intelligence; Access to Justice; Plain Language; Procedural Efficiency; Procedural Garantism; Algorithmic Bias; Symbolic Power.

Como citar: FREITAS, Flavio Henrique Albuquerque de; VILLAS BOAS, Marco Antony. Inteligência artificial, celeridade processual e linguagem simples: a convergência tecnológica para o efetivo acesso à justiça. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 125-142, 2026.

INTRODUÇÃO

A incorporação de sistemas de Inteligência Artificial (IA) ao ecossistema da Justiça brasileira tornou-se, na última década, uma peça central e iniludível do movimento de transformação digital do Poder Judiciário. Este fenômeno, longe de ser um mero projeto de modernização gerencial, responde a vetores normativos e institucionais, que encontram fundamento na Constituição Federal de 1988.

Ao assegurar o acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV) e a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII), a Carta Magna impõe ao Estado o dever contínuo de reduzir as múltiplas barreiras — materiais, informacionais e, também linguísticas — que historicamente afastam o cidadão da tutela jurisdicional efetiva.

Paralelamente, a agenda de governança tecnológica capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem estruturado um arcabouço normativo para disciplinar o processo eletrônico, os serviços digitais e, mais recentemente, o uso responsável de ferramentas de IA.

É nesse cenário de tensões e potencialidades que a IA Generativa emerge como uma promissora ferramenta de apoio ao trabalho jurisdicional, potencialmente capaz de mitigar gargalos operacionais sem, contudo, comprometer a qualidade e a legitimidade da decisão judicial, sendo um instrumento de auxílio, e não de substituição, da cognição humana.

Este artigo se propõe a analisar a complexa intersecção de três eixos temáticos que, embora intrinsecamente relacionados, raramente são investigados de forma integrada: a automação por meio da IA, o imperativo constitucional da celeridade processual e a política pública de adoção da linguagem simples.

A originalidade da abordagem reside não apenas em descrever este fenômeno em curso, mas situá-lo dentro de um marco normativo consistente e, ao mesmo tempo, tensioná-lo com referenciais teóricos e críticos.

A análise parte da tentativa de regulação, que vai desde os preceitos constitucionais até as mais recentes resoluções do CNJ, para demonstrar que a adoção de tais tecnologias não constitui um movimento anômico, mas uma resposta a deveres estatais expressamente positivados.

O foco central desta investigação está direcionado para uma abordagem empírica, que retira a discussão do plano meramente especulativo e a transporta para a realidade da prática jurisdicional a partir de um caso paradigma.

Por meio da análise de uma iniciativa concreta — o prompt "Linguagem Simples 144", desenvolvido e aplicado em um gabinete da 3ª Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) —, o artigo aborda tanto os benefícios tangíveis da convergência tecnológica quanto os desafios operacionais e conceituais que emergem de sua implementação.

A abordagem do caso como paradigma funciona como um laboratório para testar hipóteses sobre como a IA pode acelerar fluxos sem empobrecer o conteúdo jurídico e como a linguagem simples, quando mediada por essa tecnologia, pode ampliar a cidadania processual.

Estruturado em três capítulos, o artigo inicia com a exploração do alicerce normativo do acesso à justiça na era digital, contextualizando-o na "terceira onda" do movimento de acesso à justiça (Cappelletti; Garth, 1998) e introduzindo a tensão dialética entre celeridade e garantias.

O segundo capítulo disseca o conceito de IA assistiva, analisando suas funcionalidades e, de forma mais detida, seus limites, com ênfase nos riscos da opacidade algorítmica e no desafio cognitivo do "viés de automação" (automation bias) (Cummings, 2024).

O terceiro e último capítulo dedica-se ao estudo do caso paradigma, avaliando-o criticamente e expandindo a análise da linguagem simples para um campo de disputas simbólicas, recorrendo à sociologia de Pierre Bourdieu (2011) para compreender as resistências a essa política e à teoria da assimetria informacional para explicar seus benefícios.

Por fim, as conclusões sintetizam os argumentos, defendendo um modelo de inovação prudente, no qual a tecnologia seja um meio para a eficiência com garantias, contribuindo para um debate qualificado sobre o futuro de um Judiciário que se pretende, ao mesmo tempo, mais eficiente e mais democrático.

1. O ALICERCE NORMATIVO E AS TENSÕES DIALÉTICAS DO ACESSO À JUSTIÇA NA ERA DIGITAL

A incorporação de ferramentas de Inteligência Artificial ao âmbito do Poder Judiciário brasileiro não ocorre em um vácuo normativo; pelo contrário, insere-se em um quadro jurídico complexo que possui, como núcleo estruturante, a Constituição da República e o conjunto de normas infralegais expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ambos os planos – o constitucional e o infralegal – não apenas legitimam o uso dessas tecnologias, mas também condicionam sua implementação ao uso ético e responsável, bem como a parâmetros de compatibilidade com direitos fundamentais e com a integridade do processo jurisdicional, notadamente quando desenvolvidas ou treinadas no ambiente corporativo.

A compreensão dessa arquitetura é o primeiro passo para avaliar criticamente a convergência entre tecnologia e justiça.

1.1 A Arquitetura Constitucional e Infralegal da Modernização Judiciária

No epicentro do ordenamento jurídico, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República de 1988, consagra o direito fundamental de acesso à justiça, estabelecendo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Essa garantia possui uma densidade material que ultrapassa a mera possibilidade formal de ingresso em juízo, exigindo que o Estado assegure condições efetivas de fruição da tutela jurisdicional, o que envolve a remoção de barreiras de natureza econômica, geográfica, tecnológica e, sobretudo, cognitiva.

De igual relevância, o artigo 5º, inciso LXXVIII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, estabelece o direito fundamental à duração razoável do processo e aos meios que garantam sua celeridade. Essa previsão cria um dever estatal de adoção de estratégias voltadas à mitigação da morosidade estrutural do Judiciário, sem, contudo, sacrificar a qualidade técnica e a legitimidade das decisões.

O caput do artigo 37, por sua vez, ao estender ao Poder Judiciário os princípios da eficiência e da publicidade, reforça a necessidade de que soluções tecnológicas estejam submetidas a padrões de transparência e de prestação de contas (accountability).

Portanto, os fundamentos constitucionais impõem uma dupla exigência: de um lado, legitimam o uso de IA como instrumento de concretização de direitos fundamentais processuais; de outro, estabelecem balizas que vedam o emprego dessas ferramentas de modo a comprometer a integridade do devido processo legal ou a gerar discriminações e assimetrias informacionais.

É a partir dessas premissas que se compreende o sentido e o alcance da regulamentação infralegal que o CNJ vem desenvolvendo.

A Resolução CNJ nº 332, de 2020, constituiu um marco inaugural ao disciplinar que ferramentas de IA devem operar em conformidade com os direitos fundamentais, prevenir discriminações algorítmicas e garantir a supervisão humana obrigatória, com possibilidade de revisão e correção de suas saídas (CNJ, 2020a).

Recentemente, esse arcabouço foi densificado pela Resolução CNJ nº 615, de 2025, que institui uma governança de ciclo de vida para sistemas de IA, exigindo a elaboração de avaliações de impacto algorítmico e a divulgação de relatórios de auditoria de acesso público (CNJ, 2025).

Essa norma inova ao exigir a capacitação permanente de magistrados e servidores, reforçando a ideia de que a IA deve ser uma tecnologia assistiva, utilizada sob controle humano e com pleno conhecimento de seus limites.

Em paralelo, a infraestrutura digital foi consolidada pela Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br) (Resolução CNJ nº 335/2020) e por iniciativas como o Juízo 100% Digital (Resolução CNJ nº 345/2020) (CNJ, 2020b; 2020c).

Se a celeridade processual é um eixo, o acesso à justiça por meio da linguagem simples é outro pilar dessa agenda. Em 2023, o CNJ editou a Recomendação nº 144/2023, orientando tribunais e conselhos (exceto o STF) a utilizarem linguagem simples, clara e acessível em atos administrativos e judiciais, com uso de elementos visuais quando possível; e, na sequência, instituiu o Selo Linguagem Simples (Portaria CNJ nº 351/2023), para reconhecer e disseminar boas práticas. (CNJ, 2023a; 2023b).

A diretriz é inequívoca: a linguagem acessível deve prevalecer na comunicação institucional, inclusive em decisões, sentenças, votos e acórdãos, como fator de legitimidade democrática e de redução de assimetrias informacionais. Delineia-se, assim, um sistema normativo que autoriza e condiciona o uso da IA a um modelo de governança que privilegia a transparência e a efetividade comunicacional sem restringir a inovação, tampouco proibir o uso das IA Generativas disponíveis no mercado.

1.2 A Terceira Onda do Acesso à Justiça e a Remoção de Barreiras Cognitivas

A ênfase do marco normativo na remoção de barreiras e na efetividade da comunicação alinha-se ao que Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1998) classificaram como a "terceira onda" do movimento de acesso à justiça.

Se a primeira onda se concentrou na assistência judiciária para os pobres e a segunda na representação de interesses difusos e coletivos, a terceira onda volta-se para uma abordagem mais ampla e preventiva, que inclui a simplificação dos procedimentos e a remoção de barreiras que não são estritamente econômicas.

A linguagem jurídica hermética, com seu jargão excessivo e suas construções sintáticas complexas, é, inegavelmente, uma das mais persistentes barreiras cognitivas no sistema de justiça brasileiro.

A linguagem jurídica complexa, nesse contexto, representa um dos principais obstáculos ao efetivo acesso ao sistema de justiça, dificultando o entendimento dos atos normativos e processuais pelos jurisdicionados.

A perspectiva adotada pela Recomendação CNJ nº 144/2023 e materializada por iniciativas como a que será analisada neste artigo transcende, portanto, uma mera questão de estilo ou de modernização estética.

Trata-se de uma política pública fundamental para concretizar a dimensão substancial do acesso à justiça, reconhecendo que o direito à tutela jurisdicional só se realiza plenamente quando o cidadão é capaz de compreender o conteúdo e o alcance das decisões que afetam sua vida.

2. A DIALÉTICA ENTRE CELERIDADE E GARANTIAS: UM CONTRAPONTO GARANTISTA À OTIMIZAÇÃO ALGORÍTMICA

A discussão sobre a celeridade processual, embora solidamente fundamentada no texto constitucional (BRASIL, 1988), precisa ser tensionada com maior profundidade, pois a busca incessante pela eficiência, quando mediada por algoritmos, suscita um debate clássico e fundamental sobre a relação entre celeridade e garantias processuais. A otimização de fluxos, um dos principais atrativos da IA, não pode, em hipótese alguma, traduzir-se em uma compressão do devido processo legal ou em um sacrifício da cognição judicial exauriente.

A este respeito, o garantismo penal de Luigi Ferrajoli (2013) oferece um contraponto teórico consistente, ao clarificar que a validade e a legitimidade do processo não residem em sua velocidade, mas em sua capacidade de operar como um sistema de controle, com freios e contrapesos, do poder decisório estatal.

Embora o presente artigo se concentre primariamente na esfera cível dos Juizados Especiais, a advertência de Ferrajoli (2013) sobre o risco de um "eficientismo" que atropela direitos é universalmente aplicável e serve como um lembrete crítico.

A pergunta que permanece e que deve nortear toda implementação de IA no Judiciário é: como garantir que a busca pela automação e pela padronização não crie um viés sistêmico em favor de decisões seriais, em detrimento da análise aprofundada das singularidades e das complexidades de cada caso concreto?

O arcabouço do CNJ acena para essa preocupação ao frisar o caráter não vinculante das saídas da IA e a necessidade de supervisão humana (CNJ, 2020a). Contudo, a tensão dialética entre os valores da celeridade e da cognição plena deve ser mantida como um elemento central na governança dessas tecnologias, tornando a defesa da IA não um endosso ingênuo, mas uma aposta qualificada e vigilante.

A Inteligência Artificial Assistiva e Seus Limites: Entre a Otimização Operacional e a Opacidade Algorítmica

Nas últimas décadas, o Poder Judiciário brasileiro vem incorporando, de maneira progressiva, ferramentas de Inteligência Artificial destinadas a otimizar tanto as atividades de natureza administrativa quanto aquelas diretamente relacionadas à função jurisdicional.

Esse movimento, posicionado de forma prudente como a adoção de uma "ferramenta de apoio (e não de substituição) ao trabalho jurisdicional", alinha-se a uma visão hegemônica e responsável sobre o tema.

A IA é compreendida como uma extensão da racionalidade administrativa e judiciária, voltada à otimização da atividade-fim, mas sem a pretensão de transferir a função decisória essencialmente humana. Contudo, para além de suas notáveis potencialidades, é imperativo analisar com profundidade os seus limites, que não são apenas jurídicos e éticos, mas também psicossociais.

2.1 Potencialidades da IA como Ferramenta de Apoio à Atividade Jurisdicional

A aplicação da IA no cenário judicial pode ser classificada em dimensões principais que já demonstram resultados tangíveis.

Na automação de tarefas repetitivas e de baixo conteúdo decisório, sistemas inteligentes realizam a triagem e classificação de processos, a gestão de prazos e a distribuição de tarefas, liberando recursos humanos para funções de maior valor agregado.

A elaboração automatizada de minutas e ementas no segundo grau, em especial, tem demonstrado potencial para padronizar critérios, facilitar a indexação de decisões e promover maior coerência jurisprudencial.

Ferramentas de IA baseadas em processamento de linguagem natural (PLN) são capazes de extrair, a partir de peças e decisões, as informações centrais necessárias para compor resumos objetivos e consistentes.

Finalmente, na mediação comunicacional, a IA pode adaptar o conteúdo técnico-jurídico a formatos mais acessíveis ao cidadão, como exemplificado pela iniciativa a ser discutida adiante.

Este conjunto de funcionalidades não elimina a necessidade da atuação humana, mas redefine o papel de magistrados e assessores, permitindo que dediquem maior tempo à análise jurídico-material das controvérsias, alinhando-se ao dever constitucional de assegurar a duração razoável do processo e a eficiência administrativa.

2.2 Os Limites Jurídico-Éticos: Viés, Transparência e a Sociedade da Caixa-Preta

As potencialidades da IA são, entretanto, condicionadas por limites rígidos. A mitigação de vieses dos algorítmicos e por algorítimos e a transparência quanto aos critérios utilizados são essenciais para evitar decisões influenciadas por padrões opacos e discriminatórios, em significativa parte das vezes produzidos por nossos próprios vieses.

Do ponto de vista funcional, essa atuação pode ser classificada em três dimensões principais: automação de tarefas repetitivas e de baixo conteúdo decisório, como triagem e classificação de processos; apoio à elaboração de peças decisórias, mediante sugestão de minutas, ementas e sínteses jurisprudenciais; e mediação comunicacional, com adaptação do conteúdo técnico- jurídico a formatos mais acessíveis ao cidadão. Em cada uma dessas frentes, a IA, quando bem estruturada, contribui para a celeridade processual e para a ampliação do acesso substancial à justiça.

Entretanto, tais potencialidades são condicionadas a limites rígidos. No plano jurídico, a IA deve operar em regime de assistência não vinculante, assegurando que todo conteúdo gerado seja submetido à supervisão humana qualificada antes de integrar o ato jurisdicional.

O alinhamento à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) é um requisito preponderante, dada a natureza sensível das informações processuais (BRASIL, 2018), ainda que os modelos GPT não guardem dados e documentos públicos ou particulares na memória, mas tão somente as informações produzidas a partir desses dados, pulverizadas em data centers espalhados pelo globo terrestre.

A necessidade de explicabilidade é igualmente imperiosa: O debate internacional sobre a Explainable AI (XAI) revela que a questão não é apenas saber que a IA recomendou um resultado, mas entender por que o fez.

Frank Pasquale (2016), em sua obra "The Black Box Society", adverte sobre os perigos de uma sociedade governada por algoritmos cujos mecanismos decisórios são inescrutáveis.

No contexto judicial brasileiro, a ausência de explicabilidade tem sido questionada sob a invocação do núcleo da garantia constitucional da motivação das decisões judiciais, prevista no artigo 93, IX, da Constituição Federal.

A supervisão humana, nesse contexto, é essencial, tendo em vista que o Poder Judiciário não dispõe de meios para auditar o raciocínio algorítmico dos grandes modelos de linguagem natural, mas tão somente o resultado final do processamento e criação da informação.

A experiência comparada demonstra que a IA é mais eficaz quando aplicada em situações de alta repetitividade procedimental e baixa complexidade decisória, permitindo que magistrados e equipes concentrem esforços em casos de maior densidade jurídica. O uso para mediação comunicacional – como na simplificação de linguagem – apresenta especial relevância no Brasil, dada a persistente barreira de compreensão entre a linguagem judicial tradicional e o cidadão comum.

3. A CONVERGÊNCIA EM PRÁXIS: ANÁLISE CRÍTICA DO CASO "LINGUAGEM SIMPLES 144" E A DISPUTA PELO CAPITAL SIMBÓLICO NO CAMPO JURÍDICO

A aplicação prática dos conceitos discutidos encontra um exemplo paradigmático na iniciativa "Linguagem Simples 144", que oferece um microcosmo para analisar tanto as promessas quanto os desafios da integração da IA a uma política judiciária de comunicação.

A iniciativa surgiu no âmbito da Terceira Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) como uma resposta concreta à Recomendação CNJ nº 144/2023, que orienta os órgãos judiciais a empregar comunicação clara, objetiva e acessível.

Desenvolvido por uma assessora de gabinete, o projeto materializa a interseção entre inovação tecnológica e política judiciária inclusiva, aplicando um prompt específico em modelo de linguagem (Generative Pre-trained Transformer – GPT) para transcrever decisões e acórdãos em linguagem simplificada.

O Linguagem Simples 144 usa IA generativa para processar decisões colegiadas e extrair síntese fiel em linguagem acessível, com frases curtas e lógica intuitiva. Esse resumo em tópicos que descrevem - quem é a parte recorrente e recorrida; i) o que motivou a ação; ii) o que o juiz da sentença decidiu; iii) o que motivou o recurso; iv) qual a questão principal a ser analisada no recurso; v) o que o juiz relator (aquele que julga o recurso) decidiu; vi) resultado final do recurso; vii) quem pagará as custas do processo - é incorporado diretamente ao voto, antecedendo o seu inteiro teor, de modo que o leitor – parte, advogado ou interessado – possa, já no início, compreender a essência do julgado.

O fluxo de trabalho é estruturado para garantir o controle humano: após a elaboração do voto no formato técnico-jurídico convencional, seu conteúdo é submetido ao prompt, que gera a versão em linguagem simples.

Este resumo é então criticamente revisado pelo assessor para assegurar a fidelidade semântica ao conteúdo original, eliminando imprecisões ou ambiguidades, antes de ser incorporado formalmente ao voto, antecedendo o inteiro teor.

Essa metodologia mitiga riscos associados ao uso não supervisionado da IA, como a possibilidade de distorção conceitual ou omissão de elementos relevantes à compreensão jurídica do caso. Além disso, ao manter o resumo simplificado dentro do próprio corpo do voto, em página anterior ao inteiro teor, evita-se a fragmentação da informação e reforça-se a transparência do ato jurisdicional, permitindo que a leitura acessível e a fundamentação técnica coexistem no mesmo documento.

Essa solução, ainda em desenvolvimento embrionário e em fase de teste, atende simultaneamente a dois objetivos constitucionais e administrativos: dar efetividade ao princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição, e concretizar o direito fundamental de acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, CF), ao reduzir barreiras linguísticas que dificultam a compreensão das decisões. “[...]

Assim, o reconhecimento da barreira criada pelo uso de linguagem jurídica complexa, aliado à necessidade de mudança na mentalidade dos operadores do direito são prementes." (Florenzano & Santos, 2023)

No plano institucional, a adoção do Linguagem Simples 144 dialoga com iniciativas do CNJ, como o Selo Linguagem Simples, e com as diretrizes de governança tecnológica da Resolução CNJ nº 615/2025, que exige documentação, auditoria e controle humano sobre a produção assistida por IA. Ao mesmo tempo, o projeto alinha-se à Resolução CNJ nº 332/2020, ao utilizar a tecnologia de forma ética, com publicidade adequada e prevenção de vieses.

A experiência enfrenta desafios como o monitoramento contínuo da qualidade das sínteses, já que mudanças no modelo ou no prompt afetam precisão e clareza. Exige também capacitação permanente da equipe para revisar as saídas, evitando tanto a dependência excessiva quanto a rejeição da automação. Outro ponto é mensurar o impacto na efetividade comunicacional e na satisfação do usuário, o que demanda métricas e indicadores específicos.

Em síntese, o Linguagem Simples 144 constitui exemplo paradigmático de como a IA pode ser integrada ao fluxo jurisdicional de maneira compatível com os fundamentos constitucionais e o marco infralegal vigente. Ao conjugar eficiência processual e acessibilidade linguística, a iniciativa contribui para um modelo de inovação responsável no Judiciário, no qual a tecnologia é instrumentalizada como meio de realização de direitos fundamentais e não como substituto da atividade decisória humana.

4. A LINGUAGEM SIMPLES COMO CAMPO DE DISPUTA: PODER SIMBÓLICO E A REDUÇÃO DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL

A análise da política de linguagem simples se enriquece ao ser inserida no quadro teórico da sociologia de Pierre Bourdieu (2011).

A linguagem jurídica tradicional não é apenas um código técnico; ela funciona como um poderoso instrumento de distinção e de exercício de poder simbólico.

O "capital jurídico" detido por magistrados, promotores e advogados manifesta-se, em grande parte, através do domínio desse linguajar específico, que opera como um mecanismo de exclusão, definindo quem pertence e quem não pertence ao campo jurídico.

Nesse contexto, adotar a linguagem simples não é um mero ajuste comunicacional, mas um ato que desafia o habitus e o monopólio simbólico da comunidade jurídica.

A resistência, muitas vezes velada, à simplificação pode ser compreendida como uma defesa desse capital. Argumentos de que a linguagem simples "empobrece o Direito" ou compromete a "precisão técnica" podem mascarar uma relutância em abrir mão de um marcador de status e autoridade.

A Recomendação 144 do CNJ pode, assim, ser vista não apenas como uma diretriz administrativa, mas como um movimento pela redefinição das fronteiras e do acesso ao campo.

Esta perspectiva se conecta à teoria da assimetria informacional. O sistema de justiça pode ser visto como um "mercado" onde o profissional do Direito detém um volume de informações e um domínio do código imensamente superior ao do cidadão.

Essa assimetria gera ineficiências e altos custos de transação. A linguagem simples, potencializada por ferramentas de IA como o "Linguagem Simples 144", atua diretamente na redução dessa assimetria, tornando a relação mais equitativa, transparente e, em última análise, mais eficiente.

Ao deslocar o foco da mera disponibilização formal de informações para a garantia de sua compreensibilidade pelo destinatário final, essa diretriz alinha-se à concepção contemporânea de transparência pública, que exige não apenas abertura, mas inteligibilidade do conteúdo divulgado.

Enquadrar o debate nesses termos fortalece o argumento de que a linguagem acessível não é um favor, mas um componente essencial para a legitimidade e a funcionalidade do sistema de justiça.

A Recomendação CNJ nº 144/2023 constitui marco relevante nesse processo, ao orientar tribunais e conselhos a empregarem linguagem clara, direta e acessível em atos judiciais e administrativos. Essa orientação não se limita à simplificação gramatical ou lexical, mas envolve a reestruturação do

texto para privilegiar a lógica sequencial, a concisão e a objetividade, eliminando construções rebuscadas e termos técnicos desnecessários.

A medida dialoga diretamente com estudos da linguística forense e da comunicação organizacional, que apontam a linguagem como barreira estrutural no acesso efetivo a direitos, sobretudo para cidadãos com menor letramento jurídico.

Ao transformar a forma de comunicação institucional, a linguagem simples contribui para a legitimidade democrática das decisões judiciais. Isso ocorre porque a compreensão da decisão pelo jurisdicionado não apenas reforça sua confiança na instituição, mas também amplia sua capacidade de tomar decisões informadas sobre eventual interposição de recursos ou cumprimento voluntário das determinações judiciais.

A clareza comunicativa, portanto, não é acessório retórico: é elemento constitutivo da efetividade da prestação jurisdicional.

O emprego da linguagem simples também possui efeito direto sobre a redução da litigiosidade desnecessária. Decisões incompreensíveis ou excessivamente técnicas tendem a gerar insegurança, insatisfação e, por vezes, litigância repetitiva, seja pela necessidade de pedidos de esclarecimento, seja pelo manejo de recursos para questionar aspectos que poderiam ter sido compreendidos de forma imediata. Ao tornar explícitos os fundamentos e consequências de um julgado, a linguagem acessível diminui o espaço para interpretações equivocadas e favorece a pacificação social.

Nesse contexto, a IA funciona como catalisador da política pública, ampliando sua escala e viabilidade operacional, sem prescindir da supervisão humana para assegurar a fidelidade semântica e a adequação jurídica do conteúdo. A tecnologia, assim, atua como meio de concretização de um valor jurídico, e não como fim autônomo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidenciou que a convergência entre Inteligência Artificial e a política de linguagem simples no Poder Judiciário brasileiro representa um caminho promissor para a

materialização das garantias constitucionais de acesso à justiça e da duração razoável do processo.

A aplicação da tecnologia, quando concebida e executada dentro das balizas do marco infralegal estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça, possui potencial significativo para promover ganhos de celeridade e eficiência.

Contudo, a investigação demonstrou que este potencial não se realiza de forma automática ou isenta de riscos. Sua concretização depende da observância rigorosa de critérios jurídicos, éticos e técnicos, e de uma permanente vigilância crítica sobre suas implicações.

O estudo reafirmou que o arcabouço normativo vigente, ao exigir supervisão humana, prevenção de vieses e transparência, fornece uma base consistente para um modelo de inovação responsável sem terceirização de funções para a IA Generativa.

A experiência do "Linguagem Simples 144" no Tribunal de Justiça do Amazonas ilustra como é possível, na prática, conjugar os benefícios da automação com o rigor técnico e o controle humano, utilizando a IA como um catalisador para a política de inclusão linguística.

De igual forma, o “Projeto Hórus”, concebido pela ESMAT e o COPEDEM, com apoio da USP, tem na criação de uma IA Generativa Ativa uma forma de customizar rotinas e estilos de magistrados, inclusive com a simplificação de linguagem, para melhor comunicação com os jurisdicionados.

No entanto, a análise crítica aqui empreendida, ao incorporar referenciais teóricos do garantismo, da sociologia do direito e das ciências cognitivas, revelou camadas de complexidade que precisam ser endereçadas.

A tensão dialética entre a celeridade e as garantias processuais, o desafio da opacidade algorítmica em face do dever de motivação das decisões, e o risco do viés de automação na supervisão humana são questões que não podem ser negligenciadas. A busca pela eficiência não pode se sobrepor à integridade do devido processo legal.

Da mesma forma, a política de linguagem simples, embora fundamental, foi contextualizada não apenas como uma ferramenta de comunicação, mas como um movimento em um campo de disputas por poder simbólico, que desafia o habitus jurídico tradicional.

Para o futuro, projeta-se que a consolidação da IA no sistema de justiça brasileiro dependerá de uma abordagem multifacetada: o fortalecimento contínuo da governança tecnológica, garantindo segurança jurídica; a ampliação das políticas de inclusão linguística, com investimento em capacitação e métricas de avaliação; e o fomento ao desenvolvimento de soluções tecnológicas que sejam, por princípio, explicáveis e auditáveis.

Experiências como a analisada indicam que é possível conjugar inovação e garantias, desde que o Judiciário assuma a liderança no desenho e na supervisão crítica dessas ferramentas.

Em suma, a integração entre Inteligência Artificial e linguagem simples pode, de fato, redefinir a relação entre o Judiciário e a sociedade, mas este é um caminho que demanda não apenas entusiasmo tecnológico, mas uma prudência epistêmica constante, assegurando que a inovação sirva, em última instância, à sua função primordial: a tutela efetiva, compreensível e equânime dos direitos.

Ao inserir um resumo em linguagem clara no início dos votos colegiados, a iniciativa não apenas facilita a compreensão do conteúdo decisório, mas também contribui para a transparência substantiva, a redução de litigiosidade desnecessária e o fortalecimento da confiança pública na instituição judicial. A metodologia adotada, com supervisão humana e validação semântica, demonstra que é possível aproveitar os benefícios da automação sem abrir mão do rigor técnico-jurídico.

Ao mesmo tempo, a experiência reforça que o uso da IA no Judiciário deve permanecer ancorado em um modelo de inovação responsável, no qual a tecnologia é meio e não fim. Isso implica investir na capacitação contínua de magistrados e servidores, na manutenção de mecanismos de auditoria e no aperfeiçoamento de métricas que permitam mensurar, de forma objetiva, o impacto das soluções adotadas sobre a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional.

Em suma, a integração entre Inteligência Artificial e linguagem simples, ancorada em fundamentos constitucionais e regulação infralegal robusta, pode redefinir a forma como o Judiciário se comunica e se organiza, aproximando-o de sua função primordial: assegurar, de maneira efetiva e compreensível, a tutela dos direitos e a pacificação social. Trata-se de um caminho que demanda

prudência, mas que, se percorrido com responsabilidade, tem potencial para transformar positivamente a experiência do jurisdicionado e a legitimidade da justiça brasileira no século XXI.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 2. ed. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. **Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 335, de 29 de setembro de 2020. **Institui a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br)**. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 345, de 9 de outubro de 2020. **Institui o Juízo 100% Digital no âmbito do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 615, de 9 de abril de 2025. **Dispõe sobre o desenvolvimento, a governança, a auditoria, o monitoramento e o uso responsável de soluções de inteligência artificial no Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Recomendação nº 144, de 27 de junho de 2023. **Recomenda o uso de linguagem simples no âmbito do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Portaria nº 351, de 13 de setembro de 2023. **Institui o Selo Linguagem Simples**. Brasília, DF: CNJ, 2023.

CUMMINGS, M. L. **Automation Bias in Intelligent Time Critical Decision Support Systems**. In: AIAA 1st Intelligent Systems Technical Conference,

Chicago, 2004. Anais [...]. Reston: AIAA, 2004. DOI: 10.2514/6.2004-6313. Disponível em: https://doi.org/10.2514/6.2004-6313. Acesso em: 18 ago. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FLORENZANO, Karina Mara Bueno Gurski; SANTOS, Ticiane Machado de Oliveira. **Linguagem Simples como Instrumento de Acesso à Justiça**. Revista Humanidades e Inovação, v. 10, n. 18, 2023.

PASQUALE, Frank. **The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

TAXONOMIA CREDIT

Flavio Henrique Albuquerque de Freitas: Conceitualização; Análise formal; Investigação; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Marco Anthony Villas Boas: Supervisão; Validação; Investigação; Análise Formal; Revisão e edição de textos.

Recebido em: 26/08/2025
Aceito em: 20/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12324

HIPERCONTROLE E EXCESSO DE FISCALIZAÇÃO SOBRE OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

HYPERCONTROL AND EXCESSIVE OVERSIGHT OVER THE MEMBERS OF THE BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

João Gaspar Rodrigues
Doutorando em Direito pelo IDP. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Graduado em Direito pela UFC-CE.
E-mail: joaorodrigues@mpam.mp.br
https://orcid.org/0000-0001-6512-4643

RESUMO: O artigo aborda as consequências do hipercontrole e da fiscalização excessiva no âmbito do Ministério Público. Diversos tipos de controle são identificados, incluindo os internos, externos, administrativos, interinstitucionais, sociais e midiáticos, destacando seus impactos negativos, que incluem desmotivação profissional, burocratização, estresse ocupacional, problemas de saúde mental e uma desconfiança generalizada entre os membros da instituição. O texto também propõe mecanismos para superar as disfuncionalidades do hipercontrole, como a valorização de sanções premiais e a redução da autoexploração. É enfatizada a necessidade de equilibrar o controle com a preservação da saúde mental e o bem-estar dos profissionais, sugerindo uma reflexão sobre a função e os limites das pressões institucionais.
PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; Hipercontrole; Disfuncionalidade; Penosidade funcional.

ABSTRACT: The article addresses the consequences of hypercontrol and excessive oversight within the Public Prosecutor's Office. Various types of control are identified, including internal, external, administrative, interinstitutional, social, and media controls, highlighting their negative impacts, such as professional demotivation, bureaucratization, occupational stress, mental health issues, and widespread distrust among the institution's members. The text also proposes mechanisms to overcome the dysfunctions of hypercontrol, such as the enhancement of reward-based sanctions and the reduction of self-exploitation. The need to balance control with the preservation of mental health and professional well-being is emphasized, encouraging a reflection on the role and limits of institutional pressures.
KEYWORDS: Public Prosecutor's Office; Hypercontrol; Dysfunctionality; Occupational Burden.

Como citar: RODRIGUES, João Gaspar. Hipercontrole e excesso de fiscalização sobre os membros do Ministério Público Brasileiro. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 143-173, 2026.

INTRODUÇÃO

Os membros do Ministério Público brasileiro são continuamente monitorados, controlados, vigiados, policiados e fiscalizados. Há vigilância em todos os quadrantes: controle disciplinar interno (Corregedorias locais), controle disciplinar externo (Corregedoria Nacional do CNMP), controle administrativo interno (Procuradorias-Gerais, Ouvidorias e órgãos colegiados superiores), controle administrativo externo (Conselho Nacional do Ministério Público e Tribunais de Contas), controle interinstitucional (outros órgãos públicos como: Judiciário, Tribunais de Contas, Poderes Executivo[1] e Legislativo etc.), controle social (cidadania, movimentos sociais politicamente organizados, ONG's etc.), controle midiático (imprensa convencional escrita e falada, blogs, redes sociais etc.) etc. São, visivelmente, e sem maiores reflexões, sobrecarregados por um excesso de restrições procedimentais, jurídicas, sociais, políticas e morais. Quando se trata dessa instituição é fácil responder à indagação milenar de viés platônico: *quis custodiet ipsos custodes?* - quem guardará os guardiões?[2] Há um novo paradigma no ar e uma multiplicidade desses guardiões: os controladores do controlador.

Vive-se um momento histórico e político em que se desconfia do exercício do poder, independente de sua forma de expressão - seja política, econômica, social ou qualquer outra. Predomina a cultura do hipercontrole, em que os diversos mecanismos de controle assumem um protagonismo, muitas vezes indevido[3]. Atualmente, o poder para se cercar de autoridade precisa de uma

[1] O mais efetivo destes controles é o financeiro-orçamentário, pois a expansão ou restrição dos recursos públicos determina o raio de ação da instituição.

[2] Não é nenhum disparate afirmar que tais reflexões aplicam-se, *mutatis mutandis,* aos membros do Judiciário brasileiro. Mas os propósitos deste estudo não permitem essa maior abrangência expositiva.

[3] Um exemplo curioso confirma essa cultura generalizada. A Constituição diz que compete "privativamente" aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo "a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes" (art. 96, II, b"). O CNJ, a título de controle externo, determina que os anteprojetos de lei de "criação de cargos de magistrados e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias" no âmbito dos Tribunais de Justiça (dentre outros órgãos), devem ser encaminhados antes ao CNJ, que elaborará "parecer de mérito para encaminhamento ao respectivo Poder Legislativo" (art. 1º., § 3º, da Resolução CNJ n. 184/2013). É medida de duvidosa constitucionalidade, mas que reflete, à perfeição, o ímpeto e a cultura do hipercontrole público. Aqui, de duas uma: ou se estabelece uma cogestão, sem previsão na Constituição, ou desenvolve-se uma "influência viciosa" de cima para baixo, em que o acessório/complementar converte-se no principal.

justificação axiológica situada além da norma jurídica, a partir de uma gestão de opinião. Isso reflete uma transição em que o poder não é aceito apenas pela autoridade formalmente imposta, mas pela sua capacidade de justificar-se em relação a normas que vão além da legislação formal, buscando integrar dimensões mais subjetivas e filosóficas na sua aceitação.

O presente artigo, reconhecendo a disfuncionalidade administrativa do hipercontrole, defende uma abordagem mais equilibrada para a governança democrática dos controles incidentes sobre agentes meritocráticos incumbidos de tarefas constitucionais vitais para a higidez jurídico-política do país. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo. A técnica de pesquisa é bibliográfica, com consulta e análise de livros, artigos científicos e bancos de dados diversos (e com alguma pertinência à matéria).

1. OS CONTROLADORES DO CONTROLADOR

O Ministério Público é, em sua atuação funcional, essencialmente, uma instituição meritocrática de controle, de fiscalização e de responsabilização. Mas a sobrecarga de controles estabelecidos sobre ela (já aludida na introdução desse ensaio e melhor pormenorizada nos itens a seguir), obriga seus membros a estarem mais alertas com a forma dos procedimentos que utilizam para lograr controlar e fiscalizar, do que propriamente com a substância dos controles que lhes compete. De "instituição de controle" passou a "instituição hipercontrolada", sujeita a uma vigilância e controle totais, sob um amplo contexto de justificação funcional.

O atual mundo social preza o domínio e o controle (Sandel, 2021, p. 98), onde, segundo Han (2021b, p. 70-71), "a sociedade do controle segue a lógica da eficiência da sociedade do desempenho". Há uma retroalimentação entre os dois pólos: quanto mais performance, mais controle; e quanto mais controle/fiscalização, mais desempenho. Mas há, como sugerido na introdução desse estudo, outros ingredientes importantes na compreensão do problema (Flinders/Wood, 2013): o ceticismo dos cidadãos sobre as instituições democráticas e desilusão quanto à capacidade da política democrática de resolver questões sociais urgentes.

Sarai e Bertold (2024, p. 227-231), em estudo sobre o sistema de controle interno das contratações públicas, destacam o "hipercontrole público":

> (...) se vivencia, no Brasil, uma hipertrofia e onipresença dos órgãos de controle (em especial externos) na gestão pública. Trata-se do fenômeno da cultura do hipercontrole, marcada, sobretudo, pela ideia de incremento (controlar melhor é controlar mais) e de performance (exercício performático e exacerbado da atividade). Desbordando, muitas vezes, do razoável e do escopo constitucional de promoção da boa administração, o hipercontrole decorre de uma disfuncionalidade no exercício dessa atividade.
> (...) Constata-se, em realidade, um cenário de hipertrofia e onipresença das atividades de fiscalização, em especial do controle externo. É como se a atividade de controle, talvez por causa de uma reação proporcional à pressão social contra os escândalos recentes de corrupção, tivesse se tornado um fim em si mesmo. Vive-se, no Brasil, a cultura do "hipercontrole público", marcada, em especial, pela ideia de incremento (controlar bem é controlar mais). O "hipercontrole público" responde a uma estrutura de incentivos que estimula a busca de protagonismo dos órgãos de controle, a partir de uma concepção de performance (o controle é exercido de forma espetaculosa, de modo a conquistar a simpatia da opinião pública) e de disputa (desloca-se o polo de poder daquele que permite para o que nega, o que gera reflexos políticos e institucionais em favor os órgãos de controle).

A ideia de controle ou poder é central para a noção de democracia, já que o ideal é dar *kratos* ao *demos* (Pettit, 2008, p. 46): proporcionar controle máximo ou pelo menos significativo sobre o governo ao povo. No entanto, verifica-se que a noção de *kratos* ou controle pode ser definida de várias maneiras e que, à medida que essa noção é entendida de forma diferente, o ideal de democracia também é interpretado de maneira distinta, ou seja, subindo o nível (ou os níveis) de controle, afeta-se a qualidade da democracia. Nem sempre "mais democracia" representa "melhor democracia" ou "mais controle" implica "melhor controle". A "forma diferente" ou excessiva de exercer controle pode não ser adequada ao ideal democrático, por assumir tons hiperdemocráticos.

Os valores democráticos, se carregados em demasia, estão sujeitos a um vício, ou seja, à corrupção de suas próprias virtudes. E como é sabido por séculos, a corrupção do melhor é a pior de todas (*corruptio optimi pessima est*). A democracia pode naufragar pelo gigantismo de seus conceitos, de seus valores e de seus limites ampliados sem racionalidade, abrindo caminho para os abusos desdemocratizantes (Rodrigues, 2024a, p. 03). O seu aparente sucesso pode conter as sementes de sua ruína, ou como alerta Garapon (1999, p. 173), a

"democracia plena" traz com ela "o germe de sua própria dissolução", e seu custo pode se tornar exorbitante e a ficção do controle absoluto pode ser qualquer coisa de desumanamente abusiva.

Quando o poder administrativo controlador, principalmente o de caráter externo, assume feição de hipercontrole, vive com forças tomadas de empréstimo do órgão controlado, substituindo uma interpretação jurídica por uma própria e assim impondo-a. A fonte real do poder controlador liga-se a uma instrumentalidade que, em momento algum, pode substituir-se, como contrapoder, aos juízos de valor, parâmetros legítimos de interpretação e aplicação dos padrões normativos do agente controlado. O poder controlador de índole administrativa não pode se arvorar em uma "autoridade" que destitui qualquer autoridade, censurando ou dando validade ao que o poder originário executa. A passividade e a negatividade do hipercontrole embora lhe retirem a capacidade executiva, conferem-lhe o poder de tudo impedir.

Com um sistema de hipercontrole sobreposto e asfixiante, o membro ministerial, embora possa ser mais responsivo a demandas futuras[4], pode optar por rota mais segura, convertendo-se em mero cumpridor de ordens, burocratizando-se ao invés de protagonizar, com relativa liberdade, atividades construtivas de resultados. Afinal, como ensina Dahl (2012, p. 87), "um grande grau de autonomia e arbítrio produz, comprovadamente, melhores resultados do que uma supervisão rígida e supercentralizada". O sistema, assim projetado, estimula a proliferação de membros mais empenhados em observar prazos, seguir formas protocolares de atuação, do que buscar a substância viva dos interesses que compete à instituição zelar. É uma equação bastante conhecida e trivializada (que, no fundo, representa um *trade off* entre resolutividade e cautela funcional): adesão aos procedimentos rigorosos (e seguros) e evitação das soluções inovadoras (carregadas de riscos à carreira por abrir margens ao hipercontrole), numa espécie de evasão ao crescimento.

Dessa forma, se a instituição para se manter ativa e efetiva na defesa dos interesses e dos direitos atribuídos na Constituição, apela a uma heroicidade sacrificial (historicamente extemporânea), encerrando-se em

[4] Mas essa responsividade soa um pouco ilusória e relativa, pois a utilização e o manejo do hipercontrole não se estendem, isonomicamente, pela massa de cidadãos, mas restringem-se, em regra, a uma minoria com recursos e articulação nas instâncias de controle.

cenário pouco lisonjeiro, abre largo espaço para os adversários - movidos por interesses contrariados - lançarem críticas das mais variadas índoles. Este fenômeno, mais comum do que se imagina, eleva os membros dessa instituição pela coragem e percepção do dever cumprido, mas também os comprimem em espaço de rígido hipercontrole.

O hipercontrole sequer desenvolve-se em níveis. Pode ser cumulativo e sobrepor um controle ao outro. Com a multiplicidade de controles justapostos, o membro está sempre na iminência de se deparar com algum obstáculo, interrompendo a atividade normal para ocupar-se com sua própria defesa[5]. E como diz Han (2018, p. 10), quando o controle interno é superado surge a pressão externa hipertrofiada; é um sistema tão complicado que traz em si o risco de ceder ao próprio peso.

A tirania dos números e da produtividade quantitativa, além de sufocar a motivação intrínseca dos membros e sobrecarregá-los com cotas extras de angústia, funciona como uma larga porta de entrada para os diversos controles. E como anota Bregman (2022, p. 261), "é estonteante ver como somos tolhidos por metas, bônus e perspectiva de penalidades" e mesmo "os menores, mais sutis e inesperados fatores podem afetar a nossa maneira de agir" (Gladwell, 2009, p. 32).

Nos itens seguintes, será descrita, ainda que de forma sucinta[6], a pletora de controles incidentes sobre os membros do Ministério Público, não apenas no exercício funcional da profissão, mas também como cidadão e integrante da comunidade humana.

[5] "Não há nada mais desmotivador que a necessidade de, a qualquer passo, justificar-se perante um órgão correcional; é quase heroico manter-se sereno quando o céu desaba sobre sua cabeça... Para atormentar e retirar força produtiva a um promotor, basta instaurar uma ou duas sindicâncias. Elas sequer precisam ter algum suporte factual ou jurídico. A simples necessidade de recolher elementos informativos ou de defesa já retira tempo precioso ao agente, sem contar o desgaste emocional e a perda do senso de pertencimento" (Rodrigues, 2020, p. 169).

[6] A forma sucinta de apresentar os diversos controles prende-se à necessidade de não fugir ao objetivo primário desse ensaio, que é de analisar a incidência do hipercontrole como categoria própria, e não suas diversas formas de expressão *per si.*

1.1 Controle disciplinar interno

A Corregedoria-Geral do Ministério Público (em qualquer dos seus ramos) é um órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros da instituição (art. 17, caput, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP). O caráter repressivo e reativo do controle disciplinar ainda se sobrepõe ao preventivo e orientativo.

Os Procuradores de Justiça ainda tem um residual poder disciplinar, quando exercem "inspeção permanente nos serviços dos Promotores de Justiça nos autos em que oficiam, remetendo seus relatórios à Corregedoria-Geral do Ministério Público" (Lei n. 8.625/1993, art. 19, §2º). É como se existisse uma hierarquia entre os membros do Ministério Público.

1.2 Controle disciplinar externo

A Corregedoria Nacional do Ministério Público, como órgão integrante do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 3, III, da Resolução CNMP nº 92, de 13 de março de 2013), é responsável pela atividade executiva de correição geral e inspeção, nos termos do art. 130-A, § 3º, II, da Constituição Federal e art. 18, II, do Regimento Interno do CNMP (Resolução nº 92, de 13 de março de 2013). Compete-lhe, dentre outras atribuições, receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público. Pode ainda, rever reclamações disciplinares, decididas nas corregedorias locais ou nos órgãos internos sancionadores, quando discordar das conclusões ou da pena imposta. Essa competência revisional é de amplíssimo espectro.

1.3 Controle administrativo interno

Há, dentro da estrutura orgânica do Ministério Público, uma infinidade de órgãos administrativos que, de forma direta ou indireta, exercem alguma forma de controle sobre os membros da instituição, como: ouvidorias, procuradoria-geral, conselho superior e colégios de procuradores.

As ouvidorias institucionais são instâncias de controle social que permitem aos cidadãos participar e registrar reclamações, denúncias, sugestões e elogios sobre a atuação dos membros do MP, realizando os devidos encaminhamentos. Compete a elas ainda, como anotam Economides *et al.* (2017, p. 183), "identificar e corrigir padrões mais amplos de má administração ou má conduta".

As procuradorias-gerais são órgãos unipessoais que representam a instituição, judicial e extrajudicialmente. Nesta condição, são órgãos que estão no vértice da Administração Superior. Os titulares desses órgãos integram como membros natos e presidem os órgãos colegiados da Administração Superior (Colégio de Procuradores e Conselho Superior). Dirigem, portanto, órgãos que exercem amplo poder de controle sobre a estrutura administrativa, funcional e disciplinar de todos os membros da instituição. Além disso, em alguns casos, decidem processos disciplinares e aplicam sanções.

Os órgãos colegiados como os Conselhos Superiores e os Colégios de Procuradores, como já dito, exercem profundo controle sobre toda a instituição. São responsáveis pela progressão funcional horizontal e vertical dos membros, impõem sanções disciplinares e as revisam, elegem o Corregedor-Geral da instituição, podem recomendar ao Corregedor-Geral a instauração de procedimento administrativo disciplinar contra membro, decidem sobre pedido de revisão em procedimento administrativo disciplinar, deliberam pelo ajuizamento de ação civil de decretação de perda de cargo de membro vitalício etc. E os integrantes desses órgãos (os procuradores de justiça), individualmente, detêm uma espécie de poder disciplinar residual, na medida em que exercem uma "inspeção permanente dos serviços dos Promotores de Justiça nos autos em que oficiem, remetendo seus relatórios à Corregedoria-Geral do Ministério Público" (Lei n. 8.625/1993, art. 19, § 2º).

1.4 Controle administrativo externo

O controle administrativo externo sobre o Ministério Público representa o "controle dos controles", porque cabe-lhe controlar os próprios órgãos que realizam as outras formas de controle (Gualazzi, 1992, p. 30-31). Essa forma de controle, num primeiro momento, compete ao Conselho Nacional do

Ministério Público, órgão de controle externo criado pela Constituição Federal para, dentre outras coisas:

> Zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas (CF, art. 130-A, inciso II).
> Receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa (CF, art. 130-A, inciso III).
> Rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano (CF, art. 130-A, inciso IV).

Pode-se elencar, portanto, a cargo do Conselho Nacional do Ministério Público, os seguintes controles: administrativo e financeiro; fiscalização disciplinar; regulação de atuação; e acompanhamento da eficiência institucional. Ainda incide o controle externo político de legalidade contábil e financeira atribuído aos Tribunais de Contas dos Estados e da União.

1.5 Controle interinstitucional

O Ministério Público presta contas anualmente ao Congresso Nacional (no caso do Ministério Público da União) ou às Assembleias Legislativas (nos Estados), com análise de suas contas pelos Tribunais de Contas (arts. 70 e 71 da CF).

Atos e decisões do Ministério Público que afetam direitos de terceiros podem ser submetidos ao controle judicial por meio de recursos ou ações judiciais (como mandado de segurança), com fundamento no artigo 5º, inciso XXXV, da CF.

O próprio Ministério Público, em sua atividade finalística, controla e fiscaliza a si próprio (art. 129, II, CF), quando os órgãos de execução podem investigar e responsabilizar qualquer órgão gerencial da instituição por não cumprir a lei em diversas áreas (meio ambiente, patrimônio público, improbidade, criminalidade etc.).

1.6 Controle social

Cidadãos e organizações podem, a partir de uma garantia constitucional, apresentar representações, reclamações e pedidos de providências sobre a atuação do MP, tanto diretamente aos seus órgãos internos quanto ao Conselho Nacional do Ministério Público.

O controle social ou cidadão, embora seja mecanismo medularmente democrático, proporcionando a participação da sociedade civil nos movimentos e contramovimentos de suas instituições, carrega consigo também algumas disfuncionalidades, como o denuncismo (Rodrigues, 2013, p. 50), a má-fé, a represália e até a própria ignorância. Um fato ocorrido em uma Promotoria de Justiça no interior recuado do país oferece, em detalhes, essa perspectiva (Rodrigues, 2012, p. 167):

> Uma cidadã telefona para o gabinete da Promotoria e informa que seu terreno foi invadido pelo vizinho. Impossibilitada de se locomover (em função de enfermidade), envia o seu marido para ser atendido pelo promotor. Feito o atendimento, o promotor fez o seguinte registro:
> Nome: Fulano de Tal
> Assunto: Invasão de terreno
> Data: 21.10.2010
> Número de pessoas atendidas: 1
> Medidas adotadas: Orientado a buscar defensoria pública ou advogado. Expedido ofício a delegacia de polícia (n. 131/2010) para apurar esbulho possessório.

Ainda por zelo funcional e tentando obter um acordo, o Promotor notificou o suposto invasor juntamente com o marido da reclamante. E novamente fez o registro do atendimento:

> Nome: Fulano de Tal e Beltrano
> Assunto: Suposta invasão de terreno
> Data: 29.10.2010
> Número de pessoas atendidas: 2
> Medidas adotadas: Não foi obtido acordo. As partes encaminhadas à defensoria pública ou a buscar advogado para ajuizar ação de reintegração de posse. Falta de atribuições da Promotoria de Justiça.

Inconformada com a falta de solução para o seu problema, a parte reclamante (a senhora que não podia se locomover) dirigiu-se à Corregedoria-Geral do Ministério Público (distante 200 quilômetros) e ofereceu representação disciplinar contra o referido Promotor por omissão. Solicitado a se explicar, o agente ministerial simplesmente enviou o registro de atendimento. Obviamente,

sequer chegou a ser instaurado procedimento, dado o consciencioso e zeloso exercício funcional. Mas indaga-se: sem o registro detalhado do atendimento, o agente teria memória do ocorrido, das medidas adotadas e da falta de atribuições para atuar no caso? Certamente, sem esses dados, a Corregedoria seria forçada a instaurar sindicância contra o referido Promotor. Nesse caso, embora o procedimento correcional estivesse fadado ao fracasso (do ponto de vista da punição disciplinar), o Promotor de Justiça teria de dedicar parte do seu tempo em se defender e coligir provas.

Um aspecto digno de nota é a multiplicidade de canais pelos quais os cidadãos levam à instituição suas reclamações, reivindicações e demandas. Para acionar esses diversos canais (sempre em expansão), basta um smartphone (Rodrigues, 2024b, p. 05). O que décadas atrás resumia-se à comunicação analógica e ao contato pessoal (físico, de proximidade) entre cidadão e membro do Ministério Público, hoje é instantâneo e constitui um caudaloso curso de demandas, que desafia a capacidade diária dos membros de oferecerem respostas prontas e efetivas.

Sábios ou ignorantes, íntegros ou desonestos, bem-intencionados ou mal-intencionados, a democracia extrema ou radicial converte a todos os cidadãos e cidadãs em fiscais dos fiscais; concede a todos o "bastão de general". Mas há uma distância entre os mecanismos democráticos que precisa ser mantida. Precaução aconselhável, tendo em vista os inevitáveis exageros da democracia extrema ou radicalizada, tão nefasta quanto a unanimidade ritual.

1.7 Controle midiático

Aqui combinam-se a mídia convencional ou *offline* e a online. A primeira, constituída por meios tradicionais, como televisão, rádio, jornais e revistas, divide-se em mídia escrita, falada e televisiva. A segunda, composta de *sites*, redes sociais e aplicativos, procede a um julgamento sumário, num típico movimento de enxame: hoje aqui, amanhã noutro episódio mais atrativo, deixando para trás reputações truncadas. Como ensina E. Pariser (2012, p. 135), "problemas ásperos, complexos e que demandam tempo – ou seja, boa parte das questões realmente importantes - não costumam prosperar na internet".

2. EFEITOS NEGATIVOS

É da natureza das mudanças políticas irem dos excessos num sentido para iguais excessos em sentido contrário (Lipson, 1967, p. 291). A falta de controle ou sua ineficiência, segue-se um modelo que, crescentemente, peca pelo excesso de mecanismos fiscalizatórios sobre a atividade ministerial. O Ministério Público não enfrenta apenas o poder público constituído (tal como previsto no art. 129, II, da CF) e o poderes sociais[7], mas toda uma instância cascateante de controles e fiscalizações. Tal instância múltipla, formalmente tem o propósito de garantir a atuação regular e legal dos membros da instituição, mas na prática e substancialmente, dado o gigantismo, é usada como reserva de poder político[8] para coibir e neutralizar ações inovadoras e independentes, exercendo, em alguma medida, uma "influência causal"[9] sobre o comportamento funcional futuro do membro.

Abaixo são indicados alguns desses efeitos nocivos.

2.1 Métodos de servilismo

O excesso de controles pode por em funcionamento métodos de servilismo dos agentes controlados, com um forte viés de imobilismo e de paralisia, na medida em que os reduzem a meros instrumentos ou correias de transmissão, comprometendo a maior das garantias institucionais: a independência. Como diz Han (2018, p. 140), ressaltando esse caráter subordinativo, "a obediência servil transforma minha vontade em sua vontade". Nesta perspectiva, os agentes hipercontrolados podem se tornar tímidos e

[7] "O poder social privado pode ser muito mais perigoso para a liberdade do que o poder público. A intervenção do Estado com respeito à posição do poder privado pode ser vital para que se consiga a liberdade" (Neumann, 1969, p. 197).

[8] O poder político, consoante lição clássica de Neumann (1969, p. 11), "é o poder social que se focaliza no Estado. Ele trata do controle de outros homens para o fim de influenciar o comportamento do Estado, de suas atividades legislativas, administrativas e jurídicas". Como será visto ao longo do presente estudo, o hipercontrole logra determinar, amplamente, a forma de atuação jurídica dos membros do Ministério Público, com impacto considerável sobre a independência funcional.

[9] De acordo com Pettit (2008, p. 46), "a influência causal é a noção mais fraca possível de controle. Um evento ou fator terá influência causal sobre um determinado resultado ou padrão de resultados apenas na medida em que contribua causalmente, em qualquer grau, para sua ocorrência. Terá um alto grau de influência causal na medida em que for uma condição suficiente para garantir esse resultado; no limite, será uma causa determinante".

receosos na atuação funcional, devido aos riscos de punição ou represália por parte dos detentores do ubíquo poder controlador.

Sobre o Ministério Público, nas atuais circunstâncias de um exercício superlativo do controle sobre essa instituição, tem inteira incidência o "direito administrativo do medo", em que o membro, em sua atuação funcional, conduz-se com o propósito de evitar erros e a possível responsabilização pelos órgãos de controle (a partir de uma interpretação própria do que é certo ou errado, do ponto de vista comportamental). A busca por resultados sociais úteis e relevantes, conquista recente da instituição, é transferida para um plano secundário, quando a prioridade passa a ser evitar sanções.

A ortodoxia do controle excessivo em cascata é sufocante e limitadora, transformando, com facilidade, agentes públicos ativos em burocratas robóticos, em agentes de hiperdesempenho, que trabalham sobre um cenário desprovido de "anuência" ou "consentimento voluntário", forçados a produzir números e relatórios em série. A partir dessa conexão funcional primária, é deixada cada vez menos espaços para uma desejável liberdade criativa. Na verdade, o hipercontrole é uma máquina formidável de uniformização de comportamentos funcionais e um convite ao hiperdesempenho, que se traduz numa frenética atividade pré-progamada e numa ruptura com a promessa humanística do exercício profissional.

A atividade predefinida elimina a incerteza e a imprevisibilidade, mas também suprime a criatividade na resolução das demandas submetidas ao membro ministerial. Esse modelo de atuação funcional libera o membro do aleatório do hipercontrole, mas não oferece muito mais em troca.

2.2 Desmotivação profissional

Toda a pletora de controles e de fiscalizações acaba negando o autocontrole funcional dos membros e o interesse de cada um em agir profissionalmente com integridade e conformidade não apenas às leis, mas também aos propósitos constitucionais que os animam. O senso de decência é inerente às grandes empreitadas e aos elevados encargos outorgados pela Lei Fundamental do país. A explosão de responsabilidade e a carga moral que ela

cria em cada membro podem ser vistas no engajamento e no alto envolvimento com os resultados alcançados.

A ausência de confiança na autonomia do profissional, sobrepujada (ou anulada) pelo hipercontrole, pode fazer com que ele perca o propósito e a conexão com a relevância de suas atividades, resultando em desmotivação generalizada. Todo o desejo de perfeição, de autoexpansão funcional, pode ser perdido para a agenda criada eplo hipercontrole. Onde havia agentes resolutivos e com iniciativas, pode restar apenas burocratas submissos e desmotivados.

2.3 Burocratização e formulismo procedimental

Um controle democrático muito rigoroso pode espremer o empreendedorismo dos membros e transformar os órgãos de execução em unidades burocráticas presas, primariamente, a regras e fórmulas. A possibilidade de ação disponível, face ao hipercontrole, reduz-se à mera conservação das atribuições ordinárias e burocráticas. A disfunção do excessivo controle funcional pode induzir a uma opção por procedimentos e prazos, em detrimento de resultados substanciais.

Muita ênfase no controle procedimental pode levar a um formulismo que prejudica seriamente a eficiência, a eficácia e a efetividade dos diversos órgãos ministeriais. O membro vê-se forçado, pelas circunstâncias, a exercer um papel padronizado, mecânico, predefinido nas regras. Mas a preocupação com variáveis mecânicas e formulísticas não ajuda à resolutividade, como até estorva o progresso institucional, ao absorver tempo e potencial humano que poderiam ser dedicados a coisas melhores.

Embora o objetivo do hipercontrole seja aumentar a eficiência, muitas vezes ocorre o oposto: tarefas burocráticas e monitoramento excessivo consomem tempo que poderia ser dedicado à atuação finalística.

2.4 Estresse ocupacional e saúde mental

Todo o arsenal de hipercontrole (interno e externo, concreto e difuso) ergue em cada membro ministerial uma *ditadura interna,* um *regime de controle interno* (Han, 2021a, p. 112), que revela em toda a sua potência, a opressão, a

penosidade do exercício profissional. Não é incomum o chamado pensamento antecipatório negativo, em que o membro permanece na angústia de caminhar por sobre emboscadas e armadilhas. É a impotência de um profissional sujeito a se acomodar à engrenagem técnica que é destrutiva e gera ansiedades.

O hipercontrole ministerial impõe um alto nível de estresse ocupacional no exercício funcional das múltiplas atividades atribuídas aos membros da instituição. Implica um consumo constante de imensas doses de energia psicológica na realização de todos os atos afetos à area de atuação do membro ministerial. É difícil para um profissional cônscio de seus deveres enfrentar, sem angústia, esse estado de coisas proporcionado pelo controle superlativo.

Ocorre o estresse quando o meio de controle exercitado é avaliado ou percebido pelo profissional como uma sobrecarga que excede os recursos que dispõe para racionalizá-lo e manejá-lo, dentro de padrões mínimos de razoabilidade. Rompida essa métrica, o seu bem-estar, físico e psicológico, é colocado em perigo. Pode derivar desse estado de coisas uma *mentalidade mórbida* (Becker, 1976, p. 32), que se concretiza nas antecipações negativas ou nas prevenções básicas.

2.5 Desconfiança generalizada

A fragmentação e o excessivo sentimento de individualidade, em que cada agente volta-se para si, revela uma instituição policêntrica, onde qualquer movimento funcional não convencional pode traduzir-se em incompreensão e desconfiança. A integridade profissional e pessoal está sob constante vigilância, partindo do pressuposto de uma má-fé generalizada, e não de uma compassiva boa-fé como núcleo normativo da conduta profissional dos membros do Ministério Público.

A estrutura múltipla e superlativa de controle, talvez instigada por esse policentrismo institucional, encara as relações institucionais a partir da hipótese do *bad man* (Garapon, 1999, p. 152), ou seja, do membro desonesto, capaz das maiores vilezas e ardis funcionais. Uma instituição desconfiada, em que a hipótese do *bad man* tende a ser a única visão factível das relações funcionais endógenas, instaura uma institucionalidade negativa e alimenta, constantemente, uma força de desintegração. Os laços intraorgânicos, a partir

desse modelo generalizado, “passam a se basear numa desconfiança geral, na culpabilização” e na criminação das relações institucionais, engajando-se num “jogo de massacre” equivalente à prática de autossabotagem.

Acossado por essas negatividades, o membro ministerial acaba perdendo a capacidade de agir normalmente. Para viver seu *munus* com um mínimo de conforto psicológico, passa a focar no cuidado exclusivo com a sobrevivência profissional, percorrendo caminhos conhecidos e cumprindo as formalidades da lei (e de normas infralegais, até de nível recomendativo), nem que, com isso, fique pelo caminho a inovação e o ativismo intrínseco. E talvez, o mais essencial, a dignidade de cumprir o mandato, conferido pela Constituição, de defesa da democracia e dos interesses sociais. Para tal cumprimento (em toda sua extensão viva), necessário se faz um nível de liberdade e de autoexpansão funcionais, atualmente sufocado pelas malhas do hipercontrole.

Como destaca John Hart Ely (2010, p. 89), “não existe uma teoria constitucional decente que não inclua algum tipo de juízo discricionário” na execução das funções públicas. Em todo ato de justiça, como anota Paul Tillich (2004, p. 61), “a ousadia é necessária e o risco inevitável. Não há princípios que sendo aplicados mecanicamente venham garantir que a justiça seja feita”. Assim, não há como o membro do MP perseguir eficientemente suas metas e seus propósitos constitucionais se não ousar dar um passo além da norma jurídica, mas neste movimento torna-se vulnerável ao hipercontrole. A aplicação mecânica da lei e das demais normas jurídicas, pode garantir ao Ministério Público o epíteto de fiscal da ordem jurídica, mas deixa a descoberto interesses medulares como a “defesa da democracia” e dos “interesses sociais”. Interesses que exigem atividades além da geometria da norma jurídica, uma transcendência que, como diz Garapon (1999, p. 185), é conatural a uma sociedade democrática.

O hipercontrole, além de ineficaz, tende a prejudicar, como já dito, o espírito inovador, criativo e resolutivo dos membros da instituição. A inovação pressupõe um passo além do estabelecido, logo é possível (na verdade, muito provável) que o “passo além” não esteja positivado em alguma norma jurídica. E essa liberdade operacional é o que qualifica o membro do Ministério Público como agente político (Rodrigues, 2020, p. 169). Mas agir sem o suporte claro de

uma norma (o "traço de giz na parede") é o alerta para a atuação das engrenagens do hipercontrole, afinal o regulamento (a lei) é a baliza e a fonte inexorável de direitos e de deveres.

Os múltiplos controles incidentes sobre o MP, que crescem de maneira assustadora sob uma inspiração insaciável (guardando relação direta com o princípio da expansividade do poder - Gadamer, 2001, p. 90), evidenciam a degradação da confiança espontânea nos decisores e nos agentes públicos com alguma parcela de poder, até entre eles mesmos, refletindo-se no modelo de democracia radical em construção.

Se há uma relação que exige a mais ampla confiança é precisamente aquela estabelecida entre colegas de uma mesma instituição encarregados dos mesmos propósitos e com iguais ferramentas (prerrogativas, garantias e vedações). Uma instituição de iguais, sem distâncias ou hierarquias. Ao ser atribuídos mecanismos de ação idênticos aos membros ministeriais, atribui-se também uma igualdade formal a todos, introduzindo assim um princípio racional em um sistema que poderia ser, facilmente, anárquico. Não há estrutura institucional mais horizontalizada do que aquela em que seus membros compartilham iguais propósitos constitucionais e legais, com idênticas prerrogativas (meios autonômicos). O reconhecimento desse igualitarismo funcional não parece ser obstáculo suficiente para a formação de níveis hierárquicos insolidários que alimentam as referidas negatividades anímicas.

A exigência insistente por controles diversos aponta justamente para o fato de que o fundamento moral da sociedade se tornou frágil, que os valores morais como integridade, honestidade ou sinceridade perdem cada vez mais significado e sentido (Han, 2021b, p. 64). No lugar da instância moral que está desaparecendo, surge a desejabilidade de transparência[10], de vigilância e de controle como novo imperativo social e institucional. Ocorre que, controle e transparência tornam suspeito tudo que não se submete às suas exigências, alimentando um ambiente de desconfiança generalizada.

[10] Como anota Byung-Chul Han (2021b, p. 64), "a exigência e a reivindicação de transparência são mais fortes justamente ali onde não existe mais confiança. A sociedade da transparência é uma sociedade da desconfiança que, em decorrência do desaparecimento da confiança, confia e depende do controle".

Sob a cultura do hipercontrole, o agente público não se preocupa apenas com a regularidade interna e formal do ato praticado, mas também com suas externalidades. Portanto, cada movimentação funcional abre duas frentes que exigem atenção constante (pelas ameaças que encerram): uma interna (institucional/legal) e outra externa (impacto na ordem social, política etc). Nessa frente externa, como já salientado, o membro, em regra, aprende a não se expor, a não sobressair, encaixando-se num modelo burocrático de atuação. O resultado, a partir dessa *inércia codificada*[11], é que o Ministério Público, enquanto instituição, perde aquele saudável ímpeto de arrancada na defesa dos interesses delegados pela Constituição e pelas leis do país.

3. MECANISMOS PARA SUPERAR A DISFUNCIONALIDADE DO HIPERCONTROLE

Uma das muitas preocupações e angústias do membro do Ministério Público, dentro das múltiplas "pressões" ínsitas à carreira, é avaliar constantemente o nível de exposição ao risco do hipercontrole. A ruptura dessa disfuncionalidade de índole administrativa passa por duas perspectivas, uma de caráter institucional (sanções premiais) e outra de caráter pessoal (evasão à autoexploração), que serão abordadas nos itens seguintes.

3.1 Relevância das sanções premiais

Mesmo no interior de organizações ostensivamente hierárquicas, ensina Robert A. Dahl (2012, p. 87),

> Os líderes aprendem que a compulsão e a coerção são frequentemente danosas aos incentivos. Numa economia avançada, a performance de longo prazo sob ameaça ou coerção é menos produtiva, em todos os níveis, do que uma performance mais deliberada baseada no consentimento voluntário. Assim, o medo de punição por uma má performance não é meramente suplementado mas, em muitos aspectos, é substituído pela expectativa de recompensa por uma performance bem-sucedida. Do mesmo modo como o trabalho escravo é menos eficiente, em geral, do que o trabalho livre, também os trabalhadores descontentes e mal remunerados são menos produtivos, no longo prazo, do que trabalhadores satisfeitos e bem remunerados. Para os técnicos,

[11] Codificada no apelo à mensagem existente no cumprimento formal da norma.

> executivos, cientistas e intelectuais, a necessidade de uma dose de performance voluntária, baseada em sua "anuência", é ainda maior. E um grande grau de autonomia e arbítrio produz, comprovadamente, melhores resultados do que uma supervisão rígida e supercentralizada.

O dinheiro só entra na arena motivacional quando o agente se sente mal remunerado por seus esforços no cumpimento do dever funcional. Fora isso, excluída a insatisfação pela referida injustiça, para a maioria das pessoas mais dinheiro não está no alto da lista de motivações (Waterman Jr., 1995, p. 93). Um fator muito mais importante é o reconhecimento.

A formação, salvaguarda e promoção do homem – em todos os seus espectros (cidadão, pai, empregado, servidor público etc.) – são reflexos menos de proibições e de punições, que de recompensas e sanções premiais. A pura punição não ensina o comportamento correto ou desejado; quando muito, faz com que o corrigido aprenda a evitar punições futuras. Se, por exemplo, um membro for punido por não tratar com urbanidade um cidadão no exercício da função e receber uma reprimenda oficial por tal conduta, ele não aprenderá, só por isso, a forma de tratamento adequada, mas "aprenderá" a desviar-se de novas punições, evitando, por exemplo, todo contato com os cidadãos em geral. Esse raciocínio se insere numa perspectiva maior: o indivíduo punido não está, por isto, menos disposto a comportar-se de uma forma dada; quando muito, aprende a evitar a punição. Em troca, se o órgão controlador reconhece e elogia boas práticas, provavelmente estimulará outros membros a segui-las ou desenvolvê-las (Rodrigues, 2020, p. 167-168). Dissemina-se o aprendizado de que um comportamento específico (positivo) leva a recompensas e, ao mesmo tempo, satisfaz a insaciável necessidade humana de atribuir-se um valor próprio[12].

A produtividade e a criatividade dependem do contexto: a propensão para ter novas ideias é maior em alguns ambientes do que em outros (Pariser, 2012, p. 86). A sensação de ser relevante, de saber que sua atuação funcional tem importância no plano geral da instituição, de integrar uma comunidade profissional empática e de proporcionar-se um certo gênero de apoteose heróica, não só alimenta o amor-próprio, como impulsiona uma atividade produtiva e

[12] Como destaca Becker (1976, p. 179), "todos os organismos gostam de sentir-se bons a seu próprio respeito. Eles se empenham em maximizar este sentimento".

resolutiva dentro da sociedade consumidora dos serviços ministeriais. Mas para que isso aconteça, como assinala Han (2021b, p. 82), depende-se da "instância da gratificação pelo outro que me ama, elogia, reconhece e estima. O isolamento narcísico do ser humano, a instrumentalização do outro e a competição total de todos contra todos destroem o clima de gratificação".

O membro ministerial cumpridor dos seus deveres, parece não existir para a instituição. Empenhado nas amplas frentes de atividade, no eterno trabalho de Sísifo de "baixar fila" e realizar audiências, o próprio membro não se reconhece a si mesmo. Ele só percebe que integra uma engrenagem institucional e é por esta reconhecido, quando obrigado a defender-se dos tentáculos do hipercontrole.

Somente na negatividade e na hipótese do *bad man* (item 3.5), ou na relação estabelecida com o conflito, o membro é reconhecido pela instituição e até pela própria sociedade. Na qualidade de sujeito de desempenho, ele é invisibilizado (assemelha-se ao trabalho mecânico de uma máquina, que só é percebida quando quebra); se comete algum erro ou fracassa, adquire identidade e aparece no radar institucional e social. Portanto, só há dois estados: funciona = invisível; fracassa = identidade (visível).

Quando em jogo a negatividade da ação, a instituição se mostra determinada e abnegada em reconhecer a presença do membro. Quando, ao contrário, são as positividades da atividade que surgem – ou se mantêm - no horizonte, age com menos determinação na estima e nas honrarias. Essa fórmula precisa ser invertida, conferindo maior valor ao reconhecimento e às recompensas.

3.2 Evasão à autoexploração ou à penosidade funcional

A vida funcional e a carreira do membro do Ministério Público (em algumas áreas de atuação mais que em outras) devem ser equipadas de tal modo que estejam "armadas" a todo momento para o confronto com a angústia, a pressão, a dor derivada dos efeitos danosos do hipercontrole. Para este agente público, estar preparado é tudo, seja na defesa dos interesses constitucionais a si atribuídos, seja na defesa de sua integridade profissional e pessoal. Em cado

ato ou movimento funcional, terá sempre de encarar, pelo menos, duas frentes de batalha.

Mas todas essas negatividades derivadas do hipercontrole (mandatos, proibições, vedações, cobranças, punições), num espaço de puro desempenho, dão lugar a positividades como motivação ou autorrealização (Han, 2021a, p. 26-35). Espaços disciplinares são substituídos por zonas de bem-estar. E o membro aceita, como um fardo natural ("ossos do ofício"), as consequências inumanas do hipercontrole, por que não consegue mais distinguir entre liberdade funcional e vigilância. É a liberdade paradoxal da autoexploração.

A partir dessa autoexploração e da normalização das múltiplas pressões, o membro ministerial torna-se vítima de si mesmo, como destaca Byung-Chul Han (2021a, p. 57-58):

> O sujeito de desempenho comete violência consigo próprio. Ele explora a si mesmo voluntariamente, até que ele desmorone. O servo tira o chicote da mão do senhor e chicoteia a si próprio para se tornar senhor, sim, para ser livre. O sujeito do desempenho está em guerra consigo mesmo. As pressões internas que surgem aí o derrubam em depressão.

A atividade mecânica de cumprir prazos e produzir números funciona como um anestésico, impedindo o conhecimento e a reflexão. Mas o hipercontrole impõe fardos extras: cada vez mais, à medida que as bandeiras são desfraldadas – e a todo instante, novos *fronts* são estabelecidos -, para poder acompanhar essa multiplicidade de novas atribuições, o membro precisará não apenas entregar produtos e resultados, acima de tudo, vai precisar reinventar a si mesmo, várias e várias vezes.

4. INSTITUIÇÃO DE DESEMPENHO, PRESSÕES, ANGÚSTIAS DIFUSAS E SAÚDE MENTAL

Exige-se muito do Ministério Público. O próprio Ministério Público exige muito de si mesmo, ou seja, de seus membros e membras. O elevado nível de exigências despreza o fato de que esses homens e mulheres integrantes da instituição não são herois nem heroínas, no sentido sacrificial das palavras[13].

[13] O estereótipo da heroicidade (ou até da anedótica semidivindade), que transcende o homem comum, é um fio solto na trama institucional.

São homens e mulheres comuns recrutados do entorno social, embora dotados com prerrogativas e garantias constitucionais comparáveis a armaduras. Mas uma vez desvestidas, revelam-se o homem ou a mulher e toda a extensão humana de sua condição. Medos (de falhar, de tomar a decisão errada, de não corresponder às expectativas etc), angústias, cansaço, frustração, estresse, cobram espaço em suas vidas, impondo, no mínimo, um pouco de reflexão institucional a propósito dos efeitos desse estado de coisas sobre a saúde mental de seus integrantes.

A Recomendação de Caráter Geral n.º 02, de 21.06.2018 (a chamada "Carta de Aracaju"), do Conselho Nacional do Ministério Público e da Corregedoria Nacional, que trata "sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público", elenca alguns superpoderes ou talentos sobrenaturais, que os membros devem deter e exercer na rotineira atividade resolutiva: "conhecimento das deficiências sociais e das causas locais" (art. 1º., I); "capacidade de articulação" (art. 1º., II); "autoridade ética" (art. 1º., III); construção de consenso emancipador (art. 1º., IV); "senso de oportunidade" (art. 1º., V); "poder de convencimento" (art. 21, XXVI).

O Ministério Público, sem perceber, transforma-se numa instituição do desempenho, do rendimento, do resultado a qualquer preço, uma *ideal workhouse* ("casa ideal do trabalho", como chamavam os ingleses do século XIX – Lafargue, 2012, p. 20), preocupada com cifras e números, aguçando o individualismo performático e um estado de ansiedade competitiva por sucesso profissional. Em casos limites, a resolutividade acaba gerando um resolutivismo irresponsável. Este quadro cobra um preço dos agentes ministeriais envolvidos, como diz Han (2020, p. 61):

> A crescente pressão para produzir resultados não permite nem mesmo uma pausa para descansar. Por isso, muitas pessoas adoecem justamente durante o tempo livre. Essa condição já possui um nome: *leisure sickness* ou "doença do lazer". O tempo livre torna-se, neste caso, uma forma angustiante de vazio no trabalho. O descanso ativo e ritual dá lugar ao tormentoso ato de não fazer nada.

A busca excessiva por performance leva ao esgotamento, sendo acompanhado de doenças mentais como depressão, ansiedade, neuroticismo,

distúrbio do sono (insônia, atraso de fase de sono, sono insuficiente etc), transtornos alimentares, nomofobia[14], síndrome de *Burnout*[15] etc. A otimização deste sistema performático é destrutiva e conduz ao colapso mental. Na competitividade e individualismo inerentes, os agentes ministeriais submetem-se, inconscientemente, a uma autoexploração total (item 4.2).

É interessante observar que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, embora sem discriminar ou nomear por categoria, reconhece a existência de "pressões" dentro do Ministério Público e que afetam a saúde mental de seus membros integrantes, quando disciplina no art. 19, da Resolução n° 265, de 03.07.2023:

> As Administrações Superiores dos ramos e das unidades do Ministério Público deverão promover avaliações anuais das ações em saúde mental, incluindo o mapeamento dos fatores e dos riscos psicossociais por profissionais da saúde mental, com a finalidade de prevenir situações de adoecimento, assédio, *pressões*, dentre outras relevantes, para o cumprimento dos fins desta Resolução.

Há, claramente, esse reconhecimento institucional sobre as pressões excessivas exercidas sobre cada membro do MP, sem a adoção de medidas adequadas para reduzi-las ou até propor mudanças de rumo na execução das atribuições ou na forma como, por exemplo, os sistemas de controles são exercidos (Rodrigues, 2024b). A imodificabilidade de tal estado de coisas ajuda a criar uma nova classe de membros ministeriais: os "superangustiados" (Hacker, 1981, p. 145), que procura evitar todas as possibilidades de medo, vê em tudo um perigo e limita-se, por isso, a um comportamento rotineiro automático, sem iniciativas nem culpas.

Talvez esses membros ministeriais "pressionados" e "superangustiados", como diz N. Bostrom (2018, p. 312), desenvolvam "uma obsessão ansiosa e

[14] A nomofobia é um termo utilizado para descrever o medo ou a ansiedade associada à ideia de ficar sem um dispositivo móvel, como um *smartphone*. A palavra "nomofobia" é derivada de "no mobile" (sem celular) e "phobia" (fobia). Esse fenômeno está relacionado à dependência excessiva dos dispositivos móveis e à necessidade constante de estar conectado. Os sintomas incluem ansiedade, nervosismo, agitação, desconforto ou pânico ao se afastar do celular, ficar sem bateria ou não ter acesso à internet.

[15] A síndrome de *Burnout*, também conhecida como síndrome do esgotamento profissional, é um conjunto de sintomas físicos e emocionais que resulta da exposição prolongada e intensa ao estresse no ambiente de trabalho. Essa condição afeta principalmente pessoas que lidam com demandas emocionais e interpessoais significativas em suas profissões.

taciturna por simplesmente concluir o trabalho sem cometer erros", sendo esta, a atitude maximizadora da produtividade na maioria dos casos.

A vida funcional dos integrantes da instituição é percebida e aceita apenas em termos de trabalho, desempenho e perfomance. Não há outro tempo que não seja tempo de trabalho. Tempo de hiperatividade e desempenho. Atos como reuniões, palestras, atendimento ao público ou estudos teóricos prévios não entram na equação, e constituem uma espécie de "tarefa amorfa", de inatividade e um *deficit* que devem ser corrigidos e sujeitos a censuras diversas (inclusive disciplinares). É como se o "plano de aula" de um professor não entrasse no cômputo geral de suas atividades.

Mas essa suposta "inatividade", na medida em que pavimenta uma melhor prestação da função ministerial não é, como diz Han (2023, p. 10), nem "uma fraqueza, uma falta, mas uma *intensidade* que, todavia, não é nem percebida nem reconhecida" por uma instituição da atividade e do desempenho, cuja métrica se guia por prazos, cifras, números e percentuais. Tudo assume a forma de dados e torna-se calculável, medível, quantificável. Mas os números não constituem uma narrativa, são apenas uma adição cumulativa carcinomatosa. Números, como anota Han (2023, p. 169), "não narram. Eles habitam o ponto zero do sentido".

Sobram na literatura de administração e de planejamento (Andreuzza, 2025), evidências sobre o baixo desempenho estratégico baseado exclusivamente sobre números. A escravização ao rendimento, à quantidade, ao número, à "embriaguez das grandes cifras"[16] (ou a paixão pelos números), aos métodos de produção em massa, não é o objetivo institucional, assim como também não o é dissolver a instituição na frieza dos números, numa espécie de "quantificomania". Números que, se não trabalhados, refinados ou estruturados, não se transformam em conhecimento ou, melhor ainda, em políticas públicas. O ideal para uma instituição resolutiva é: menos números, mais resultados. Mas há, é preciso reconhecer, há uma forte tendência em supor que qualquer coisa expressa em números tem tudo para ser precisa

[16] Oswald Spengler (1925, p. 179), em obra clássica, descreve assim essa ânsia por números: "A embriaguez dos grandes números é uma emoção característica que apenas o homem do Ocidente conhece. Na civilização atual, esse símbolo desempenha um papel preeminente: a paixão por somas gigantescas, por medidas infinitamente pequenas e infinitamente grandes, por recordes e estatísticas de todo tipo".

(Rodrigues, 2022, p. 121). Mas isso não pode ir ao ponto de reduzir os fenômenos sociais e humanos a uma singularidade numérica, com valor puramente estatístico.

Uma dimensão da inatividade é inerente à reflexão, ao estudo e à análise, como momento prévio à ação. A atividade se nutre da inatividade. Não há uma oposição entre as duas equações, e sim complementariedade. Sem um momento de contenção e de observação, o atuar ou o agir acaba sendo apenas ação e reação cegas. A reflexão é uma capacidade que não *age* (Han, 2023, p. 63). Ela implica o deter-se como interrupção, como inatividade. Sem o apelo à inatividade criativa, à observação, à teoria[17] (aquele tempo dedicado à análise e ao estudo), o membro ministerial identifica-se a uma máquina que deve apenas funcionar, reduzindo-se à fria estupidez da mecânica. O tempo, valioso ativo de gestão, é transformado em mercadoria. A política do desempenho (insuflada pelo hipercontrole) degrada o membro do MP num *animal laborans*. E sob um conjunto de pressões ou coações, o membro é adestrado a tornar-se um "animal útil e de trabalho" (Han, 2023, p. 75). E assim (Han, 2022, p. 45):

> O sujeito do desempenho atual conhece apenas dois estados: funcionar ou falhar. Nisso ele se assemelha a máquinas. Também máquinas não conhecem nenhum conflito. Ou elas funcionam sem impedimentos ou elas estão quebradas.

A absolutização do trabalho, a vitória do *animal laborans* na modernidade, está arruinando todas as outras capacidades humanas, sobretudo a ação (Han, 2023, p. 149). O Ministério Público não escapa a esse cenário, mas o futuro da instituição e dos interesses sociais que defende não depende exclusivamente de suas ações sisifianas, mas de capacidades que não *agem* (inteligência, planejamento, estudo prévio).

Postos nessa condição de agir continuamente sem pensar e com a infinidade de controles prontos a entrar em ação a qualquer ruído, muitos membros do MP são afligidos, a partir da análise de Byung-Chul Han (2022, p. 59), por angústias difusas: angústia de falhar, angústia de fracassar, angústia

[17] O termo "teoria" tem origem no grego antigo *theoría* (θεωρια), que significa "observação", "contemplação", "reflexão" ou "especulação". A raiz da palavra vem de *theorein* (θεωρεῖν), que significa "observar" ou "contemplar", e está relacionada à ideia de ver ou entender algo de maneira profunda ou abstrata (Han, 2023, p. 102).

de cometer um erro ou de tomar uma decisão errada, angústia de não satisfazer às próprias expectativas.

E neste ciclo de penosidade funcional, ora patológico, ora criador, o membro ministerial, cada um a seu modo, está sozinho consigo, com seus sofrimentos, com suas angústias. O sofrimento é privatizado e individualizado (Han, 2022, p. 131), diante de uma certa indiferença institucional.

Se a instituição de desempenho e os inevitáveis controles são normalizados no horizonte funcional do membro, esse estado de coisas impossibilita a resistência e a oposição. Ninguém em sã consciência seria capaz de opor-se a uma atuação tendente a satisfazer as múltiplas demandas cidadãs, mesmo estando a cidadania plenamente apta em buscar, por meios próprios, os resultados.

A situação parece ser bem clara. A incógnita fica por conta dos meios necessários para suavizar, de forma razoável e racional (sem qualquer afronta à lei e à Constituição), o imenso peso dos controles, obrigações, deveres, vedações e proibições que, não apenas estrangulam a cidadania do profissional, como também põem em xeque a sua integridade psíquica e sua *joie de vivre*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva democrático-republicana forjou, constitucionalmente, um Ministério Público robusto e pujante para fazer frente aos poderes públicos e sociais, cumprindo propósitos constitucionais da mais elevada importância, e integrado por membros e membras cônscios dos deveres lançados à sua responsabilidade. E para auxiliar a instituição a manter o foco nos propósitos constitucionais, nos limites da lei e nos interesses legítimos, são projetados mecanismos de controle interno e externo. Executados com razoabilidade, equilíbrio e na convicção do seu papel instrumental, respeitando o espaço de automodelação institucional, esses mecanismos de controle são funcionais, mas rompidos esses limites, e atuando com exagero, excesso, abuso e como "um fim em si mesmo" – quintessenciando o hipercontrole – sobrevém a disfuncionalidade administrativa, cujos efeitos em relação ao Ministério Público foram descritos ao longo desse estudo.

O Ministério Público e todos os seus membros estão entregues a processos quase automáticos de uma pluralidade de níveis de controle e de fiscalização, como nunca se viu antes no ordenamento jurídico brasileiro. O custo derivado para a própria teoria democrática é transformar uma instituição controladora ("guardiã das promessas constitucionais" e "defensora da democracia") num "departamento hipercontrolado", inibido por níveis sobrepostos de fiscalização. O desafio de um fenômeno radicalmente novo, pede também um novo paradigma de compreensão, em que o aleatório e o injurídico sejam eliminados.

Um elevado nível de independência e autonomia funcional produz melhores resultados do que um hipercontrole rígido, cumulativo e justaposto, mas independência em excesso ou sem limites é opressiva e produz abusos; independência de menos pode levar à ineficiência. O ideal, como sempre, é encontrar o meio-termo entre independência e controle – uma recalibragem -, extraindo o melhor das duas formas de expressão do poder. Quando profissionais têm a liberdade de tomar decisões dentro de suas competências, eles se sentem mais valorizados e confiantes em suas habilidades, o que tende a aumentar a motivação, a proatividade e o senso de responsabilidade.

O hipercontrole isola os profissionais, tornando-os unidimensionais e incapazes de transcender seus condicionamentos institucionais; são profissionais que conduzem sua vida funcional com uma certa segurança apática. E esse individualismo exacerbado ou possessivo, mais efeito que causa do hipercontrole, impede que os integrantes do Ministério Público, todos sujeitos às mesmas pressões, conectem-se e levantem-se em protesto uníssono contra o controle superlativo. De profissionais psicologicamente esgotados, depressivos e isolados não se pode formar nenhuma frente única contra os rumos institucionais. Se houver uma vitória possível sobre a disfuncionalidade administrativa do hipercontrole terá de ser por meio de um projeto institucional eticamente orientado e não simplesmente individual.

Sem um sentimento de ordem, de simetria, de unidade e de harmonia institucional, não há, em qualquer lugar, reserva de energia para enfrentar os desafios de um controle superlativo e contínuo. Se a instituição abandona um projeto *causa sui,* em decorrência do hipercontrole, fica diminuída em sua

capacidade de exercer seu mandato constitucional e seu destino já não é mais o seu próprio.

Por fim, uma classe profissional que não tem a habilidade para perceber – e proclamar - de onde vem a principal ameaça à sua independência funcional, tem poucas chances de estabelecer um ideal de justiça, desenvolver amplas capacidades de ação e se consolidar como a defensora autorizada dos altos interesses de uma democracia. A relação entre realidade objetiva e percepção subjetiva é uma linha contínua, de modo que os destinatários têm, sem qualquer esforço analítico, a consciência dos interesses em jogo.

REFERÊNCIAS

ANDREUZZA, Mário Giussepp Santezzi Bertotelli. **Planejamento Estratégico**. 2025. Disponível em: http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf. Último acesso: 17. jan.2025.

BECKER, Ernest. **A negação da morte.** Tradução de Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro:Nova Fronteira, 1976.

BOSTROM, Nick. **Superinteligência.** Caminhos, perigos e estratégias para um mundo novo. Tradução de Clemente Gentil Penna e Patrícia Ramos Geremias. Rio de Janeiro:DarkSide Books, 2018.

BREGMAN, Rutger. **Humanidade**. Uma história otimista do homem. Tradução de Claudio Carina. 5ª. reimpressão. São Paulo:Planeta, 2022.

COMPAGNON, Antoine. **Os cinco paradoxos da modernidade**. Tradução de Cleonice P. B. Mourão, Consuelo F. Santiago e Eunice D. Galéry. 2ª. edição, 1ª. reimpressão. Belo Horizonte:Editora UFMG, 2014.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia.** Participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornick. 1ª. ed., 2ª. reimp. São Paulo:Editora Universidade de São Paulo, 2012.

ECONOMIDES, Kim.; FERRAZ, Leslie Shérida.; GABBAY, Daniela Monteiro.; ALMEIDA, Frederico.; ARAÚJO ASPERTI, Maria Cecília de.; CHASIN, Ana Carolina.; COSTA, Susana Henriques da.; CUNHA, Luciana Gross.; LAURIS, Élida.; TAKAHASHI, Bruno. **Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios.** Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 4, n. 3, out 2017, pp. 174-212.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança.** Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo:WMFMartins Fontes, 2010.

FLINDERS, Matthew.; WOOD, Matthew. **When politics fails: hyper-democracy and hyper-depoliticization.** Written for the Policy & Politics conference 'Transforming Policy and Politics: The Future of the State', Bristol 17/18 September 2013. Disponível em: https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/matthewwood.pdf. Acesso em: 02 jan. 2025.

GADAMER, Hans-Georg. **Elogio da teoria**. Tradução de João Tiago Proença. Lisboa:Edições 70, 2001.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia.** O guardião das promessas. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro:Revan, 1999.

GLADWELL, Malcolm. **O ponto da virada.** Como pequenas coisas podem fazer uma grande diferença. Tradução de Talita Macedo Rodrigues. Rio de Janeiro:Sextante, 2009.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1992.

HACKER, Friedrich. **Agressividade.** A violência no mundo moderno. Tradução de Maria Emília Ferros Moura. 2ª. ed. Lisboa:Livraria Bertrand, 1981.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da violência.** Tradução de Enio Paulo Giachini. Petropólis, RJ:Vozes, 2018.

HAN, Byung-Chul. **La desaparición de los rituales.** Tradução de Alberto Ciria. Argentina:Herder, 2020.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade paliativa.** A dor hoje. Tradução de Lucas Machado. 1ª. edição. Petrópolis/RJ:Vozes, 2021a.

HAN, Byung-Chul. **Capitalismo e impulso de morte.** Ensaios e entrevistas. Tradução de Gabriel Salvi Philipson. 1ª. ed. Petrópolis/RJ:Vozes, 2021b.

HAN, Byung-Chul. **A expulsão do outro.** Sociedade, percepção e comunicação hoje. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis/RJ:Vozes, 2022.

HAN, Byung-Chul. **Vita contemplativa.** Ou sobre a inatividade. Tradução de Lucas Machado. Petropólis, RJ:Vozes, 2023.

LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça.** Rio de Janeiro:Achiamé, 3ª. ed., 2012.

LIPSON, Leslie. **Os grandes problemas da ciência política**. Tradução de Thomaz Newlands Neto. Rio de Janeiro:Zahar, 1967.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário.** Tradução de Luiz Corção. Rio de Janeiro:Zahar, 1969.

PARISER, Eli. **O filtro invisível.** O que a internet está escondendo de você**.** Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro:Zahar, 2012.

PETTIT, Philip. **Three Conceptions of Democratic Control.** Constellations Volume 15, n. 1, 2008, p. 46-55. Disponível em: https://www.princeton.edu/~ppettit/papers/2008/Three%20Conceptions%20of%20Democratic%20Control.pdf. Acesso em: 02 jan. 2025.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. **Denuncismo e sua relação conflituosa com o Estado de Direito**. Revista Jurídica Consulex, ano XVII, nº 387, 01 de março/2013, pp. 50-51.

RODRIGUES, João Gaspar. **Perfil moderno de atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público**. De Jure: Revista Jurídica / Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v. 19, n. 35, jul./dez. 2020, p. 161-191.

RODRIGUES, João Gaspar. **Controle externo da atividade policial.** Um projeto inacabado. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2022.

RODRIGUES, João Gaspar. **Hiperdemocracia e democracia defensiva.** Uma análise política e social. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2024a.

RODRIGUES, João Gaspar. **A saúde mental no âmbito do Ministério Público: o trabalho total, o panóptico digital e a ultraconexão.** Revista da Escola Superior do Ministério Público da União (RESMPU), Brasília, v. 2, n. 2, p. 01-22, e-2201, jul./dez. 2024b. Disponível: https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/revista2/article/view/795/673. Acesso em: 25 jan. 2025.

SANDEL, Michael J. **Contra a perfeição.** Ética na era da engenharia genética. Tradução de Ana Carolina Mesquita. 4ª ed. Rio de Janeiro:Civilização brasileira, 2021.

SARAI, Leandro; BERTOLD, Thyago de Pieri. **Mais é melhor? O papel da advocacia pública como "linha de defesa" nas contratações públicas brasileiras no cenário de disfuncionalidade do controle da administração pública**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 283, n. 2, maio/ago. 2024, p. 225-252. Disponível em:

https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89383/86107. Acesso em: 03 jan. 2025.

SPENGLER, Oswald. **La decadencia de occidente.** Volume II. Tradução de Manuel G. Morente. Madrid:Calpe, 1925.

TILLICH, Paul. **Amor, poder & Justiça.** Tradução de Sérgio Paulo de Oliveira. São Paulo: Fonte Editorial, 2004.

WATERMAN JR., Robert H. **O que a América faz certo.** Tradução de Nivaldo Montgelli Jr. São Paulo:Pioneira, 1995.

TAXONOMIA CREDIT

João Gaspar Rodrigues: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Redação do manuscrito original.

Recebido em: 08/08/2025
Aceito em: 20/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12290

MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E AMPLIAÇÃO DO EFEITO ERGA OMNES: O FENÔMENO DO AFASTAMENTO DO SENADO FEDERAL DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

CONSTITUTIONAL MUTATION AND THE EXPANSION OF ERGA OMNES EFFECTS: THE PHENOMENON OF THE FEDERAL SENATE'S DISPLACEMENT FROM DIFFUSE CONSTITUTIONAL REVIEW

José Rodrigues Ferreira Júnior

Professor Universitário na UniEvangélica em Anápolis - Goiás. Vice-presidente do NEAB (Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros da UniEvangélica. Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre profissional em Direito pelo IDP.

jose.junior@docente.unievangelica.edu.br

https://orcid.org/0009-0006-6705-4195

Rafael Silveira e Silva

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2013 e 2007, respectivamente). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (1997) e especialização em políticas públicas e gestão governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (1998). Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU). Líder do Grupo de Pesquisa "Processos de Mudança Constitucional e Legal", no IDP, e do Grupo de Pesquisa "Controle de Políticas Públicas", no ISC/TCU.

rafael.silva@idp.edu.br

https://orcid.org/0000-0001-7014-6935

RESUMO: Este artigo analisa criticamente o fenômeno da mutação constitucional aplicado ao art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988, que trata do controle difuso de constitucionalidade no Brasil. O estudo examina como a interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal tem ampliado a eficácia erga omnes de decisões proferidas em controle difuso, mesmo sem a participação do Senado Federal, que, constitucionalmente, detém a prerrogativa de suspender a execução de normas declaradas inconstitucionais. Este tipo de processo interpretativo é problematizado sob a perspectiva da dignidade da legislação, da segurança jurídica e da separação dos poderes, evidenciando riscos à estabilidade institucional entre os poderes. A análise adotou o exame do Habeas Corpus nº 127.900, demonstrando a expansão do rol de legitimados para provocar a Suprema Corte e os efeitos normativos colaterais dessa mutação. Por fim, o artigo defende a necessidade de regulamentações e debates institucionais para mitigar efeitos indesejados da mutação constitucional, preservando a legitimidade do sistema jurídico e a participação democrática no processo de alteração constitucional.
PALAVRAS-CHAVE: Mutação constitucional; Controle difuso; Efeito erga omnes; Senado Federal.

ABSTRACT: This article critically examines the phenomenon of constitutional mutation as applied to Article 52, item X, of the 1988 Federal Constitution, which governs diffuse constitutional review in Brazil. The study analyzes how the jurisprudential interpretation developed by the Federal Supreme Court has expanded the erga omnes effectiveness of decisions rendered in diffuse review, even in the absence of participation by the Federal Senate, which constitutionally holds the prerogative to suspend the enforcement of statutes declared unconstitutional. This interpretive process is problematized from the perspectives of legislative dignity, legal certainty, and the separation of powers, highlighting risks to institutional stability among the branches of government. The analysis focuses on Habeas Corpus No. 127,900, demonstrating the expansion of the range of actors entitled to bring matters before the Supreme Court and the collateral normative effects arising from this constitutional mutation. Finally, the article argues for the need for regulatory measures and institutional debate to mitigate the undesirable effects of constitutional mutation, thereby preserving the legitimacy of the legal system and democratic participation in the constitutional change process.
KEYWORDS: Constitutional mutation; Diffuse constitutional review; Erga omnes effect; Federal Senate.

Como citar: FERREIRA JUNIOR, José Rodrigues; SILVEIRA E SILVA, Rafael. Mutação constitucional e ampliação do efeito Erga Omnes: O fenômeno do afastamento do Senado Federal do controle difuso de constitucionalidade. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 175-200, 2026.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu inciso X, art. 52, estabelece que uma decisão sobre a inconstitucionalidade de uma norma, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, não possui, em regra, efeitos *erga omnes* de maneira automática. Ortodoxamente, a eficácia geral desse tipo de decisão somente se concretiza caso o Senado Federal, no exercício de sua competência constitucional e no âmbito do Poder Legislativo, opte por suspender a norma declarada inconstitucional por meio de resolução. Esse mecanismo reflete a lógica do sistema de freios e contrapesos, conferindo ao Senado a prerrogativa de avaliar os impactos da decisão judicial sobre o ordenamento jurídico e garantindo que a revogação da norma se dê de forma institucionalmente validada, evitando rupturas abruptas na ordem legal vigente.

Ao se considerar a evolução contemporânea da jurisdição constitucional brasileira, observa-se um crescente debate acerca do exercício simultâneo do STF da função de Tribunal Constitucional e a de instância recursal em causas cuja natureza seria ordinária e compatível com a competência dos demais tribunais e juízes. Essa dualidade de atribuições tem suscitado questionamentos sobre a sobrecarga da Corte e os impactos dessa acumulação no desempenho de sua principal função: a guarda da Constituição. Nesse contexto, discute-se se a excessiva judicialização de demandas comuns, levadas ao STF por meio de recursos extraordinários, ações constitucionais etc., compromete sua atuação como órgão de cúpula da jurisdição constitucional, desviando sua atenção das questões de maior relevância para a uniformização do entendimento constitucional no país.

Com a evolução social e um maior protagonismo da Corte Suprema, em especial em decorrência do neoconstitucionalismo, observa-se que a determinação contida no inciso X do art. 52 da Constituição tornou-se, principalmente, à luz de entendimentos contemporâneos, ineficiente, com declarações na doutrina, inclusive capitaneadas por grandes estudiosos do direito, de que a inconstitucionalidade de atos normativos deveria ser dotada de efeitos tanto *erga omnes* como vinculantes, não importando ter sido ela

declarada em sede de controle difuso ou concentrado, homenageando, dentre outros fatores, a segurança jurídica.

Sob o fenômeno da mutação constitucional sobre o mencionado dispositivo constitucional, verifica-se um aumento exacerbado dos legitimados constitucionais a provocarem a Corte Suprema a proferir decisões com eficácia erga omnes, mesmo sem a intervenção do Senado Federal; situação que corrobora a ideia de enxergar a Constituição Federal de forma sistemática, ou neste contexto que a alteração interpretativa de uma norma constitucional tem o condão, de forma colateral, de alterar o sentido de demais normas constitucionais, ainda que não apreciadas expressamente pelo Supremo Tribunal Federal.

Pela problemática suscitada, imprescindível se faz pesquisar quais são os efeitos provocados na jurisdição constitucional diante do fenômeno da mutação constitucional implementado pelo STF ao art. 52, X da Constituição.

A justificativa para a escolha do tema e da abordagem proposta fundamenta-se na relevância da temática para a comunidade acadêmico-jurídica, tendo em vista a importância do debate sob a perspectiva adotada e sua estreita vinculação com a preservação dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Além disso, destaca-se a centralidade da discussão para a compreensão do papel e da autonomia institucional do Senado Federal no exercício de suas competências constitucionais, notadamente no contexto da jurisdição constitucional brasileira.

Considera-se, ainda, a necessidade de analisar esse fenômeno à luz do cenário jurídico contemporâneo, marcado, de forma incontestável, pela influência do neoconstitucionalismo, que tem promovido uma reconfiguração da atuação do Supremo Tribunal Federal, resultando na adoção de posturas interpretativas mais expansivas e, em diversos casos, ativistas. Dessa forma, o presente estudo se insere em um campo de investigação que busca compreender os limites e possibilidades dessa atuação, bem como seus impactos no equilíbrio entre os poderes e na dinâmica constitucional vigente.

Assim, para demonstrar factualmente a relevância da presente pesquisa, em especial de pessoas e/ou órgãos não pertencentes ao rol do art. 103 da Constituição, necessário se fez analisar o HC 127.900, onde a Defensoria Pública da União, em sede de controle difuso de

constitucionalidade, conseguiu provocar o STF a entregar a jurisdição com eficácia *erga omnes*, mesmo não se tratando de controle concentrado de constitucionalidade.

O presente artigo tem como objetivo principal analisar o fenômeno da mutação constitucional no contexto do art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988, investigando as repercussões dessa reinterpretação sobre o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro e a separação dos poderes. Busca-se especialmente compreender de que maneira a mutação constitucional tem influenciado a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e sua relação com o Senado Federal na consolidação das decisões de inconstitucionalidade proferidas em sede de controle difuso.

Além disso, pretende-se examinar criticamente os efeitos decorrentes dessa mudança interpretativa, especialmente no que concerne à ampliação dos legitimados a provocar o STF para decisões com eficácia erga omnes, mesmo sem a intervenção do Senado Federal. Nesse sentido, o artigo busca avaliar se essa transformação hermenêutica tem contribuído para fortalecer a segurança jurídica e a efetividade do controle de constitucionalidade ou se, ao contrário, tem gerado insegurança normativa e desequilíbrio entre os poderes.

Outro objetivo relevante é discutir o papel do neoconstitucionalismo na reconfiguração do controle de constitucionalidade no Brasil, verificando como essa corrente teórica tem influenciado a atuação do STF e a adoção de posturas proativas por parte da Corte. Busca-se, ainda, investigar se essa mutação constitucional compromete a estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, gerando efeitos colaterais/prejudiciais ao Estado Democrático de Direito, como o esvaziamento das funções do Legislativo e a concentração excessiva de poder no Judiciário.

Por fim, o artigo pretende propor reflexões e alternativas para que a mutação constitucional ocorra de forma equilibrada, respeitando os princípios constitucionais e garantindo que mudanças interpretativas não comprometam a separação dos poderes e a estabilidade institucional.

Como apoio metodológico para a orientação da análise, foi selecionado o paradigmático caso do HC 127.900, a fim de exemplificar as repercussões da mutação constitucional sobre o controle de

constitucionalidade no Brasil e que evidenciem padrões interpretativos da evolução da compreensão da Corte sobre o tema.

1. CONCEITO DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A mutação constitucional corresponde ao fenômeno pelo qual ocorrem alterações no sentido interpretativo do texto constitucional sem que haja qualquer modificação formal em sua redação. Trata-se, portanto, de um processo de evolução hermenêutica que permite a adaptação da Constituição às novas demandas sociais, políticas e jurídicas, sem necessidade de recorrer aos mecanismos formais de alteração previstos no próprio texto constitucional (Maia, 2008).

Dessa maneira, não se operam mudanças na estrutura gramatical ou na literalidade das disposições constitucionais, uma vez que qualquer modificação textual exigiria a atuação direta do Poder Legislativo, mediante o rito próprio para a aprovação de uma emenda constitucional (Simeão; Oliveira, 2020). Em contraste, a mutação constitucional se dá por meio da interpretação conferida pelos tribunais, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, bem como pela evolução dos costumes e práticas institucionais, consolidando-se como um instrumento de flexibilização e dinamismo no direito constitucional contemporâneo.

Na mutação constitucional, observa-se um fenômeno jurídico em que determinados comportamentos, práticas e interpretações reiteradas passam a ser reconhecidos e aceitos de forma tácita pela comunidade jurídica e pelos órgãos estatais, adquirindo, assim, uma natureza abstrata e geral semelhante à das normas formalmente positivadas. Esse processo ocorre sem que haja a necessidade de alteração expressa do texto constitucional, mas sim por meio de uma legitimação gradual dessas novas interpretações, que se consolidam na ordem jurídica por meio da jurisprudência e da aceitação institucional.

Tal fenômeno pode ser compreendido como a formação de um verdadeiro hiato constitucional, na medida em que preenche lacunas interpretativas sem a intervenção do Poder Legislativo e sem a edição de emendas constitucionais, modificando, na prática, o alcance e o significado de determinados dispositivos constitucionais. Nesse contexto, o Poder Judiciário, especialmente os tribunais

superiores, assume um papel central e proeminente, atuando como protagonista na construção e na definição do novo sentido conferido às normas constitucionais, exercendo, assim, uma função interpretativa que, em diversas situações, aproxima-se de um caráter normativo material, ainda que desprovido de um processo legislativo formalmente estabelecido (Cruz, 2004)

A mudança de sentido das normas constitucionais ocorre em decorrência da transformação social que exige uma adaptação das normas constitucionais aos fenômenos sociais e, que muitas vezes, sequer podem aguardar a vontade e/ou morosidade do Poder Legislativo a dar uma resposta a referidas controversas sociais (Dantas, 2004).

Ao analisar o conceito de mutação constitucional, em especial da possibilidade de transformação da exegese tradicional, até então estabelecida à norma, e do fato de ser desnecessária a alteração formal do texto constitucional, até mesmo para solucionar conflitos sociais aos quais o Poder Judiciário foi provocado a resolver, Barroso (2011, p. 140) preceitua:

> a mutação constitucional consiste em uma alteração do significado de determinada norma da Constituição, sem observância do mecanismo constitucionalmente previsto para as emendas e, além disso, sem que tenha havido qualquer modificação de seu texto. Esse novo sentido ou alcance do mandamento constitucional pode decorrer de uma mudança na realidade fática ou de uma nova percepção do Direito, uma releitura do que deve ser considerado ético ou justo.

Quando se fala em mutação constitucional, ainda mais em modelos jurídicos como é o brasileiro, pautados na *civil law,* onde a fonte primária do direito são as normas positivadas pelo Poder Legislativo, mister se faz analisar sobre a compatibilidade da mutação constitucional, sem que o fenômeno deturpe a vontade do constituinte, colocando em risco a segurança jurídica, depreciando os Poderes constitucionalmente estabelecidos e transformando o sistema jurídico em palco para a tomada de decisões antidemocráticas (Gomide, 2017).

Em análise a historicidade do fenômeno da mutação constitucional que, apesar da terminologia de origem germânica, tem grande aplicabilidade no direito norte-americano; o que, em solo brasileiro, leva-se a indagar sobre a compatibilidade de referido instituto em sistemas jurídicos baseados na *civil law*, como é o caso do Brasil (Hesse, 2009).

No Brasil, alicerçado na *civil law,* nota-se que a aplicabilidade do fenômeno da mutação constitucional, apesar de possível e viável devido as transformações sociais, encontra-se maiores dificuldades quando em comparação a sistemas baseados na *common law*, justamente devido a modelos como estes permitirem um maior ativismo por parte do Poder Judiciário (Marinoni, 2009).

Nota-se que o fenômeno da mutação, fértil no neoconstitucionalismo, se mostra possível em sistemas rígidos do ponto de vista formal da norma constitucional positivada, como é o caso do Brasil, devido as riquezas possibilitadas pelos critérios hermenêuticos, em especial por possibilitar o diálogo, em necessária sobreposição, entre as normas-princípios e as normas-regras, situação inclusive que alinhava com controverso termo ativismo judicial, cunhado nos Estados Unidos (Bicca, 2012).

De acordo com Gomide (2017, *online*):

> Percebemos, assim, que, apesar da aceitação da mutação constitucional como instituto de atualização e modificação das normas frente as transformações econômicas, políticas e sociais da sociedade, ela ainda carece de legitimação, em especial por estar cada vez mais próxima do ativismo judicial. Sendo assim, a discussão de sua legitimidade, no Brasil, está no campo da análise subjetiva dos princípios, da ética e do espírito constitucional, para que não sejam ultrapassados os limites do poder constituinte, seja ele originário ou derivado.

Mister se faz a referência ao termo ativismo judicial, no contexto da mutação constitucional, devido a controvérsia de sua sistemática até mesmo no modelo jurídico anglo-saxão, justamente devido ao fato de proporcionar um protagonismo, muitas das vezes, exacerbado do Poder Judiciário e, em sistemas como o brasileiro, ter o condão de causar uma desarmonia entre os poderes republicanos, inclusive desnaturando, muitas das vezes, a vontade do próprio constituinte (Maximiliano, 2009).

Inquestionável que quanto mais o hermeneuta se distância de interpretações ortodoxas e consequentemente da vontade primária do constituinte, a exemplo de quando realiza a mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, maior será o nível de protagonismo do Poder Judiciário e, inevitavelmente, mais lacônico será o exercício das funções constitucionais estabelecidas, principalmente, ao Poder Legislativo. Assim, quanto maior for o

nível de atuação do Poder Judiciário no processo de mudança interpretativa do texto constitucional, mais se evidenciará uma participação ativista do Poder Judiciário (Ramos, 2015).

Em análise ao processo de mutação constitucional, a exemplo do ocorrido ao art. 52, X da Constituição que, por sua vez, só é possível devido ao maior protagonismo exercido pelo Poder Judiciário, que está consubstanciado àquilo, apesar de controvertido, denominado como ativismo judicial e que, em modelos constitucionais a exemplo do Brasil, induz a entendimentos de que o seu exercício sem limites coaduna para um processo de mutação pautada na inconstitucionalidade, justamente por colocar em risco, ou até mesmo por violar valores constitucionais inalienáveis como o próprio regime democrático de direito e a separação dos poderes (Streck, 2011).

Em estudo aos limites da mutação constitucional realizada pelo Poder Judiciário, a exemplo da postura do STF quando de nova interpretação ao art. 52, X da Constituição, imprescindível se faz observar, como vasta fonte doutrinária, de que a mudança interpretativa do texto constitucional, ainda que pelo legitimado expressamente pelo constituinte – STF, não pode ser feito sem parâmetros, sob o risco de relegar funções constitucionais estabelecidas essenciais ao regime democrático, a exemplo do Senado Federal (Canotilho, 2010).

Se por um lado, devido as mudanças sociais, existe a louvável atuação protagonista por parte do STF com o escopo de adequar a interpretação da norma constitucional aos anseios sociais e assim cumprir a sua missão na solução dos conflitos; noutro lado, observa-se que tal protagonismo não pode ser exercido ao arrepio da vontade do constituinte e em detrimento dos demais Poderes republicanos, sob o risco de desvirtuamento do Texto Constitucional e da própria estrutura do Estado de Direito Democrático (Streck, 2009).

Interessante é a posição de que ao mesmo tempo em que se permite ao Poder Judiciário mudar o sentido da norma constitucional sem a exigência de alteração literal do texto constitucional por parte do Poder Legislativo, inevitável, até mesmo em contrapesos àquele Poder a observância de alguns critérios, tais como se realmente houve uma mudança da realidade social e quais serão os impactos que referida mutação constitucional provocará no sistema jurídico brasileiro (Novais; Jacob, 2018).

Ao analisar o processo de mutação constitucional realizado ao art. 52, X da Constituição, necessário se faz pesquisar qual seria o real papel constitucional do Senado Federal; se de efetivamente conferir eficácia *erga omnes* às decisões do STF suspendendo a norma declarada inconstitucional incidentalmente, ou simplesmente de dar publicidade às decisões tomadas pela Corte (Castro, 2008).

Com relação a obrigatoriedade de o Senado Federal editar a resolução como condição para a suspensão da norma declarada inconstitucional pelo STF, apesar de entendimentos no sentido de que o Senado Federal estaria sempre e, de forma inquestionável, vinculado à decisão do STF (Bittencourt, 1968), interessante é o posicionamento do próprio STF que, há décadas, já tinha entendimento de que a decisão final, pela suspensão ou não, da norma declarada inconstitucional incidentalmente pelo STF, compete unicamente ao Senado Federal (Brasil, 1966).

O julgamento da Reclamação (Representação) 691/66 representou um marco na interpretação do papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso no Brasil. Em seu voto, o Ministro Pedro Chaves destacou a importância da atuação do Senado como um órgão essencial no sistema de freios e contrapesos, afastando a ideia de que sua função seria meramente homologatória das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Ele ressaltou que a Constituição não conferiu ao Senado um papel passivo ou burocrático no controle de constitucionalidade, mas sim um poder deliberativo capaz de avaliar os efeitos das decisões do STF e decidir, de maneira soberana, sobre a suspensão da execução de normas declaradas inconstitucionais pela Corte em sede de controle difuso (Brasil, 1966)

Ao afirmar que "ninguém atribuiu ao Senado Federal a função secundária e de deprimente do dizer amém para aquilo que o Supremo Tribunal diz", o Ministro reforçou a autonomia e a relevância política e institucional do Senado nesse processo, contrapondo-se a qualquer interpretação que sugerisse um caráter automático ou subordinado à sua atuação. A declaração evidencia que o Senado não foi concebido pelo constituinte como um mero instrumento de publicidade das decisões do STF, mas sim como um agente constitucional ativo, com a prerrogativa de ponderar os impactos dessas decisões no ordenamento jurídico antes de atribuir-lhes eficácia geral (Brasil, 1966).

Essa visão expressa no julgamento da Representação 691/66 se contrapõe diretamente à mutação constitucional que, nas últimas décadas, tem esvaziado o papel do Senado na suspensão das normas declaradas inconstitucionais em controle difuso. A interpretação contemporânea, sustentada por parte da doutrina e pelo próprio STF, tem caminhado no sentido de considerar que a eficácia erga omnes das decisões da Corte não depende da chancela do Senado, uma posição que, embora justificada pela necessidade de segurança jurídica e uniformização da jurisprudência, acaba por alterar a função originária do Senado no controle de constitucionalidade.

O voto do Ministro Pedro Chaves, portanto, reforça a necessidade de um debate mais aprofundado sobre os limites da atuação do STF no processo de mutação constitucional e os riscos de se enfraquecer um dos pilares do sistema de freios e contrapesos. Sua ponderação sinaliza que qualquer alteração substancial no modelo de controle de constitucionalidade deveria ser realizada por meio de reforma constitucional formal, e não por interpretações jurisprudenciais que possam comprometer a estabilidade e a legitimidade das funções atribuídas aos poderes da República pela Constituição (Brasil, 1966).

A Reclamação, alterada para Representação 691/66 teve como controvérsia a Resolução nº 93 editada pelo Senado Federal que supostamente teria sido editada sem a existência de decisão de inconstitucionalidade proferida pelo STF. O voto inclusive em entendimentos exarados em outros votos, foi proferido em interpretação ao disposto no art. 64 da Constituição Federal de 1946 que tinha redação semelhante à do atual art. 52, X da Constituição (Brasil, 1966).

No contexto da mutação constitucional, analisada à luz do neoconstitucionalismo e em total coerência com a atual conjuntura democrática constitucional, torna-se relevante fortalecer o campo de estudos que visam analisar os mecanismos jurídicos e políticos de implementação do fenômeno da mutabilidade do ordenamento jurídico brasileiro que são implementados pelo meio judicial; administrativo; pelos costumes constitucionais; e por meio da atuação do legislador (Mendes; Coelho; Branco, 2010).

O destaque que vai na linha das maiores democracias ocidentais é o protagonismo exercido pelo Poder Judiciário que, como guardião da Constituição Federal, vem ocupando espaço na implementação do direito e em

assegurar caráter normativo ao texto constitucional, afastando-se de um aspecto semântico, em terreno fertilizado pelo pós-positivismo (Santos, 2015).

Inequívoco é o fenômeno exegético exercido pelo Poder Judiciário apto a provocar significativas transformações no ordenamento jurídico; sendo que o desafio jurídico científico atual é justamente encontrar balizas seguras para que o processo de mutação por meio de interpretação judicial ocorra sem transmudar o espirito da vontade do Poder Político e, assim, respeitando a legitimidade democrática conferida ao Poder Legislativo (Ferraz, 1986).

Considerando a riqueza das metodologias hermenêuticas à disposição do exegeta, a exemplo dos membros do Poder Judiciário, que atualmente encontra ferramentas para legitimar as suas decisões, corporificando a mutação constitucional, mister se vislumbrar limites científicos para evitar que o Poder Judiciário, despido de ortodoxa legitimidade democrática, por meio de decisão judicial invalide completamente o texto e o espirito da Constituição em franca ruptura à separação de poderes (Leal, 2000).

Com a variedade das metodologias hermenêuticas, implementadas pelos atores judiciais, em linhas gerais, sem hierarquia; a preocupação relevante é justamente aquela consistente em proteger a vontade do Poder Legislativo, que se encontra abalada frente aquilo que a doutrina moderna chama de decisões manipulativas que, conforme a própria nomenclatura, traduz a ideia de o Poder Judiciário, sem a harmonia com os demais poderes republicanos, por meio da mutação constitucional alterar a estrutura do sistema constitucional vigente (Chaves; Silvestre, 2017).

As decisões classificadas pelos italianos como manipulativas quando analisadas de acordo com a estrutura do sistema constitucional brasileiro demonstram verdadeiro risco ao regime democrático, pois imprimem ao Poder Judiciário o exercício de uma função que não lhe foi atribuída pelo constituinte que é a de legislador positivo, ou seja, o Poder Judiciário, além de invalidar uma lei, substitui ou acrescenta a vontade do Poder legislativo (Mendes; Coelho; Branco, 2010).

Na decisão manipulativa substitutiva, o Poder Judiciário despreza a vontade do Poder Legislativo trocando o comando normativo legislativo por outro comando de criação exclusiva do Poder Judiciário. Ou seja, o Poder

judiciário, sem a participação dos representantes eleitos pelo o povo, titular do Poder, estabelece um novo comando jurídico (Mendes; Coelho; Branco, 2010).

Ainda, o Poder Judiciário pode manipular o sistema por meio da decisão manipulativa aditiva que é aquela que, por exemplo, o Poder Judiciário respeita, ainda que parcialmente, a vontade do Poder Legislativo, contudo acrescenta um novo comando normativo para, por exemplo, estender um benefício legal às pessoas originariamente excluídas (Canotilho, 2003).

2. O PROCESSO DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DO INCISO X DO ART. 52 DA CONSTITUIÇÃO

Como visto, o fenômeno da mutação constitucional é o instrumento hermenêutico necessário a dar cientificidade para a atuação do Poder Judiciário, em especial do STF, à solução das demandas sociais que devem ser solucionados por este Poder.

Assim, imperioso se faz investigar criticamente a mutação constitucional, a fim de analisar a sua compatibilidade com o sistema constitucional brasileiro, e, principalmente, as eventuais alterações e/ou rupturas provocadas no sistema constitucional brasileiro.

Apesar dos questionamentos, em especial em decorrência de supostas omissões por parte do Poder Legislativo, sobre a função do Senado Federal no desempenho da competência que lhe foi atribuída pelo inciso X do art. 52 da Constituição; é certo que concentrar o poder nas mãos unicamente do STF é, também, temerário, já que se pode, com isso, retirar o equilíbrio que se espera do sistema de freios e contrapesos necessários para a preservação do Estado Democrático de Direito, que visa, dentre outras premissas, viabilizar o diálogo constitucional afastando assim o monopólio da palavra (Sarmento, 2009).

Inicialmente, em análise a redação originária da CFB/1988 e da emenda à constituição 45 de 2004, nota-se que o constituinte trouxe, taxativamente, de que apenas algumas autoridades ou órgãos são legitimados a acionarem a jurisdicional constitucional junto ao STF, com o propósito de provocar uma decisão com eficácia *erga omnes* (Brasil, 1988).

Observa-se que o controle de constitucionalidade concentrado no STF e apto a produzir eficácia *erga omnes* sem a intervenção do Poder Legislativo só

pode ser provocado por certas pessoas cuja legitimidade processual/constitucional estão regradas taxativamente pela a Constituição (Brasil, 1988).

Por outro lado, percebe-se que o Texto Constitucional também permite a realização do controle de constitucionalidade pela via difusa, mecanismo que confere a qualquer órgão do Poder Judiciário, desde juízes de primeira instância até tribunais superiores, a competência para reconhecer a inconstitucionalidade de uma norma no caso concreto. Essa modalidade de controle, amplamente adotada no sistema jurídico brasileiro, permite que qualquer magistrado, no exercício de sua jurisdição, deixe de aplicar uma norma que considere incompatível com a Constituição, desde que essa análise se restrinja às partes envolvidas no litígio (Brasil, 1988).

O STF, como última instância do Judiciário e guardião da Constituição Federal, desempenha um papel crucial nesse processo. Sua responsabilidade institucional inclui a uniformização da interpretação constitucional, garantindo que os princípios e normas da Carta Magna sejam respeitados de maneira coerente e sistemática em todo o ordenamento jurídico. Assim, ao exercer o controle difuso de constitucionalidade, o STF reafirma sua posição de último intérprete da Constituição, conferindo segurança e previsibilidade à aplicação das normas.

Todavia, a natureza desse controle impõe uma limitação essencial: seus efeitos, em regra, são restritos às partes do processo, sem impacto geral sobre o ordenamento jurídico. Isso significa que, mesmo quando o STF reconhece a inconstitucionalidade de uma norma em um caso concreto, a norma permanece válida para todos os demais indivíduos e instituições, salvo se houver uma manifestação formal do Senado Federal. O mencionado art. 52, inciso X, estabelece que, para que uma decisão de inconstitucionalidade proferida pelo STF em controle difuso tenha eficácia erga omnes, é necessário que o Senado Federal, mediante resolução, suspenda a execução da norma declarada inconstitucional (Brasil, 1988).

Esse dispositivo constitucional reforça o papel do Senado como instância de deliberação política sobre os impactos da decisão judicial no sistema normativo. Assim, a suspensão da norma não ocorre automaticamente, dependendo de uma avaliação institucional e democrática realizada pelo

Legislativo. Essa exigência busca preservar o equilíbrio entre os poderes, garantindo que a retirada de uma norma do ordenamento jurídico ocorra de forma legítima e transparente, evitando que decisões judiciais individuais adquiram generalidade sem o devido controle institucional.

No entanto, a evolução jurisprudencial do STF tem relativizado essa necessidade de intervenção do Senado, sobretudo com a adoção de uma interpretação mais expansiva da eficácia das decisões proferidas em controle difuso. Essa mudança interpretativa, fundamentada na mutação constitucional, levanta debates sobre a possível desconfiguração do modelo clássico de controle de constitucionalidade no Brasil, especialmente no que se refere ao papel do Senado na atribuição de eficácia geral às decisões do Supremo (Ferreira Júnior, 2022). A regra constitucional do art. 103 da Constituição ao regulamentar que apenas algumas autoridades são legitimadas para ingressaram junto ao STF com o controle abstrato de constitucionalidade de espécie normativa, inequivocamente, teve o propósito de evitar com que qualquer pessoa provocasse a jurisdição constitucional junto ao STF ao ponto de gerar uma decisão com o condão de afastar para todos uma espécie normativa aprovada pelo Poder Legislativo (Silva, 2012).

Ao realizar a mutação constitucional, a exemplo do acolhimento da teoria nomeada como abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, o Supremo autoriza, mesmo nesta modalidade de controle, que a sua decisão, por envolver matéria constitucional, valha para todos mesmo sem a intervenção do Senado Federal, e assim o efeito *erga omnes*, típico do controle abstrato, passa a ser permitido em controle difuso (Abboud, 2012).

Nota-se que o STF, sem a participação do Senado Federal, ao conferir eficácia *erga omnes* para as decisões tomadas em sede de controle difuso de constitucionalidade, implicitamente, mas como notórios efeitos práticos, também muda o sentido interpretativo do rol previsto no art. 103 da Constituição, posto que qualquer pessoa, mesmo não estando no rol do art. 103 da Constituição, passa a ter legitimidade a provocar o STF a proferir decisão como eficácia *erga omnes* (Barros, 2015).

3. O HABEAS CORPUS 127.900/AM COMO EXPRESSÃO DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Empiricamente, analisando a postura do STF quando, por exemplo, do julgamento do HC 127.900, notou-se que em discussão especifica, envolvendo personagens específicos, discutiu-se, difusamente, a constitucionalidade do art. 400 do Código de Processo Penal, com vistas a nulificar audiências de instrução e julgamento realizada pela justiça militar, com o escopo a permitir que réus em processo penal militar, a exemplo dos réus em processo penal comum, fossem interrogados como último ato procedimental a ser praticado em audiência de instrução e julgamento e, assim, conferindo melhor interpretação às normas-constitucionais do contraditório e da ampla defesa (Brasil, 2016).

Por força do julgamento do HC 127.900, o STF, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, fixou a seguinte tese:

> a norma inscrita no art. 400 do Código de Processo Penal comum aplica-se, a partir da publicação da ata do presente julgamento, aos processos penais militares, aos processos penais eleitorais e a todos os procedimentos penais regidos por legislação especial incidindo somente naquelas ações penais cuja instrução não se tenha encerrado (STF, 2016, online).

Nota-se que referido julgamento foi feito em sede de controle difuso de constitucionalidade e, mesmo assim, e sem a participação do Senado Federal, a decisão do STF passou a ter eficácia *erga omnes*, típica do controle concentrado de constitucionalidade (Brasil, 2016).

Mesmo inexistindo discussão ou enfretamento da questão por parte do STF, observa-se que a decisão, no caso do HC 127.900, não apenas provocou mutação constitucional ao art. 52, X da Constituição no que tange a eficácia da decisão *erga omnes* sem a participação do Senado Federal, mas, também, e como efeitos colaterais, mudou o sentido do art. 103 da Constituição, pois permitiu que a Defensoria Pública da União, impetrante do HC 127.900, provocasse o STF a entregar a jurisdição com eficácia *erga omnes*, mesmo não estando a Defensoria Pública da União no rol dos legitimados do art. 103 da CFB/1988, situação que corrobora a máxima hermenêutica moderna de

impossibilidade de interpretação do Texto Constitucional de forma não sistemática (Ferreira Júnior, 2022).

Um dos argumentos para se justificar o acolhimento da teoria da abstrativização do controle difuso e constitucionalidade é o de que o Poder Legislativo, em especial o Senado Federal, mesmo comunicado da decisão por parte do STF em controle de constitucionalidade difuso a ignoraria e, assim, justificaria uma maior atuação por parte da Suprema Corte como guardiã da Constituição Federal de 1988. Ocorre que a exemplo do Habeas Corpus 127.900, objeto de estudo do presente trabalho, o STF sequer envio ao Senado Federal ofício comunicando sobre referida decisão (Brasil, 2016; Ferreira Júnior, 2022).

O julgado exemplificou uma situação em que a mutação constitucional desempenha um papel crucial na fundamentação da decisão do STF, demonstrando como a Corte avalia a presença da mutação constitucional como elemento central do julgamento, servindo para ilustrar o uso efetivo do fenômeno da mudança interpretativa na prática jurisprudencial. Além disso, o julgamento do HC 127.900 chama a atenção pela similaridade dos votos os ministros, o que reforça a importância de seu reconhecimento como paradigma para compreender a aplicação do conceito de mutação constitucional nas decisões do STF (Brasil, 2016).

O caso teve origem na condenação de dois ex-soldados do Exército Brasileiro por posse de substância entorpecente em local sujeito à administração militar (art. 290 do Código Penal Militar). Embora os acusados já tivessem sido licenciados à época do julgamento, o STF reafirmou a competência da Justiça Castrense, com base no art. 124 da Constituição Federal e no art. 9º, I, "b", do Código Penal Militar (COM), ao entender que o critério para fixação da competência é a condição de militar no momento do crime, e não no momento do julgamento (Brasil, 2016).

Contudo, o elemento central de inovação constitucional do caso reside na discussão sobre a ordem dos atos instrutórios no processo penal. O art. 302 do Código de Processo Penal Militar previa o interrogatório como primeiro ato da instrução, enquanto o art. 400 do Código de Processo Penal comum, alterado pela Lei nº 11.719/2008, determina a realização do interrogatório ao final da fase instrutória. No julgamento do HC 127.900/AM, o STF promoveu uma

verdadeira mutação constitucional ao estender a aplicação do art. 400 do CPP a todos os ritos especiais, incluindo o militar, o eleitoral e os previstos por legislações extravagantes (Ferreira Júnior, 2022).

A Corte reconheceu que a realização do interrogatório ao final da instrução se alinha melhor às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conferindo maior efetividade ao princípio do devido processo legal e ao sistema acusatório consagrado na Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Trata-se de manifestação de mutação constitucional por via interpretativa, na qual não houve alteração formal do texto constitucional, mas uma releitura à luz dos valores constitucionais.

A decisão, no entanto, foi modulada. Por maioria, o Plenário decidiu que a aplicação do novo entendimento só valeria para os processos cuja instrução não estivesse encerrada até a data de publicação da ata do julgamento, em 3 de agosto de 2016. A modulação visou resguardar a segurança jurídica, evitando a anulação em massa de processos penais militares e outros submetidos a legislações especiais.

O entendimento fixado no HC 127.900/AM foi posteriormente confirmado e aplicado em diversas decisões, como no HC 222.044/MG, relatado pela Ministra Cármen Lúcia. Neste julgado, o Supremo reafirmou que a inversão da ordem do interrogatório apenas configura nulidade quando a instrução não tiver sido encerrada antes da data da decisão paradigma. O acórdão também reforça o caráter garantista do art. 400 do CPP, ao afirmar que o interrogatório ao final da instrução maximiza os direitos do acusado ao permitir-lhe plena ciência das provas produzidas contra si (Brasil, 2022b).

Todavia, os limites da eficácia da decisão proferida pelo STF no HC 127.900/AM foram postos à prova na Reclamação 51.927/MG, de relatoria do Min. Dias Toffoli. Nesse caso, o STF reafirmou que a decisão proferida no HC 127.900/AM possui natureza subjetiva, ou seja, seus efeitos não se estendem automaticamente a terceiros que não participaram do processo original. Assim, não se admite reclamação constitucional para proteger direito alegadamente violado com base nesse precedente, salvo quando o interessado tiver integrado a relação jurídico-processual do caso paradigma (Brasil, 2022).

Contudo, apesar da delimitação feita pela Reclamação 51.927/MG, nota-se que o HC 127.900/AM provocou relevante mutação no entendimento

jurisprudencial, posto ser um exemplo de caso subjetivo que provocou uma decisão com efeitos erga omnes e vinculantes, como ocorre com as decisões em controle concentrado de constitucionalidade ou com súmulas vinculantes (Brasil, 2022a). Assim, observa-se que o STF contrariando a sua própria decisão proferida no HC 127.900/AM voltou a, na Reclamação 51.927/MG, reafirmou o obvio, ao passo que reconheceu o caráter subjetiva da discussão travada em sede de Habeas Corpus.

Analisando o julgamento do HC 127.900, percebe-se que a Corte Constitucional ao invalidar a regra disposta no art. 302 do decreto-lei 1.002/69 (Código de Processo Penal) e determinar, ainda que com efeitos não retroativos, a aplicação da regra prevista no art. 400 do Decreto-lei 3.689/41 (Código de Processo Penal), promoveu a manipulação do sistema de forma substitutiva, posto que a norma específica (Código de Processo Penal Militar) sem a vontade do legislador cedeu lugar à aplicação da norma geral (Código de Processo Penal) por força da vontade do Poder Judiciário (Brasil, 2016).

Portanto, o Habeas Corpus 127.900/AM representa um marco jurisprudencial que exemplifica a mutação constitucional por via interpretativa. Ao expandir a aplicação do art. 400 do CPP a todos os ritos especiais, o STF fortaleceu o modelo processual acusatório e reafirmou a centralidade das garantias fundamentais. Ao mesmo tempo, a Corte estabeleceu balizas para evitar insegurança jurídica, disciplinando os limites temporais e subjetivos de aplicação da tese. Trata-se, assim, de uma decisão que, mesmo sem alterar o texto constitucional, o ressignificou de maneira profunda e coerente com a evolução democrática do Estado de Direito.

Ainda, em análise ao julgado, com relação a determinação de aplicação da decisão a todos os casos envolvendo procedimentos penais específicos, e não apenas os regidos pela legislação castrense, observa-se que o Supremo, na mesma decisão, além de promover uma decisão manipulativa substitutiva, após esta construção do direito operou nova decisão manipulativa só que nesta parte aditiva, posto que incluiu na decisão situações não contempladas originariamente na legislação e nem no caso em discussão que foi uma discussão subjetiva (Mendes; Coelho; Branco, 2010).

A partir da invalidação da norma processual penal militar (CPM) e de sua substituição pela a legislação processual penal comum, o STF partindo da

construção manipulativa substitutiva, alterou o sistema de forma aditiva posto que estendeu a construção do direito a casos excluídos pelo legislador, haja vista a determinação de aplicação da regra geral (Código de Processo Penal) a casos específicos, mesmo que não seja os do julgado no HC 127.900, não contemplados pela legislação processual penal militar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do presente estudo foi evidenciada ao longo da pesquisa, na medida em que se analisaram os modelos de controle de constitucionalidade adotados no Brasil, com especial atenção ao papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pela sua interação com o Senado Federal nesse contexto. O debate revelou-se essencial para a compreensão da dinâmica interpretativa da norma contida no inciso X do art. 52 da Constituição Federal de 1988, destacando a influência dos processos hermenêuticos sobre sua aplicação e os impactos decorrentes da mutação constitucional.

Nesse sentido, a mutação constitucional especificamente aplicada ao art. 52, inciso X, contribui para compreender suas implicações teóricas e práticas no ordenamento jurídico. O estudo permitiu tecer críticas ao acolhimento dessa transformação interpretativa, considerando os riscos inerentes à estabilidade do regime democrático brasileiro, bem como as tensões geradas no princípio da separação dos poderes. A ampliação do sentido da norma por via interpretativa, sem o devido processo legislativo, trouxe desafios estruturais ao sistema constitucional, tornando evidente a necessidade de um debate mais aprofundado sobre os limites da atuação judicial na reconfiguração do texto constitucional.

Dentre os efeitos mais relevantes dessa mutação constitucional, observou-se que sua incidência sobre o art. 52, inciso X, resultou na possibilidade de que qualquer pessoa, mesmo não legitimada pelo artigo 103 da Constituição Federal de 1988, provocasse o STF a proferir decisão com eficácia erga omnes, mesmo no âmbito do controle difuso de constitucionalidade e sem a participação do Senado Federal. Tal cenário revela uma distorção interpretativa que se distancia da intenção originária do constituinte, cuja formulação pretendia assegurar que apenas determinadas entidades

legitimadas pudessem provocar a jurisdição constitucional em matéria de controle abstrato, e que a generalização dos efeitos de uma decisão proferida em controle difuso dependesse de deliberação expressa do Senado Federal.

Para consolidar a análise teórica com base em um caso concreto, o presente estudo examinou o julgamento do Habeas Corpus nº 127.900, evidenciando que a Defensoria Pública da União, apesar de não estar formalmente legitimada pelo artigo 103 da Constituição Federal, obteve do STF uma decisão, em sede de controle difuso, com eficácia erga omnes. Tal situação demonstra como a mutação constitucional aplicada ao art. 52, inciso X, resultou, de forma não explícita e colateral, na ampliação do rol de legitimados para provocar a jurisdição constitucional, indo além do previsto pelo texto originário da Constituição.

Dessa forma, percebe-se que, embora a intenção inicial do constituinte fosse conferir eficácia erga omnes exclusivamente às decisões do STF para evitar contradições jurisprudenciais, o desenvolvimento interpretativo gerado pela mutação constitucional não apenas alterou essa lógica, mas também promoveu mudanças estruturais no sistema de controle de constitucionalidade sem a devida participação do Legislativo.

A mutação constitucional, como instrumento de adaptação da interpretação constitucional às novas demandas sociais e jurídicas, deve ser utilizada com parcimônia e dentro de limites razoáveis para não comprometer a segurança jurídica e a harmonia entre os poderes. O caso analisado demonstra a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre o alcance das decisões do STF na relação com o Poder Legislativo, especialmente com o Senado Federal, na validação de tais decisões no contexto do controle difuso. Para resguardar a segurança jurídica e o processo democrático, torna-se imperioso respeitar tanto o núcleo semântico do texto constitucional quanto o núcleo identitário da Constituição. Seja considerando uma alteração restrita ao âmbito da norma, seja reconhecendo a necessidade de influência sobre o seu programa normativo para que ocorra uma mudança interpretativa efetiva, é imprescindível respeitar as possibilidades oferecidas pelo texto e os cânones hermenêuticos.

A preservação dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito exige que mudanças interpretativas de tamanha relevância sejam

debatidas de forma mais ampla e, quando necessário, submetidas ao devido processo legislativo, evitando-se que a jurisdição constitucional se sobreponha à separação dos poderes e ao próprio desenho institucional estabelecido pela Constituição de 1988.

Diante dos desafios e impactos que a mutação constitucional tem provocado no sistema jurídico brasileiro, é essencial refletir sobre alternativas que garantam maior previsibilidade, segurança jurídica e respeito à separação dos poderes. A evolução desse fenômeno demonstra a necessidade de se estabelecer parâmetros mais claros para sua aplicação, de modo que o Supremo Tribunal Federal não exerça um protagonismo desmedido em detrimento das competências do Poder Legislativo. Para isso, algumas propostas podem ser formuladas, visando equilibrar a utilização da mutação constitucional com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Um dos aspectos centrais da mutação constitucional aplicada ao art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988, é a retirada do protagonismo do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade. Para restaurar esse equilíbrio, seria importante regulamentar, por meio de espécie normativa pertinente (a exemplo da emenda à constituição) a participação ativa do Senado, inclusive trazendo elementos mais concretos e objetivos de comunicação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Inclusive, para ampliar o diálogo poderia ocorrer uma deliberação expressa antes que tais decisões adquirissem generalidade, garantindo que a alteração interpretativa da norma constitucional não se consolidasse sem um debate institucional apropriado. Dessa forma, evitar-se-ia que o Poder Judiciário, por meio da mutação constitucional, monopolizasse a palavra em termos de interpretação constitucional.

Além disso, é preciso considerar a criação de mecanismos que possibilitem um controle mais efetivo da mutação constitucional, evitando que sua aplicação ocorra de maneira difusa, com vistas a provocar uma ruptura da estrutura constitucional brasileira. Para tanto, uma alternativa viável seria a instituição de um procedimento específico dentro do próprio STF, via regimento, voltado à análise da compatibilidade da mutação constitucional com os princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica. Esse processo poderia envolver a realização de audiências públicas, a participação do Congresso Nacional e manifestações da sociedade civil antes que uma nova

interpretação constitucional relevante fosse aplicada a todos, por meio de um controle difuso de constitucionalidade.

Outro aspecto relevante a ser abordado refere-se à necessidade de limitar a aplicação da mutação constitucional em temas sensíveis, especialmente aqueles que envolvem direitos fundamentais ou a estruturação dos poderes da República. O uso indiscriminado desse instrumento pode comprometer a estabilidade do ordenamento jurídico e gerar incertezas quanto à efetividade das normas constitucionais. Assim, seria pertinente estabelecer diretrizes que restrinjam a aplicação da mutação constitucional em matérias que impactam diretamente a separação dos poderes e a definição de competências institucionais. Ao adotar essa medida, evitar-se-ia que mudanças interpretativas significativas fossem promovidas sem o devido debate legislativo, conferindo maior ampla legitimidade democrática ao processo de evolução do direito constitucional.

Nesse mesmo sentido, é necessário fortalecer o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre as decisões do STF, garantindo que o princípio dos freios e contrapesos seja respeitado. Para isso, uma medida importante seria ampliar as atribuições da Comissão de Constituição e Justiça do Senado e da Câmara dos Deputados, possibilitando uma análise mais criteriosa dos impactos das mutações constitucionais. Esse controle legislativo reforçaria a fiscalização sobre a atuação do STF, permitindo ajustes normativos quando necessário e evitando que decisões judiciais acabem por enfraquecer a atuação do Legislativo.

Por fim, a regulamentação expressa da mutação constitucional, por meio de espécie normativa adequada, poderia representar um avanço significativo para garantir maior transparência e previsibilidade ao fenômeno. Atualmente, a mutação constitucional ocorre sem um regramento legislativo explícito que defina critérios objetivos para sua adoção. A positivação desse fenômeno no texto constitucional contribuiria para delimitar o alcance interpretativo do STF, assegurando que sua aplicação ocorra dentro de limites juridicamente aceitáveis e alinhados com os princípios da democracia e da legalidade.

Dessa forma, as medidas propostas visam conferir maior equilíbrio ao uso da mutação constitucional, garantindo que sua aplicação não comprometa a segurança jurídica e a separação dos poderes. Embora seja natural que a

interpretação constitucional acompanhe a evolução da sociedade, é fundamental que esse processo ocorra de maneira controlada e respeitando os limites institucionais estabelecidos pelo constituinte originário. A regulamentação desse fenômeno, além de contribuir para a estabilidade do ordenamento jurídico, reforçaria o papel do Legislativo no debate constitucional, preservando a coerência e a previsibilidade das normas no contexto do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Crítica à jurisprudência do STF em matéria de controle de constitucionalidade. **Revista dos Tribunais**, v. 215, 2012.

BARROS, Hugo Chaves do Rêgo. **O papel do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade**: analisando uma teoria de mutação constitucional. 2015. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/13236. Acesso em: 29 nov. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BICCA, Carolina Scherer. Desmistificando o ativismo judicial. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 9, n. 46, jul./ago. 2012. Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos. Disponível em: https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2099/1109# . Acesso em: 13 abr. 2021.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/art_103_.asp. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 127.900**. Relator: Min. Dias Toffoli, 3 de março de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*: n. 161, divulg. 2 ago. 2016, publ. 3 ago. 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11451173. Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 222.044/MG**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 14 de novembro de 2022. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6514806. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 51.927/MG**. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 de setembro de 2022. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur690019. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 691/SP**. Relator: Min. Carlos Medeiros, 25 de maio de 1966. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 24 ago. 1966. p. 2826. Ementário: v. 664, p. 44. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152475/false. Acesso em: 21 maio 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CASTRO, João Bosco Marcial de. **O controle de constitucionalidade das leis e a intervenção do Senado Federal**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Xp7PAPe1z3cC&oi=fnd&pg=PA1&dq=jurisdi%C3%A7%C3%A3o+constitucional&ots=Hh_CaBKK9V&sig=BpAfVJHTfAR3XBE6e90j9ICPeGM#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 1 dez. 2021.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Efeitos da inconstitucionalidade da lei (a questão da repristinação da lei que revogou disciplina legal anterior e que ela própria foi afastada por inconstitucional). **Revista da Esmafe**, Recife, v. 8, p. 23-42, 2004. Disponível em: https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/270. Acesso em: 21 maio 2021.

FERREIRA JÚNIOR, José Rodrigues. **STF**: necessidade de diálogo como instrumento democrático de prevenção à deformidade do ordenamento jurídico brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GOMIDE, Mariana. **Mutação Constitucional**: um estudo sobre a influência norte-americana da *Common Law* no sistema romano-germânico brasileiro e na práxis do STF. 2017. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/09/mariana_gomide_20171.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. Tradução de Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAIA, Christianny Diógenes. Por uma nova concepção jurídica de cidadania. *In*: MACÊDO, Dimas (coord.). **Democracia e Constituição**: estudos em homenagem ao Prof. Dimas Macêdo. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de *civil law* e de *common law* e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 49, p. 11-58, 2009. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/17031/11238. Acesso em: 18 maio 2021.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOVAIS, Fabrício Muraro; JACOB, Muriel Amaral. Mutação constitucional e abstrativização do controle difuso de constitucionalidade no Brasil: alcance eficacial do art. 525, § 12 do Código de Processo Civil. **Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 308-328, 2018.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In*: SARMENTO, Daniel. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113-146.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3, n. 4, p. 9-27, 2011. Disponível em: http://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/27. Acesso em: 3 jan. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica, neoconstitucionalismo e "o problema da discricionariedade dos juízes"**. 2009. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

TAXONOMIA CREDIT

José Rodrigues Ferreira Júnior: Conceituação; curadoria de dados; investigação; metodologia; redação do manuscrito original; Redação - revisão e edição

Rafael Silveira e Silva: Análise formal; investigação; metodologia; administração do projeto; supervisão.

Recebido em: 28/03/2026
Aceito em: 20/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12714

A VIVÊNCIA DO ASSÉDIO POLÍTICO NA PERSPECTIVA DE TRABALHADORES

THE EXPERIENCE OF POLITICAL HARASSMENT FROM THE PERSPECTIVE OF WORKERS

Poliana Aires Rocha Rezende
Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Advogada. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Universidade Candido Mendes – RJ. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela ATAME – GO. Estudante do 10º Período de Psicologia da Universidade Estadual de Goiás.
polianaairesrocha@gmail.com
https://orcid.org/0009-0009-3588-6191

João Gabriel Modesto
Psicólogo formado pela Universidade Federal da Bahia, com mestrado e doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília. É Professor Adjunto da Universidade Estadual de Goiás, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão, Educação e Tecnologias. É ainda integrante do Social & Affective Neuroscience Institute (INCT-SANI) e bolsista produtividade do CNPq.
joao.modesto@ueg.br
https://orcid.org/0000-0001-8957-7233

RESUMO: O presente estudo analisa a vivência do assédio político no ambiente de trabalho em um contexto de crescente polarização política. O objetivo foi compreender como trabalhadores percebem e experimentam situações de pressão, coerção ou hostilidade relacionadas às suas posições políticas no ambiente laboral. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritivo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com trabalhadores que relataram ter vivenciado assédio político. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo categorial temática. A análise identificou cinco categorias principais: (1) coação e chantagem política no trabalho; (2) clima organizacional polarizado e hostil; (3) autocensura e neutralidade estratégica; (4) impactos emocionais e psicológicos; e (5) invisibilidade institucional e dificuldades de denúncia. Os resultados indicam que a polarização política tem repercutido nas relações de trabalho, transformando o ambiente laboral em um espaço de disputa ideológica e pressão sobre trabalhadores. As experiências relatadas evidenciam que o assédio político pode gerar sofrimento psicológico, medo, ansiedade e estratégias de autocensura como forma Fde autoproteção profissional. Além disso, os participantes demonstraram percepção de fragilidade institucional para enfrentar esse tipo de violência. Conclui-se que o assédio político constitui uma forma de violência organizacional que compromete a saúde mental dos trabalhadores e o exercício pleno da liberdade política no ambiente de trabalho.
PALAVRAS-CHAVE: Assédio político; Polarização política; Saúde mental no trabalho.

ABSTRACT: This study examines the experience of political harassment in Brazilian workplaces within a context of increasing political polarization. The aim was to understand how workers perceive and experience pressure, coercion, or hostility related to their political positions in the workplace. This qualitative, exploratory, and descriptive research was conducted through semi-structured interviews with workers who reported having experienced political harassment. Data were analyzed using thematic content analysis. Five main categories emerged from the analysis: (1) political coercion and blackmail in the workplace; (2) polarized and hostile organizational climate; (3) self-censorship and strategic neutrality; (4) emotional and psychological impacts; and (5) institutional invisibility and difficulties in reporting. The findings indicate that political polarization has extended into workplace dynamics, turning professional environments into spaces of ideological dispute and pressure on workers. Participants reported experiences of psychological distress, fear, anxiety, and the adoption of self-censorship strategies as forms of professional self-protection. Moreover, respondents perceived institutional mechanisms as insufficient to effectively address such practices. The study concludes that political harassment represents a form of organizational violence that affects workers' mental health and undermines the exercise of political freedom in the workplace.
KEYWORDS: Political harassment; Political polarization; Workplace mental health.

Como citar: REZENDE, Poliana Aires Rocha; MODESTO, João Gabriel. A vivência do assédio político na perspectiva de trabalhadores. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 201-221, 2026.

INTRODUÇÃO

O cenário político brasileiro contemporâneo tem sido marcado por uma polarização estrutural que transcende o debate de ideias, consolidando o que a literatura denomina de polarização afetiva. Esse fenômeno, caracterizado pela identificação emocional extrema a grupos e pela rejeição hostil ao outro, deixou de se restringir às esferas públicas de poder e às redes sociais para invadir os espaços de trabalho. O presente artigo aborda o assédio político, investigando como a divisão ideológica do país tem se manifestado na condição de uma ferramenta de coação, controle e adoecimento no ambiente laboral. O assunto é abordado sob o ponto de vista da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do trabalhador, contrastando a liberdade de consciência garantida pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) com as práticas de abuso do poder diretivo por parte dos empregadores.

A escolha do tema justifica-se pela urgência social evidenciada pelo aumento de denúncias de assédio político nos últimos pleitos (Brasil, 2024), bem como pela necessidade de compreender as várias formas de expressão do assédio político, enquanto uma face da violência moral imposta à classe trabalhadora. O problema de pesquisa que norteia este estudo consiste em: como a polarização política brasileira e o assédio político afetam a vivência laboral e a integridade moral e psíquica dos trabalhadores? Como hipótese, sustenta-se que a dependência econômica do trabalhador, aliada a um ambiente social polarizado, cria um cenário de cidadania silenciada, onde o indivíduo abdica de suas convicções políticas para garantir a manutenção de seu emprego e subsistência.

O objetivo pretendido é analisar a percepção e a vivência de trabalhadores sobre a experiência do assédio político, identificando os mecanismos de coação utilizados e as consequências dessa prática para a saúde mental e para o exercício democrático. Para atingir tais fins, o método proposto é uma pesquisa de abordagem qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas com trabalhadores que relatam já terem sofrido assédio político no trabalho. O tratamento dos dados foi realizado por meio da análise de conteúdo.

Dessa forma, o artigo estrutura-se com uma fundamentação teórica a partir da análise bibliográfica sobre a polarização e sobre as leis que definem e proíbem a prática de assédio político. Em seguida, são apresentadas a metodologia detalhada, a apresentação dos resultados e uma discussão que conecta a teoria ao relato dos trabalhadores entrevistados. Destaca-se que, até onde encontramos na literatura, trata-se de um estudo inovador ao discutir o assédio a partir da perspectiva de vítimas.

1. A POLARIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

A polarização política no Brasil é um fenômeno estrutural e persistente. Segundo Nunes e Traumann (2023), o termo “polarização” tem sido empregado historicamente para descrever a organização do conflito político durante o período de consolidação democrática, marcado pelo multipartidarismo e pelo aparecimento do modelo de partido político moderno. Nesse contexto, verificamos que, segundo a dinâmica compreendida à luz da teoria da Identidade Social (Tajfel, 1979), os indivíduos tendem a privilegiar os membros do próprio grupo e a atribuir conotações negativas aos grupos adversários, mecanismo que fundamenta a polarização afetiva.

Assim, verificamos que muitos eleitores brasileiros demonstram uma tendência relacionada mais ao candidato e não ao partido, como foi no início da democratização do Brasil. Borges e Vidigal (2018) indicam que, após a Constituição Federal de 1988, a reorganização partidária enfrentou instabilidade e fragmentação, refletindo a dificuldade de criar uma identificação sólida junto à população. Apesar disso, entre 1994 e 2014, observou-se uma relativa estabilização da disputa política em torno de dois polos principais, representados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Esse período, entretanto, também marcou o início de campanhas eleitorais mais agressivas, contribuindo para o aprofundamento das tensões políticas, dando início a um rearranjo eleitoral sem retorno ao que se via até aquele momento na política brasileira.

Entretanto, para além do período eleitoral específico, nos últimos anos a polarização passou a ser mais voltada à estrutura de sentimentos relacionados aos partidos. Nessa direção, a polarização deixou de orbitar

exclusivamente na disputa entre candidatos e passou a centrar-se em sentimentos de adesão ou rejeição a determinados políticos e partidos, fenômeno interpretado por Mason (2018) como alinhamento à polarização afetiva, em que emoções e identidades pesam mais que posicionamentos programáticos.

Nicolau (2020) aponta que o antipetismo, por exemplo, cresceu impulsionado por crises econômicas e por avaliações negativas sobre gestões petistas, em conjunto com a expansão de movimentos conservadores e reacionários (Bello, 2023). Nesse diapasão, surgiu, a partir de 2014, a ascensão de movimentos populistas e conservadores de direita, que favoreceram uma pressão popular pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, Presidente da República pelo PT, cassada em 31 de agosto de 2016. Esse fenômeno da extrema direita impulsionou o surgimento do bolsonarismo, que tem como base o antipetismo.

De 2018 a 2023, esse processo se acentuou com o advento do Bolsonarismo e a ascensão de uma extrema-direita conservadora, confrontando movimentos progressistas com a esquerda, em um cenário de antagonismos permanentes. O resultado é um país que se percebe "socialmente dividido e emocionalmente polarizado", conforme define Nunes e Traumann (2023, p. 26).

2. O ASSÉDIO POLÍTICO NO AMBIENTE DE TRABALHO

A polarização política também tem sido percebida no espaço laboral, sendo observada a intensificação de comportamentos de coerção, hostilidade e conflito nas relações entre empregadores e empregados. Nesse sentido, Kinzo (2001) destaca que, no contexto de sucessivas crises políticas e econômicas vivenciadas no Brasil, fatores como denúncias recorrentes de corrupção e a percepção de ineficácia governamental no enfrentamento de problemas sociais e econômicos contribuem para ampliar o sentimento de insegurança entre os indivíduos e na população em geral.

Nesse cenário de instabilidade política, práticas já conhecidas de assédio no ambiente de trabalho (Guedes, 2008) tendem a se reproduzir por meio de formas de comunicação hostil, repetitiva e prolongada, capazes de fragilizar emocionalmente a vítima e produzir danos psicológicos, sociais e até físicos. Trata-se de um comportamento abusivo geralmente exercido por empregadores

ou por indivíduos em posição hierárquica superior, manifestando-se por meio de humilhações, perseguições, isolamento e imposição de situações vexatórias. Nesse contexto, o assédio moral pode ser compreendido como uma categoria mais ampla de manifestações hostis no ambiente laboral. Quando tais comportamentos passam a ser motivados por convicções ou disputas político-ideológicas de empregadores ou membros da direção, podem assumir a forma específica de assédio político ou eleitoral.

Dados do Ministério Público do Trabalho (MPT) (Brasil, 2024) indicam que, durante as eleições de 2022, ocorreu um fenômeno já conhecido, mas sem precedentes em termos de volume, abrangência e intensidade de registros em todo o país, o que demandou uma atuação institucional mais concentrada no enfrentamento do assédio eleitoral. Foram identificadas condutas ilícitas destinadas a manipular a escolha política de trabalhadoras e trabalhadores, por meio de estratégias tanto sedutoras quanto coercitivas.

Entre as práticas sedutoras destacaram-se promessas de benefícios, aumentos salariais ou outras vantagens, enquanto as estratégias coercitivas incluíram discriminação, ameaças de demissão, transferências forçadas, perdas remuneratórias ou até mesmo ameaças de fechamento da empresa e consequente perda dos postos de trabalho. Tais práticas ocorreram tanto em ambientes presenciais quanto em espaços virtuais, muitas vezes integrando-se ao próprio cotidiano das atividades laborais. Em diversos casos, essas condutas se disseminaram de forma ampla, com empregadores incentivando outros empregadores a adotarem a pressão política como instrumento de convencimento eleitoral.

Nesse contexto, a situação dos trabalhadores que não se alinhavam às preferências político-ideológicas de seus superiores tornou-se particularmente desafiadora (Golanowski; Smaniotto, 2021). O exercício do poder diretivo, em algumas situações, passou a incluir a exigência de participação em manifestações políticas, o uso de camisetas ou símbolos associados a determinados candidatos e a pressão direta ou indireta para que os empregados votassem em candidatos apoiados pela empresa.

A gravidade dos impactos decorrentes do assédio político pode levar ao adoecimento significativo das vítimas. Em muitos casos, trabalhadores optam por abandonar o emprego em vez de denunciar as situações vivenciadas, seja

por medo de retaliações, seja por sentimentos de vergonha ou impotência que dificultam a denúncia formal. Conforme destacado por Guedes (2008), o assédio no trabalho pode produzir repercussões fisiológicas e emocionais relevantes, incluindo distúrbios digestivos, ansiedade, depressão, alterações cardíacas e deterioração das relações familiares e sociais, comprometendo de maneira ampla o bem-estar do trabalhador.

Dessa forma, a polarização política extrapola o campo estritamente institucional e passa a se manifestar também nas dinâmicas organizacionais, alcançando empresas, instituições e diferentes ambientes de trabalho. Nesses espaços, indivíduos podem tentar impor suas posições políticas por meio de práticas de coerção ou intimidação, em alguns casos evocando práticas historicamente associadas ao chamado “voto de cabresto”. Nesse debate, Brugger (2007) destaca a importância de delimitar juridicamente o conceito de discurso de ódio. No âmbito da jurisprudência trabalhista brasileira, práticas que envolvem insultar, intimidar ou assediar indivíduos (ou que tenham potencial para incitar violência, ódio ou discriminação) podem ser caracterizadas como formas de assédio e violação de direitos fundamentais CSJT (2023).

3. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PROÍBE A PRÁTICA DO ASSÉDIO POLÍTICO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seu artigo 5º, garante aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, e em especial no inciso X, tem-se que:

> 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: [...] X - 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.

Caso haja a configuração do Assédio Político por parte do empregador, abusando do seu poder de direção, cabe reparação por danos morais, tendo em

vista o disciplinado no artigo 5º, X, da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). No Código Civil (Brasil, 2002), define-se, em seu artigo 927, o assédio moral a partir da reparação da vítima, responsabilizando quem pratica pelos seus atos. Dessa maneira, em caso de danos morais ou psíquicos provocados a outrem, segue o seguinte:

> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

A livre manifestação de pensamento no âmbito do trabalho pode ser compreendida em duas dimensões: negativa e positiva. Na dimensão negativa, o empregador não pode exigir ou investigar dados sensíveis do empregado (como suas convicções políticas ou ideológicas) justamente para evitar práticas discriminatórias no ambiente laboral ou dispensas baseadas em tais critérios. Já na dimensão positiva, assegura-se ao trabalhador o direito de expressar suas convicções e opiniões ou, alternativamente, de mantê-las em âmbito privado, garantindo-se, assim, o pleno exercício da liberdade de expressão (Nascimento, 2008, p. 124).

Nesse contexto, é importante estabelecer uma distinção conceitual entre assédio político e assédio eleitoral. O primeiro pode ocorrer de maneira contínua, independentemente de períodos eleitorais, manifestando-se por meio da imposição de posicionamentos ideológicos, da hostilidade dirigida a trabalhadores em razão de suas convicções políticas ou da pressão para alinhamento político no ambiente organizacional. Já o assédio eleitoral tende a ocorrer especificamente durante os períodos de disputa eleitoral e constitui a modalidade mais frequentemente estudada na literatura.

Nessa situação, destaca-se a tentativa de captura ou direcionamento do voto dos trabalhadores por parte do empregador, muitas vezes mediante o uso da própria estrutura organizacional para influenciar o comportamento político dos empregados. Exemplos recorrentes incluem a presença de candidatos em empresas para realização de palestras ou comícios, a exigência de participação

dos trabalhadores nesses eventos ou a imposição do uso de camisetas, broches e outros materiais de campanha.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) (Brasil, 2024) caracteriza o assédio eleitoral no ambiente laboral como um conjunto de práticas discriminatórias e ilícitas voltadas à manipulação da orientação política dos trabalhadores. A relevância do fenômeno pode ser observada no elevado número de denúncias registradas durante as eleições de 2022, quando foram contabilizados 3.145 casos relacionados a essa prática.

O assédio eleitoral tem sido analisado, portanto, como uma das manifestações da polarização política no mundo do trabalho. Nesse sentido, o Ministério Público do Trabalho (MPT) (Brasil, 2024) define o assédio eleitoral como qualquer forma de coação, intimidação, ameaça, humilhação ou constrangimento exercida com o objetivo de influenciar ou manipular a liberdade de voto, apoio, orientação ou manifestação política do trabalhador, seja por parte do empregador, de chefias ou de colegas. Trata-se de uma modalidade específica do gênero assédio moral, diferenciando-se por ser motivada por divergências político-ideológicas. Além disso, configura abuso do poder diretivo e violação dos direitos políticos e fundamentais do trabalhador, ocorrendo tipicamente em contextos relacionados às disputas eleitorais.

As consequências jurídicas do assédio eleitoral podem alcançar diferentes esferas (trabalhista, eleitoral, civil e penal), podendo resultar, entre outras medidas, em indenizações por danos morais e em prejuízos à reputação institucional da empresa. Em determinadas situações, o trabalhador vítima desse tipo de prática pode ainda requerer, na Justiça do Trabalho, a rescisão indireta do contrato de trabalho.

Com o objetivo de reconhecer e qualificar juridicamente essas práticas, a legislação e as normativas institucionais vêm sendo gradualmente atualizadas para abarcar o fenômeno da polarização política no ambiente laboral. Nesse processo, destaca-se a Resolução nº 355 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) (2023), que consolidou entendimentos e definições mais precisas sobre o assédio eleitoral no trabalho, estabelecendo o seguinte conceito:

> Art. 2º Para fins da presente Resolução, considera-se assédio eleitoral toda forma de distinção, exclusão ou preferência fundada em convicção ou opinião política no âmbito das relações de trabalho, inclusive no processo de admissão.
> Parágrafo único. Configura, igualmente, assédio eleitoral a prática de coação, intimidação, ameaça, humilhação ou constrangimento, no intuito de influenciar ou manipular o voto, apoio, orientação ou manifestação política de trabalhadores e trabalhadoras no local de trabalho ou em situações relacionadas ao trabalho.

Diante desse cenário de intensa polarização política e da ampliação de conflitos no ambiente de trabalho entre os anos de 2018 e 2023, observa-se um aumento das tensões nas relações laborais, evidenciado pelo crescimento no número de denúncias de assédio relacionadas a períodos eleitorais. No Brasil, a Justiça do Trabalho tem demonstrado um esforço crescente para identificar e enfrentar essas práticas, inclusive com o uso de ferramentas tecnológicas voltadas ao monitoramento e à análise de denúncias. Como exemplo, no período de 2024, durante as eleições municipais para prefeitos e vereadores, apenas o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 18ª Região, em Goiás, registrou o protocolo de 174 ações trabalhistas cujo objeto central das reclamações era a prática de assédio eleitoral.

Esse cenário evidencia que tais práticas representam formas de violência moral e psíquica contra a integridade do trabalhador e contra o livre exercício de sua cidadania. Nesse sentido, a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada em 2019 e em vigor desde 25 de junho de 2021, estabelece o reconhecimento do direito de todas as pessoas a um ambiente de trabalho livre de violência e assédio. Trata-se do primeiro tratado internacional a afirmar explicitamente esse princípio, reconhecendo que práticas de violência e assédio no trabalho constituem ameaças à igualdade de oportunidades, sendo incompatíveis com a promoção do trabalho digno e com a dignidade da pessoa humana.

Diante dessas considerações, a presente pesquisa tem como objetivo investigar a vivência de pessoas submetidas a situações de assédio político no ambiente de trabalho. Ressalta-se que, até onde foi possível identificar na literatura, este estudo apresenta caráter inovador ao abordar o fenômeno a partir da perspectiva das próprias vítimas, buscando compreender como essas experiências são percebidas e vivenciadas pelos trabalhadores.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa de cunho exploratório e descritivo.

4.1 Participantes

A amostra foi inicialmente composta por 5 participantes que relataram já terem sido vítimas de assédio político-eleitoral. Porém, 2 pessoas desistiram durante a entrevista, alegando medo de represálias, caso os empregadores atuais ficassem sabendo da participação. Interessante notar que ambos desistentes haviam ingressado com ações na Justiça do Trabalho por reclamações de assédio político. Entretanto, a Justiça do Trabalho do Estado de Goiás decidiu pela improcedência dos pedidos, ou seja, não reconheceu nos dois processos trabalhistas que houve assédio político praticado pelos empregadores.

A amostra final, portanto, foi composta por 3 trabalhadores, sendo dois homens e uma mulher. Dois participantes tinham ensino superior completo (um com nível de doutorado) e um participante tinha ensino superior incompleto. As idades variaram de 22 a 49 anos. Em relação às áreas de atuação, uma pessoa trabalhava na área de vendas, uma pessoa em instituição de ensino e uma pessoa na área legislativa. Optou-se por não apresentar um quadro detalhado do perfil sociodemográfico dos participantes, a fim de evitar a identificação de suas identidades.

4.2 Instrumentos

Foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturado que focava em quatro dimensões principais, sendo: 1) Rotina de trabalho; 2) Relação entre política e trabalho; 3) Estratégias de enfrentamento e consequências do assédio; 4) Percepção sobre o papel das leis e dos órgãos de fiscalização (MPT e Justiça do Trabalho) sobre o assédio político nos ambientes do trabalho. Dessa

maneira, o roteiro da entrevista buscou captar a subjetividade da vivência laboral sob a pressão política.

4.3 Procedimentos de coleta de dados

A pesquisa foi divulgada em rede social da primeira autora por meio de um card convite que recrutava pessoas maiores de 18 anos que "passaram por algum desconforto no trabalho atual ou antigo por conta da sua posição política". Antes de iniciar as entrevistas, foi entregue aos participantes o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para a leitura e assinatura, sendo garantidos o sigilo e o anonimato da participação. A presente pesquisa faz parte de um projeto maior desenvolvido no âmbito da bolsa produtividade e com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) obtidos pelo segundo autor, tendo sido aprovado pelo comitê de ética em pesquisa.

4.4 Procedimentos de análise de dados

Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo categorial temática, conforme os procedimentos sistematizados por Bardin (2009). O processo analítico ocorreu em três etapas principais:

a) Pré-análise: inicialmente foi realizada uma leitura flutuante de todo o material textual, com o objetivo de familiarização com os relatos e identificação preliminar de núcleos de sentido relacionados ao assédio político;

b) Exploração do material: na etapa seguinte, foram identificadas unidades de significado nos relatos dos participantes. Esses trechos foram codificados e posteriormente agrupados em categorias temáticas com base na convergência de conteúdos;

c) Tratamento dos resultados e interpretação: por fim, as categorias foram organizadas e interpretadas à luz do objetivo da pesquisa, permitindo identificar padrões nas experiências relatadas pelos participantes.

Esse processo resultou na identificação de cinco categorias principais que expressam diferentes dimensões do assédio político no trabalho. A interpretação dos dados buscou preservar o sentido original dos relatos, sendo

incluídos excertos ilustrativos dos participantes para exemplificar cada categoria temática identificada.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise de conteúdo categorial temática dos relatos dos participantes permitiu identificar cinco categorias centrais relacionadas à experiência de assédio político no trabalho: (1) coação e chantagem política; (2) clima organizacional polarizado e hostil; (3) autocensura e neutralidade estratégica; (4) impactos emocionais e psicológicos; e (5) invisibilidade institucional e dificuldade de denúncia. As categorias são apresentadas e discutidas a seguir à luz da fundamentação teórica e dos dados levantados nas entrevistas.

5.1 Coação e chantagem política no trabalho

Os relatos indicam que o assédio político se manifesta, frequentemente, por meio de pressões explícitas ou implícitas para alinhamento ideológico, especialmente quando há relações de dependência econômica ou hierárquica. Os dados revelaram que o poder econômico é utilizado como ferramenta de captura da consciência política. O Participante 01, por exemplo, relatou que necessitava transparecer que pensava como “eles” (clientes) para não ser retaliado e perder vendas. Este cenário confirma a tese de Nascimento (2008) sobre o abuso do poder diretivo.

Em outro caso, a coação assumia forma direta de ameaça, conforme indicado pelo Participante 2: “Ele obrigou todos a votarem no candidato Bolsonaro. E ameaçando, caso o candidato da esquerda vencesse todos perderiam os seus empregos.” A chantagem chegava até o empregado de maneira direta, conforme o relato do Participante 02: “Ele falou que eu não tinha o direito de votar em outra pessoa [...] que eu votava pelos patrões.”

A coação e a chantagem relatadas pelo Participante 2 sobre a coação e a chantagem realizadas no trabalho por seus superiores hierárquicos, devido ao posicionamento político, são combatidas pela Lei Trabalhista, o Código Eleitoral e as Convenções Internacionais do Trabalho. Nessa direção, tende a se considerar a existência do assédio político quando se tem configurado, de

acordo com a Resolução do CSJT: “Prática de coação, intimidação, ameaça, humilhação ou constrangimento, no intuito de influenciar ou manipular o voto, apoio, orientação ou manifestação política de trabalhadores e trabalhadoras.”

Portanto, os relatos indicam que o assédio político, provavelmente, ocorreu com os entrevistados, tanto em relações comerciais quanto em relações de emprego, configurando-se como mecanismo de controle simbólico e material sobre trabalhadores.

5.2 Clima organizacional polarizado e hostil

A categoria Clima organizacional polarizado e hostil diz respeito à presença de ambientes de trabalho marcados por tensão política, perseguições ideológicas e rivalidades. Em seu local de trabalho, o Participante 02 relatou a existência de perseguições por parte da gestão: “Percebo apenas o alto escalão da instituição que é mais perseguidora.” Já o Participante 03 diz que: “Eu escuto pelos corredores certas piadinhas em relação a esse [profissional] de esquerda.”

Assim, os relatos de “piadinhas” e agressões verbais que a Participante 03 ouve no ambiente de trabalho com relação aos colegas demonstram que o adversário político é visto como um inimigo moral. Segundo Tajfel (1979), a tendência de privilegiar o próprio grupo e desqualificar o outro favorece a compreensão do tratamento hostil no trabalho. O ambiente laboral deixa de ser um espaço de cooperação para se tornar um campo de batalha identitário, onde a desumanização do colega divergente é legitimada pelos afetos políticos, típicos de um ambiente polarizado (Mason, 2018).

Dessa maneira, o ambiente laboral deixa de ser um espaço de cooperação para se tornar um campo de batalha identitário, ferindo a liberdade do trabalhador, como fica demonstrado na fala do Participante 02: “Teve professor que mudou de posição [...] para não perder o emprego”. De forma geral, a categoria 2 sugere que o assédio político não se limita a episódios isolados, mas pode constituir um clima organizacional ideologicamente orientado, que favorece práticas de exclusão e vigilância.

5.3 Autocensura e neutralidade estratégica

Os participantes relataram a adoção de estratégias de autoproteção, sobretudo por meio da neutralidade política no ambiente de trabalho e do controle das próprias falas. Nessa direção, o Participante 01 afirmou: “Meu posicionamento frente a isso foi ficar neutro. Eu ficando neutro, ninguém vai deixar de comprar de mim”; “Já adaptei a minha comunicação para não perder cliente nem da direita e nem da esquerda”; e “Passei a policiar as minhas palavras. Fiquei com medo de manifestar sobre política”.

Esses relatos evidenciam práticas de pressão e/ou condutas coercitivas, coativas ou discriminatórias exercidas pelo empregador ou por outros atores, no local de trabalho ou fora dele, com vistas a influenciar ou obstar o livre exercício do direito de voto e manifestação política. Tais práticas podem ocorrer por meio do direcionamento do voto dos trabalhadores para um candidato de preferência do empregador, da inibição da liberdade de expressão política, da imposição da abstenção eleitoral ou da disseminação de mensagens diretas ou indiretas que instauram um clima de terror eleitoral nas relações de trabalho. Todas essas condutas são consideradas crime eleitoral, conforme previsto no artigo 297 do Código Eleitoral (Brasil, 1965).

Nesse contexto, as evidências provenientes das entrevistas confirmam a hipótese levantada por Nunes e Traumann (2023) acerca do aprofundamento da polarização político-partidária no país. Observa-se a existência de um abismo político que atravessa o tecido social brasileiro a tal ponto que trabalhadores passam a optar pelo silêncio como estratégia para evitar possíveis sanções, como a demissão ou o desgaste profissional.

Conclui-se que ambientes de trabalho nos quais os indivíduos desenvolvem mecanismos de autocensura – evitando manifestar opiniões políticas – configuram situações que afrontam direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Em seu artigo 5º, a Constituição garante aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Assim, no contexto de intensa polarização política, o cidadão pode ver restringida a possibilidade de exercer plenamente sua subjetividade e sua

liberdade de expressão justamente no espaço em que passa grande parte de seu tempo cotidiano: o ambiente de trabalho.

5.4 Impactos emocionais e psicológicos

Os participantes relataram diversos impactos do assédio político sobre o bem-estar psicológico, incluindo tristeza, medo, ansiedade e sensação de humilhação. O Participante 01 afirmou que “isso traz sofrimento, deixa [...] um pouco angustiado”. Já o Participante 02 relatou que “eu me senti muito impotente [...] foi uma humilhação muito grande” e que “isso impactou bastante na minha saúde mental. Eu tive um rebaixamento grande de produção”.

De modo geral, o assédio político foi percebido como um fator que compromete o bem-estar, a motivação e o desempenho profissional. Termos como “ansiedade”, “angústia” e “tristeza” emergiram de forma recorrente na análise das palavras mais frequentemente mencionadas pelos entrevistados, indicando a presença de sofrimento psicológico associado às experiências relatadas. Conforme estabelece a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2019), práticas de assédio e violência no mundo do trabalho configuram formas de violência laboral, com potencial para comprometer a saúde mental dos trabalhadores.

Esses achados dialogam com a perspectiva teórica apresentada por Guedes (2008) acerca do assédio moral no trabalho. No caso analisado, o assédio político pode ser compreendido como uma manifestação específica desse fenômeno, caracterizada pela utilização de práticas abusivas relacionadas à divergência político-ideológica entre trabalhadores e empregadores ou entre colegas de trabalho. Tais comportamentos abusivos, especialmente quando associados à tentativa de punir ou constranger trabalhadores em razão de suas posições políticas, tendem a produzir efeitos negativos sobre a saúde mental e o desempenho profissional.

Os relatos dos participantes reforçam essa interpretação, evidenciando processos de adoecimento psíquico decorrentes da exposição a situações de hostilidade política no ambiente laboral. Esses resultados também sugerem que o contexto de crescente polarização política no Brasil pode estar contribuindo para a deterioração das relações interpessoais no trabalho, transformando

espaços que deveriam ser pautados pela cooperação em ambientes marcados por conflitos ideológicos e sofrimento psicológico.

5.5 Invisibilidade institucional e dificuldade de denúncia

Os relatos também indicaram a percepção de ausência de mecanismos institucionais eficazes para prevenir ou punir o assédio político. O Participante 01 afirmou: “Nem sei se eles sabem o que é assédio político”. Já o Participante 02 destacou as dificuldades de formalização da denúncia, ao relatar que “é difícil chegar na Justiça do Trabalho [...] e comprovar a discriminação”. Além disso, foi mencionado o caráter frequentemente velado dessas práticas. Conforme apontou a Participante 03, “o assédio ocorre muitas vezes velado e entre quatro paredes”.

Os achados das entrevistas sugerem que o fenômeno do assédio político tende a ser subnotificado no Brasil. Nesse sentido, as reclamações trabalhistas que chegam às Varas da Justiça do Trabalho provavelmente não refletem a magnitude real das ocorrências. O receio de perder o emprego ou o meio de subsistência contribui para que muitos trabalhadores evitem denunciar essas situações, naturalizando, em certa medida, as dificuldades de enfrentamento institucional.

Embora existam dispositivos legais destinados a coibir práticas dessa natureza – como o Código Eleitoral (Brasil, 1965), a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que assegura direitos fundamentais como liberdade e igualdade, e a Convenção nº 190 da OIT (2019), que reconhece diferentes formas de violência no ambiente de trabalho, incluindo as de natureza psicológica, física, econômica e política –, tais mecanismos são frequentemente percebidos pelos trabalhadores como pouco acessíveis ou efetivos na proteção de seus direitos.

Dessa forma, os participantes relatam um sentimento de desamparo diante dessas situações. Moraes (2024), a crise de representatividade e de confiança nas instituições brasileiras pode se refletir no receio de denunciar abusos. Nessa perspectiva, muitos trabalhadores percebem que a proteção legal não se materializa plenamente no espaço privado das organizações ou na relação entre empregado e empregador, o que contribui para a manutenção de

uma percepção de impunidade e para a reprodução de ciclos de abuso político no ambiente de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar o fenômeno da polarização política no Brasil e seus desdobramentos no ambiente laboral, com foco específico no assédio político. A análise das entrevistas, conduzida à luz da análise de conteúdo clássica, revelou que o ambiente de trabalho no Brasil tem se tornado um importante espaço de ressonância da polarização política. Esse resultado dialoga com as contribuições teóricas de Mason (2018) e Tajfel (1979), especialmente no que se refere à centralidade das identidades sociais e afetivas na estruturação dos conflitos políticos contemporâneos.

Os relatos obtidos nas entrevistas indicam que o assédio político no trabalho é vivenciado como um fenômeno complexo, que envolve diferentes dimensões inter-relacionadas, tais como pressões para alinhamento ideológico, ambientes organizacionais marcados pela polarização, estratégias de autocensura adotadas pelos trabalhadores, impactos psicológicos e a percepção de ausência de mecanismos institucionais eficazes de proteção. Nesse sentido, os dados sugerem que o assédio político se configura como uma forma de violência organizacional associada ao contexto de polarização política, manifestando-se tanto de maneira explícita quanto velada e afetando diretamente a saúde mental e as trajetórias profissionais dos trabalhadores.

Os dados também indicam que a polarização no Brasil parece ter se deslocado de uma divergência predominantemente programática para uma polarização de caráter social e afetivo, na qual o adversário político passa a ser percebido como uma ameaça moral. A atribuição de conotações negativas aos grupos considerados adversários contribui para a criação de um ambiente no qual trabalhadores passam a gerenciar estrategicamente sua identidade política como forma de preservar sua estabilidade profissional e econômica. Esse cenário reforça a ideia de que emoções, identidades e pertencimentos grupais exercem, muitas vezes, maior peso do que posições políticas estritamente programáticas no contexto contemporâneo.

Outro aspecto relevante identificado na pesquisa refere-se ao fato de que a liberdade de consciência tende a ser frequentemente sacrificada em prol da manutenção da subsistência econômica. O assédio político não se restringe aos períodos eleitorais, manifestando-se no cotidiano organizacional por meio de microagressões, constrangimentos simbólicos e mecanismos de vigilância informal, muitas vezes mediados por redes sociais e aplicativos de mensagens. Dessa forma, as fronteiras entre a identidade política e a identidade profissional tornam-se cada vez mais difusas.

Um ponto crítico observado diz respeito à percepção de descrença, por parte dos entrevistados, na eficácia das instituições responsáveis pela proteção dos trabalhadores. Embora existam instrumentos legais relevantes, como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e a Resolução nº 355 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) (2023), que tratam da prevenção e do combate ao assédio político e eleitoral, os participantes relataram um receio significativo de denunciar essas práticas.

Diante desse cenário, o enfrentamento do assédio político no trabalho demanda mais do que a existência de normas jurídicas. É necessário fortalecer uma cultura democrática baseada no respeito à pluralidade política e na valorização da alteridade, tanto no âmbito educacional quanto no contexto organizacional. Nesse sentido, iniciativas de sensibilização e formação voltadas a gestores e lideranças podem contribuir para ampliar o reconhecimento da liberdade política como um direito fundamental no ambiente de trabalho. Paralelamente, o fortalecimento da credibilidade das instituições depende da efetividade das ações de fiscalização e responsabilização.

Em síntese, a análise do assédio político no trabalho sob a perspectiva das vítimas revela uma dimensão concreta das tensões decorrentes da polarização política na sociedade brasileira. Trata-se de um fenômeno que evidencia os desafios para a efetivação prática da liberdade de pensamento e de expressão, direitos assegurados pelo artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), mas que ainda encontram limites importantes em determinados contextos organizacionais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BELLO, André. Polarização política dinâmica: evidências do Brasil. **Opinião Pública**, v. 29, n. 1, p. 42-68, 2023**.** Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-0191202329142. Acesso em: 10 out. 2025.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 24, n. 1, p. 53-89, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-0191201824153. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Assédio eleitoral no trabalho**: cartilha. Brasília: MPT, 2024. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/cartilhassedioeleitoral-2.pdf. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? Algumas observações sobre o direito alemão e o americano. **Revista de Direito Público**, ano 4, v. 15, n. 117, jan./mar. 2007. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1418/884. Acesso em: 10 out. 2025.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). Resolução n. 355/CSJT, de 28 de abril de 2023. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**: caderno administrativo [do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, n. 3721, p. 4-5, 15 maio 2023.

GOLANOWSKI, Caroline Andressa; SMANIOTTO, João Vitor Passuello. Cidadania subordinada: assédio político no ambiente de trabalho. **Revista Meditatio de Ciências Sociais e Aplicadas**, ano 8, v. 1, p. 42-51, 2021.

Disponível em: https://book.ugv.edu.br/index.php/Meditatio/article/view/470. Acesso em: 10 out. 2025.

GUEDES, Márcia Novaes. **Terror psicológico no trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.

KINZO, Maria D'Alva. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 3–12, 2001. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002. Acesso em: 10 out. 2025.

MASON, Lilliana. **Acordo in civil**: como a política se tornou nossa. Chicago: University of Chicago, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.7208/chicago/9780226524689.001.0001. Acesso em: 13 out. 2025.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal *et al.* Educação pública no atual cenário sociopolítico e econômico brasileiro. **Educ. Soc**., v. 45, e283572, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/ES.283572. Acesso em: 27 out. 2025.

NASCIMENTO, Nilson de Oliveira. **O poder diretivo do empregador e os direitos fundamentais do trabalhador na relação de emprego**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp063483.pdf. Acesso em: 27 ago. 2019.

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. **Biografia do abismo**: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. C190 – **Convenção sobre Violência e Assédio**. Genebra: OIT, 2019. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx. Acesso em: 21 out. 2025.

TAJFEL, Henri. Indivíduos e grupos em psicologia social. **British Journal of Social and Clinical Psychology**, v. 18, p. 183-190, 1979. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.2044-8260.1979.tb00324.x. Acesso em: 06 out. 2025.

TAXONOMIA CREDIT

Poliana Aires Rocha Rezende: Curadoria dos dados; Análise formal; Investigação; Redação do manuscrito original; Redação - revisão e edição.

João Gabriel Modesto: Conceituação; Obtenção de financiamento; Administração do projeto; Supervisão; Redação - revisão e edição.

Recebido em: 10/04/2026
Aceito em: 20/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12740

IMPACTOS DAS TÉCNICAS DE *DEEPFAKE* NO DIREITO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

IMPACTS OF DEEPFAKE TECHNIQUES IN BRAZILIAN LAW AND THE PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

Daniele Deidio
Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
daniele.deidio@pucpr.edu.br
https://orcid.org/0009-0005-6083-4570

Cinthia Obladen de Almendra Freitas
Doutora em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil. Professora Titular da Escola de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da mesma instituição.
cinthia.freitas@pucpr.br
https://orcid.org/0000-0002-7015-094X

RESUMO: A presente pesquisa explora os limites do ordenamento jurídico brasileiro quanto ao aliciamento de crianças e adolescentes por meio da aplicação de técnicas de *deepfake*. Com os avanços tecnológicos e ampla disponibilidade de ferramentas de manipulação de imagens e vídeos, somada à ingenuidade das crianças e adolescentes, torna-se essencial analisar como tais técnicas podem ser utilizadas por criminosos para aliciar suas vítimas. Pelo método dedutivo e procedimentos bibliográficos, analisou-se como essa tecnologia é utilizada por criminosos no ambiente digital e suas consequências jurídicas. O objetivo geral consiste em compreender os limites no direito brasileiro para coibir ou mitigar os riscos de aliciamento de crianças e adolescentes diante da aplicação de técnicas de *deepfake*. A pesquisa busca responder o que é *deepfake*, como é aplicado para aliciar crianças e adolescentes e quais as consequências jurídicas, especialmente penais, no âmbito brasileiro. Compreendeu-se que aliciadores podem utilizar técnicas de *deepfake* para conhecer, se aproximar, facilitar o convencimento e abusar das vítimas. Constatou-se que, embora existam normas de proteção à imagem e personalidade, não há regulamentação específica sobre *deepfake*, especialmente no contexto de aliciamento. Conclui-se que, para garantir que o ordenamento jurídico brasileiro seja capaz de responder adequadamente às novas formas de atuação da criminalidade, se faz necessária a criação e aprovação de leis específicas que abranjam o uso de técnicas de *deepfake* contra crianças e adolescentes.
PALAVRAS-CHAVE: Aliciamento; Crianças e adolescentes; *Deepfake*; Direito e Tecnologia; Direito Penal.

ABSTRACT: The present research explores the limits of the Brazilian legal system regarding the grooming of children and adolescents through the application of deepfake techniques. With technological advances and the wide availability of image and video manipulation tools, combined with the naivety of children and adolescents, it becomes essential to analyze how such tools may be used by criminals to groom their victims. Through the deductive method and bibliographic procedures, it was analyzed how this technology is used by criminals in the digital environment and its legal consequences. The general objective is to understand the limits within Brazilian law to prevent or mitigate the risks of grooming children and adolescents considering the application of deepfake techniques. The research seeks to answer what deepfake is, how it is applied to groom children and adolescents, and what the legal consequences are, especially criminal ones, within the Brazilian context. It was understood that groomers may use deepfake techniques to meet, approach, facilitate persuasion, and abuse victims. It was found that, although there are rules protecting image and personality rights, there is no specific regulation regarding deepfake, especially in the context of grooming. It is concluded that, to ensure that the Brazilian legal system is capable of adequately responding to new forms of criminal activity, it is necessary to create and approve specific laws that encompass the use of deepfake techniques against children and adolescents.
KEYWORDS: Grooming; Children and adolescents; Deepfake; Law and technology; Criminal law.

Como citar: DEIDIO, Daniele; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. Impactos das técnicas de *deepfake* no direito brasileiro e a proteção de crianças e adolescentes. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 223-247, 2026.

INTRODUÇÃO

Reconhecer pessoas é uma atividade humana. O ser humano aprende a reconhecer uma pessoa a partir do momento que a conhece. O modelo mental de reconhecimento de humanos é uma tarefa complexa e exige não só o aprendizado, mas a capacidade de atribuir alterações ou variações ao longo do tempo. Tem-se a capacidade de reconhecer alguém que já envelheceu ou está de óculos ou chapéu ou barba.

O reconhecimento facial é uma dessas atividades humanas que são passíveis de reprodução por sistemas de Inteligência Artificial com base em técnicas de reconhecimento de imagens, as quais fazem parte da área de Visão, que por sua vez é um dos ramos da Inteligência Artificial (IA) (Kumar, 2018).

Mas é possível simular computacionalmente um rosto humano? Pode uma pessoa se passar por outra pessoa, de modo a enganar ou ludibriar alguém? Ambas as respostas são sim. A temática do uso de técnicas de *deepfake* e aliciamento de crianças e adolescentes (*grooming*) foi tema da novela "Travessia" (Souza, Helder, 2023). No enredo da novela, um aliciador se utilizava de técnicas de *deepfake* para se passar por uma modelo e influenciadora digital e aliciar adolescentes. O aliciador fazia uso de um aplicativo gerador de *deepfake* e assim modificava áudio e vídeo em tempo real para ludibriar a vítima, se aproximar e conseguir fotos íntimas de uma personagem adolescente. Fora da ficção, infelizmente, esse cenário pode ser replicado de maneira relativamente simples por meio de aplicativos que disponibilizam técnicas de *deepfake* gratuitamente para qualquer usuário.

Como ambiente digital, a Internet apresenta algumas preocupações de segurança cibernética, visto os diferentes tipos de problemas que a sociedade mundial enfrenta atualmente, tais como: invasão de privacidade, descumprimentos de contratos celebrados pela Internet, disseminação de e-mails caluniosos ou difamatórios, pornografia infantil, assédio sexual, *cyberbullying*, compartilhamento ilícito de software, música e filmes, entre outros; ou seja, os denominados: crimes cibernéticos.

Ao mesmo tempo em que a Internet simplifica as operações realizadas no meio digital, insere um fator restritivo e aponta para um universo de estudos sobre os aspectos relacionados à segurança, confiabilidade e autenticidade de

dados. Sem esquecer, ainda, da legalidade dessas operações frente a fatos duvidosos e questionados por qualquer uma das partes envolvidas.

Quando o assunto envolve criança e adolescente, a preocupação é ainda maior, visto que estes têm aguçado o espírito por descoberta e ao mesmo tempo pouca maturidade e baixa precaução com o uso da tecnologia, avaliando de forma simplificada as consequências de suas ações. É fato que no mundo digital há uma espécie de competição entre alguns adolescentes pela disponibilização na Internet de vídeos cada vez mais comprometedores do ponto de vista de conduta sexual para a idade, considerando-se as diversas notícias veiculadas na mídia.

Além disto, a Internet possibilita às crianças e aos adolescentes um mundo sem fronteiras e como consequência, dependendo do ponto de vista e maturidade, sem leis/limites ou controle, o que os transporta para um lugar distante da realidade ou do mundo físico. O problema é que neste contexto, as crianças e adolescentes perdem a noção do alcance da Internet e postam em *blogs*, *fotologs*, redes sociais ou veiculam por aplicativos de mensagens instantâneas ou multiplataforma, entre outros; informações (textos, imagens e vídeos) e opiniões que no mundo físico geralmente comentariam numa roda de amigos ou numa festa com um grupo restrito. Porém, quando este conteúdo vai para a Internet perde-se o controle sobre sua disseminação.

A ingenuidade torna as crianças e os adolescentes alvos fáceis para os mais variados tipos de assédio, especialmente o aliciamento (do inglês, *grooming* ou *enticement*), que pode ser praticado por terceiros que obtiveram dados pessoais ou não. Terceiros se valem da ingenuidade, do espírito de descoberta/liberdade, autossuperação e competição entre crianças/adolescentes para oferecer oportunidades ou experiências únicas com a intenção de tirar proveito da situação.

Considerando o exposto e os resultados obtidos, desde 2011, em projeto de pesquisa intitulado “Detecção de Aliciamento de Crianças e Adolescentes na Internet” (Santin *et al.*, 2012), tem-se que o problema de pesquisa ainda é atual e urgente, visto que o projeto está focado na problemática do aliciamento de crianças e adolescentes que utilizam meios para conversação (salas de bate-papo ou redes sociais), via celulares ou computadores, para conversar com outros amigos (que pensam ser amigos) e deste modo compartilhar seus

hábitos, gostos, angústias e alegrias com terceiros. Atualmente, os estudos integram o projeto aprovado na Chamada Universal 10/2023 do CNPq.

Assim, sabe-se que indivíduos mal-intencionados conhecem esta tendência comportamental das crianças e adolescentes e usam as salas de bate-papo e as redes sociais para o aliciamento com o intuito de praticar desde a coleta de imagens e vídeos de nudez até o abuso sexual, entendendo-se por abuso sexual, "o aliciamento, indução, assédio ou coação de criança ou adolescente com a finalidade de praticar ato libidinoso" (Rashid, 2008).

Tal problema é relevante ao Direito Criminal e à Criminologia, mas envolve o estudo de técnicas computacionais para o entendimento dos procedimentos associados às técnicas de *deepfake* com o intuito de ludibriar crianças e adolescentes. Os estudos têm por base a Teoria da Comunicação Ludibriante (*Luring Communication Theory*) (Freitas; Barbosa; Santin, 2016) por meio da qual pode-se classificar os estágios de uma conversação, a partir do ponto de vista do aliciador, de modo a estabelecer o risco ao qual as crianças e adolescentes estão expostas quando estabelecem uma conversa com um desconhecido em meio digital.

A Teoria da Comunicação Ludibriante (*Luring Communication Theory*), proposta por Olson *et al.* (2007), também abordada por Santin (2013) e Santin *et al.* (2012), apresenta os estágios desenvolvidos pelos aliciadores para atrair suas vítimas, englobando as seguintes etapas: ganho de acesso, verdade enganosa e a iniciação e manutenção do relacionamento sexual. Inicialmente, o agressor busca conhecer, se aproximar e construir uma relação com a vítima, trocando informações acerca das características pessoais e marcando o primeiro encontro. Na segunda etapa, que dura até o contato e abuso sexual, os agressores visam preparar a vítima por meio de estratégias de convencimento para ganhar sua confiança e assim, alcançar seu objetivo final. Depois disso, os aliciadores iniciam propriamente o abuso sexual e, normalmente, por meio de coação, ameaças ou simplesmente convencimento da vítima, mantêm o abuso sexual.

Diante desse cenário, a presente pesquisa teve como objetivo geral o estudo dos limites no Direito brasileiro para coibir ou mitigar os riscos de aliciamento de crianças e adolescentes diante da aplicação de técnicas de *deepfake*. A pesquisa buscou responder aos seguintes questionamentos, ou

objetivos específicos: (i) O que é *deepfake* e como é aplicado para ludibriar crianças e adolescentes nas redes sociais? (ii) O aparato normativo brasileiro, levando em conta a proteção de crianças e adolescentes, impede ou não a aplicação de *deepfake* com o intuito de aliciamento na Internet? (iii) Além do aparato normativo brasileiro que outros setores podem auxiliar na prevenção do aliciamento de crianças e adolescentes na Internet? A fim de facilitar a compreensão acerca dos limites normativos existentes na legislação brasileira, tornou-se fundamental compreender as leis vigentes no país acerca da proteção das crianças e adolescentes e ao uso de técnicas de *deepfake*. Foi abordada a origem e abrangência das principais normativas brasileiras vigentes relacionadas com a temática e, posteriormente, identificadas suas lacunas quanto às técnicas de *deepfake*.

Para tanto, utilizando-se do método dedutivo e procedimentos bibliográficos, realizou-se a leitura e análise de obras bibliográficas e artigos científicos sobre os temas: aliciamento, IA, *deepfake* e reconhecimento de imagens; para então contextualizar a possibilidade de utilização de técnicas de *deepfake* para aliciar crianças/adolescentes e, ainda, como agem os aliciadores, especialmente no ambiente digital.

Para a coleta e seleção dos conteúdos utilizados como base na pesquisa foi estabelecido um protocolo prévio. Foram definidas as palavras-chaves a serem utilizadas nas buscas pelos materiais, tais como: “inteligência artificial”, “aliciamento” e “*deepfake*”. Em seguida, foram selecionadas bases de dados confiáveis, como as ferramentas do Google Acadêmico, Scielo e repositórios científicos CAPES. Foram selecionados os artigos que mais se adequaram ao objetivo da pesquisa, levando em consideração a relevância e a atualidade dos conteúdos.

1. COMPREENDENDO A APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE *DEEPFAKE* NO ALICIAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA INTERNET

A IA é um ramo da Ciência da Computação que se originou nos meados da década de 50 e vem sendo bastante pesquisado e aprimorado nos últimos

anos. Essa área do conhecimento pode ser definida de diversas maneiras, definições essas, que de acordo com Norvig e Russell (2013, p. 25) se enquadram em 04 (quatro) linhas de pensamento:

a) Sistemas que pensam como seres humanos: "O novo e interessante esforço para fazer os computadores pensarem... máquinas com mentes, no sentido total e literal" (Haugeland, 1985);

b) Sistemas que atuam como seres humanos: "A arte de criar máquinas que executam funções que exigem inteligência quando executadas por pessoas" (Kurzweil, 1990);

c) Sistemas que pensam racionalmente: "O estudo das computações que tornam possível perceber, raciocinar e agir" (Winston, 1992);

d) Sistemas que atuam racionalmente: "A Inteligência Computacional é o estudo do projeto de agentes inteligentes" (Poole; Goebel; Mackworth, 1998).

Na contemporaneidade, essas linhas de raciocínio são exploradas para estudar e definir a IA. Em resumo, as definições dispostas nos itens 'a' e 'c' se referem a processos de pensamento e raciocínio, enquanto as dispostas nos itens 'b' e 'd' se relacionam ao comportamento. Ademais, quanto à maneira com que se pode medir o sucesso de um sistema baseado em técnicas de IA, os itens 'a' e 'b' aferem a fidelidade ao desempenho humano e os itens 'c' e 'd' comparam o sistema baseado em técnicas de IA ao conceito ideal de inteligência, denominado racionalidade (Norvig; Russell, 2013).

Um sistema inteligente é capaz de reproduzir capacidades humanas, tais como lógica de entendimento, conhecimento, aprendizagem, racionalidade, planejamento, criatividade, pensamento crítico e solução de problemas (Gottfredson, 1997). Já um sistema considerado racional é aquele que "faz tudo certo". Com isso, à medida em que o sistema adquire experiência ao reproduzir as funções humanas por meio da implementação de métodos e técnicas, os sistemas de IA vão sendo preparados para se moldar a cada situação e adotar a melhor ação possível (Norvig; Russell, 2013). Assim, pode-se entender que o termo IA é utilizado, normalmente, para fazer referência aos algoritmos implementados em máquinas que realizam funções cognitivas humanas associadas com a própria mente e estabelecem um procedimento de treinamento (*training*) baseado em dados que representam situações, fato e

elementos já ocorridos para, então, predizer ou apontar decisões de futuro. Este procedimento é tecnicamente denominado de aprendizagem.

A aplicação de sistemas de IA em foco neste estudo é o reconhecimento de imagens que inclui métodos e técnicas que possibilitam capturar, armazenar e processar imagens digitais (Stair *et al.*, 2021). O reconhecimento de imagens digitais integra o ramo de Visão Computacional (*Computer Vision*) e está associado também ao ramo de Aprendizagem de Máquina (*Machine Learning*) (Freitas, 2025, p. 71-97) (Smola; Vishwanathan, 2008, p. 3-6).

A visão computacional busca replicar o comportamento humano realizado a partir do sentido da visão, com base na extração de dados e informações de imagens digitais e ou vídeos obtidos a partir de diferentes tipos de sensores e dispositivos. Os sistemas de visão computacional são preparados para reconhecer, distinguir, manipular e processar as informações de um cenário (estático – imagem ou dinâmico – vídeo) considerando padrões no ambiente, objetos ou características biométricas de seres humanos que estejam em tais cenários. Um sistema de visão computacional, de modo geral, recebe dados para serem processados de modo a tomar decisões a partir de resultados obtidos considerando a finalidade do sistema (Ballard; Brown, 1982) (Shah, 2002, p. 101).

A aplicação de técnicas de *deepfake* vai além do reconhecimento de padrões em imagens digitais, sendo possível substituir (adulterar) a face de uma pessoa por outra em uma imagem digital ou vídeo. Para isso, Freitas (2025, p. 76-77) explica que são utilizados algoritmos denominados *Deep Learning*, os quais implementam estruturas semelhantes à rede neural do cérebro humano, de modo que os dados são submetidos a inúmeras camadas (*layers*) de processamento não linear, simulando a maneira de acionar os neurônios (Skansi, 2018). Portanto, *Deep Learning* especifica uma classe de redes neurais artificiais, que por sua vez são uma classe especial de algoritmos de *Machine Learning*, aplicáveis ao processamento de linguagem natural, visão computacional e robótica. Quando o objetivo é gerar faces humanas ou substituir faces humanas em imagens e vídeos, tais algoritmos são aplicados com o intuito de extrair características faciais de uma pessoa em diversos ângulos e/ou movimentos, para posteriormente usar tais informações na criação de imagens/vídeos adulterados.

Os primeiros relatos de sua utilização ocorreram em 2017, inicialmente para geração de conteúdos adultos, sendo posteriormente aprimorada com o uso do chamado *FakeApp* (Moraes, 2020). O método baseia-se no treinamento paralelo de *autoencoders*, compostos por uma rede codificadora e outra decodificadora. O processo inicia-se com a compilação de imagens alinhadas da face de duas pessoas distintas, "A" e "B". O algoritmo é treinado para reconstruir as faces de "A" a partir de suas próprias imagens, e o mesmo ocorre com "B". Para gerar a imagem adulterada, compartilha-se a parte de codificação, mantendo separadas as respectivas decodificações. Assim, uma imagem com a face de "A" pode ser codificada pela estrutura compartilhada e decodificada pela decodificadora de "B". Com isso, é possível gerar um codificador para as informações contextuais do rosto (iluminação, posição e expressão) e um decodificador para as informações morfológicas do rosto (formas e detalhes). A última etapa consiste em utilizar a imagem ou vídeo alvo, extrair e alinhar a face alvo de cada quadro, usar o *autoencoder* modificado para gerar outra face com a mesma iluminação e expressão, por exemplo, e então mesclá-lo de volta à imagem ou vídeo original, gerando-se assim o conteúdo adulterado (Afchar *et al.*, 2018).

À medida em que essa técnica foi sendo aperfeiçoada, seus resultados se tornaram extremamente convincentes e está ficando cada vez mais difícil diferenciar a imagem/vídeo real daquela criada artificialmente. Apesar de se tratar de um processo tecnicamente complexo, atualmente, existem diversos aplicativos que disponibilizam técnicas de *deepfake* para qualquer usuário, permitindo que até mesmo pessoas leigas em programação e tecnologia produzam com facilidade e agilidade imagens e vídeos adulterados (Moraes, 2020).

Dentre os vários aplicativos/programas disponíveis para *download*, pode-se listar como os mais populares: Zao, Wombo, DeepFaceLab, Reface, Deepfakes web, FaceSwap, FaceApp, FacePlay, FaceMagic e Anyface (Kinast, 2022). Em suma, todos disponibilizam a qualquer usuário da Internet a possibilidade de manipular imagens e/ou vídeos por meios de técnicas de *deepfake*. O Quadro 1 indica quais atividades cada aplicativo é capaz de desenvolver e sua disponibilidade.

Quadro 1: Principais aplicativos que disponibilizam técnicas de *deepfake*.

Aplicativos	Atividade	Disponibilidade
Zao	Permite construir uma personalidade cinematográfica e transferir rostos para personagens de um filme	Disponível para Android e iOS gratuitamente
Wombo	Permite criar vídeos de pessoas cantando por meio de uma fotografia, utilizando a sincronização labial	Disponível para Android e iOS gratuitamente
DeepFaceLab	Permite trocar faces, substituir a cabeça inteira, bem como alterar o movimento dos lábios	Disponível para Android e iOS gratuitamente
Reface	Permite criar vídeos *deepfake*, inserindo as características do rosto de uma fotografia em personagens de filmes ou programas de TV	Disponível para Android e iOS gratuitamente
Deepfakes web	Permite criar vídeos *deepfake* com melhor qualidade devido ao recurso de modelo de reutilização	Disponível via site mediante pagamento
FaceSwap	Permite trocar rostos em imagens e vídeos	Disponível via site gratuitamente
FaceApp	Permite realizar modificações e alterações faciais em fotografias	Disponível para Android e iOS gratuitamente
FacePlay	Permite trocar faces em fotos e vídeos de forma rápida	Disponível para Android e iOS gratuitamente
FaceMagic	Permite trocar faces vídeos modelo	Disponível para Android e iOS gratuitamente
Anyface	Permite trocar rosto e expressões faciais em imagens, além de gerar imagens falantes com frases pré-carregadas	Disponível para Android gratuitamente

Fonte: as autoras.

Entretanto, tantas inovações e possibilidades trazem consigo preocupações. São várias as possibilidades de ilícitos que podem ser cometidos com a utilização das técnicas de *deepfake*, entre eles: crimes contra a honra (arts. 138, 139 e 140 da Lei n.º 2.848/1990, Código Penal), crime de falsificação de documento particular, falsidade ideológica e estelionato (arts. 298, 299 e 171 da Lei n.º 2.848/1990, Código Penal), crime de perseguição (art. 147-A da Lei n.º 2.848/1990, Código Penal), crimes contra a dignidade sexual (arts. 213 a

234 da Lei n.º 2.848/1990, Código Penal) e crime de aliciamento de crianças (art. 241-D da Lei n.º 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente).

Os agressores veem nas técnicas de *deepfake* uma oportunidade de se valer dos avanços tecnológicos para diversificar suas abordagens às vítimas. Uma das situações específicas em que a *deepfake* pode ser aplicada por pessoas com má intenção é o aliciamento de crianças e adolescentes. Cabe explicar que na literatura inglesa existem dois termos distintos para se referir ao aliciamento: *grooming* e *enticement*. O primeiro, *grooming*, é o procedimento sistemático e que exige tempo para construir confiança, manipular emocionalmente e isolar a vítima para obter submissão e cometer abusos (Santin *et al.*, 2012; Santin, 2013; Freitas; Barbosa; Santin, 2016). Já o segundo termo, *enticement*, é o ato específico de atrair ou seduzir uma criança ou adolescente, frequentemente usando presentes ou promessas para facilitar um ato sexual. O *grooming* é a preparação; o *enticement* é uma técnica dentro desse procedimento. Normalmente o termo *grooming* refere-se ao aliciamento realizado por meio da Internet.

Com isso, considerando que aliciadores também têm acesso às técnicas de *deepfake*, fez-se necessário compreender as normas brasileiras relativas à proteção de crianças e adolescentes, em especial no ambiente digital e identificar de que forma as técnicas de *deepfake* podem ser utilizadas pelos agressores para ludibriar e aliciar suas vítimas.

2. NORMATIVAS BRASILEIRAS E AS TÉCNICAS DE *DEEPFAKE*

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990 – ECA) é a principal normativa brasileira que ampara e defende os direitos destinados à infância e adolescência (Brasil, 1990). Elaborada com base nas premissas que constituem os direitos humanos, o ECA reconhece as crianças/adolescentes como cidadãos que possuem direitos fundamentais e direitos específicos, enfatizando a necessidade de desenvolver políticas públicas que possibilitem a proteção integral desse grupo no contexto em que estão inseridos. Destaca que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos das crianças e adolescentes, salientando inclusive o dever do Estado nessa

proteção. A partir de 17 de março de 2026, entrou em vigor o denominado ECA Digital (Lei n.º 15.211/2025) que alterou o texto normativo do ECA e ampliou a proteção legal ao ambiente digital, devendo ser aplicado a qualquer produto ou serviço digital que tenha como foco crianças e/ou adolescentes, menores de 18 anos, independentemente de onde esteja sediada a empresa que oferta tais serviços ou produtos. Finalmente, o ECA Digital veio para efetivamente transferir às plataformas digitais e respectivas empresas a responsabilidade ativa e obrigatória de proteger crianças e adolescentes no meio digital (Brasil, 2025).

Originalmente, o ECA tipifica o aliciamento de crianças no art. 241-D que abarca as seguintes condutas: aliciar, assediar, instigar ou constranger, através de qualquer meio de comunicação, criança com o fim de com ela praticar ato libidinoso. Esse artigo foi inserido no ECA por meio da Lei n.º 11.829/2008 (Brasil, 2008) e representou uma rígida modificação, uma vez que com a alteração legislativa a consumação do crime de aliciamento de crianças independe da prática dos atos libidinosos. Entretanto, foi criticado e não é bem aceito por parte da doutrina devido a uma brecha na redação ao não fazer menção aos adolescentes. Assim, só é possível punir por meio do art. 241-D do ECA o agente que praticar aliciamento contra pessoa de até 12 anos incompletos, conforme disposição do art. 2°, do mesmo diploma legal.

No que diz respeito às normas relativas a *deepfake*, por ser uma recente aplicação de técnicas de IA, ainda não existe legislação brasileira específica para regulamentar as questões relativas ao desenvolvimento e uso de técnicas de *deepfake.* Entretanto, já foram criadas normas que combatem os crimes praticados na rede mundial de computadores, entre elas se destacam a Lei n.º 12.737/2012 - Lei de Crimes Informáticos (Brasil, 2012), a Lei n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) (Brasil, 2014) e a Lei n.º 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Brasil, 2018).

A Lei de Crimes Informáticos ficou conhecida popularmente como Lei Carolina Dieckmann, uma vez que a atriz poderia ter sofrido com a invasão de seus dispositivos informáticos e vazamento de conteúdo pessoal. Essa normativa, dentre outras providências, inseriu no Código Penal a tipificação de delitos informáticos por meio do art. 154-A chamado de crime de invasão de dispositivo informático. Foi um importante marco jurídico brasileiro, tendo em

vista ser uma das primeiras legislações a punir os crimes cibernéticos, sendo que antes da alteração legislativa a invasão de dispositivos privados era considerada atos preparatórios, portanto, práticas impuníveis. Apesar de ter garantido a evolução das legislações acerca do uso da Internet, foi considerada muito genérica por ser abrangente, sem especificar de forma precisa os delitos, carecendo de aprimoramentos que garantam clareza e aplicabilidade.

Decorrente de tais críticas, essa lei foi atualizada por meio das leis n.º 14.132/2021 (Brasil, 2021) e n.º 14.155/2021 (Brasil, 2021), alterando disposições acerca de diversos crimes, dos quais destaca-se os delitos de invasão de dispositivos informáticos, perseguição, furto mediante fraude eletrônica, estelionato mediante fraude eletrônica. Uma das principais mudanças foi a especificação de que o crime informático não mais necessita de quebra de mecanismos de segurança para assim ser caracterizado, admitindo formas variadas de execução. Antes da alteração legislativa, segundo alguns juristas, era necessário demonstrar a ocorrência de medida violenta ou a existência de mecanismo de segurança para configurar o crime, diferente disso a conduta seria atípica (Penido, 2013).

O Marco Civil da Internet regula o uso da Internet no Brasil com base em princípios, garantias, direitos e deveres, além de determinar as diretrizes para atuação do Estado em relação à matéria. Cabe ressaltar que o Marco Civil da Internet estabelece princípios importantes que se relacionam às aplicações de imagens/vídeos manipulados, tais como: liberdade de expressão (art. 3°, I), proteção da privacidade (art. 3°, II) e responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades (art. 3°, VI). Ademais, consolida os direitos e garantias dos usuários da Internet, em especial quanto à inviolabilidade da intimidade, vida privada e das comunicações (art. 7°), bem como a responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros (art. 18) (Brasil, 2014). Apesar desse dispositivo conter disposições que asseguram a proteção, por exemplo, de imagem, personalidade e honra, há uma lacuna no que diz respeito à aplicação de técnicas de *deepfake*.

Já a LGPD busca regulamentar o tratamento fornecido aos dados pessoais cedidos pelo próprio indivíduo àqueles que capturam informações pessoais sensíveis ou não sobre os usuários, seja por meio digital ou não. Nessa lei foram abordados os chamados dados pessoais sensíveis, que são aqueles

que merecem maior proteção por quem os coleta, armazena, trata e exclui. Os dados pessoais sensíveis são caracterizados por aqueles que geram a identificação do indivíduo ou aqueles que, quando cruzados, possam tornar o usuário identificável em termos de origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural, art. 7° da LGPD (Brasil, 2018). Objetiva, em especial, a proteção de direitos e dados pessoais da pessoa natural e a transparência de tratamento. Cabe destacar que reforça em seu art. 2°, inciso IV, no que tange à proteção de dados sensíveis como imagem e voz, a inviolabilidade dos direitos à honra e à imagem sob a perspectiva da proteção de dados. Dessa forma, a elaboração de imagens/vídeos manipulados somente poderia ocorrer de acordo com as hipóteses dispostas no art. 7°, entre elas, o consentimento do titular, para o cumprimento de obrigação legal e para proteção da vida.

Apesar da evolução na legislação brasileira acerca do uso da Internet, com diversos trechos que remetem à proteção do direito à imagem e personalidade no ambiente digital, ainda não há previsão expressa sobre aplicação de técnicas de *deepfake*. Na época em que essas leis foram promulgadas, ferramentas de IA voltadas a este tipo de aplicação sequer haviam sido desenvolvidas para aplicação em larga escala, estando restrita aos laboratórios de pesquisa. Com isso, percebe-se a necessidade de criar normativas que regulamentem expressamente as questões relativas ao desenvolvimento, colocação no mercado, supervisão e uso de sistemas de IA como um todo, destacando-se as técnicas de *deepfake*.

Como forma de preencher essa lacuna legislativa, diversos projetos de lei foram elaborados. Entre eles, foi desenvolvido pela deputada Rogéria Santos o Projeto de Lei n.º 2.709/2024 a fim de alterar o ECA incluindo o inciso VIII no art. 87 para determinar a realização de campanhas permanentes sobre os riscos dos conteúdos digitais, incluindo tecnologias para identificar e remover imagens ou vídeos adulterados com técnicas de *deepfake* e outros materiais, os quais envolvam violência e exploração sexual de crianças e adolescentes (Brasil, 2024). O deputado federal Saullo Vianna desenvolveu também o Projeto de Lei n.º 177/2024 que busca instituir a campanha de conscientização e prevenção

contra crimes cibernéticos, cometidos por meio do uso indevido de sistemas de IA, contra crianças e adolescentes (Brasil, 2024).

Observa-se tanto a preocupação com o tema quanto um movimento em coibir tais práticas por meio de projetos de lei. Foi elaborado pelo Senador Jorge Kajuru o Projeto de Lei n.º 1.272/2023 a fim de incluir no Código Penal o art. 308-A que tipifica a adulteração maliciosa de vídeos ou áudios (Brasil, 2023).

Destaca-se também o Projeto de Lei n.º 146/2024, elaborado pelo senador Chico Rodrigues, que inclui os §3° e §4° no art. 141 (crime de constrangimento ilegal) e o §1° no art. 307 (crime de falsa identidade), ambos do Código Penal (Brasil, 2024). Esse projeto de lei busca aumentar a pena nos crimes contra a honra cometidos em redes sociais que utilizem técnicas de *deepfake*. Além disso, procura majorar a pena do crime de falsa identidade para quem criar imagem ou vídeo falso com *deepfake* para atribuir falsa identidade a si ou a outra pessoa.

Outro projeto de lei relevante para a discussão é o elaborado pelo deputado federal Saullo Vianna, sob n.° 896/2024, que busca tipificar a criação, produção, disseminação, compartilhamento e comercialização de técnicas de *deepfake* com a intenção de difamar, enganar ou prejudicar indivíduos, especialmente crianças e adolescentes (Brasil, 2024). Além disso, estabelece que as plataformas digitais que veiculam imagens ou vídeos digitais adulterados com técnicas de *deepfake* com o intuito de difamar, enganar ou prejudicar indivíduos serão responsáveis por implementar mecanismos de detecção e remoção desses conteúdos.

No âmbito eleitoral e de proteção à mulher, destacam-se: (i) Projeto de Lei n.º 5.241/2023 que altera a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, para tipificar o crime de divulgação de *deepfake* durante período de campanha eleitoral (Brasil, 2023); (ii) Projeto de Lei n.º 5.242/2023 (Brasil, 2023), o qual altera a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Brasil, 1997), e estabelece normas para eleições, para dispor sobre a vedação a criação, utilização e propagação de *deepfake* no âmbito eleitoral; e (iii) Projeto de Lei n.º 5.467/2023 (Brasil, 2023), o qual altera a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), e o Código Penal (Brasil, 1940), para reconhecer que a divulgação de conteúdo falso sexual configura violência doméstica e familiar e

para criminalizar a divulgação de registro falso não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso.

Há que se comentar ainda sobre o Projeto de Lei n.º 2.338/2023 (Brasil, 2023), que visa regulamentar o uso de sistemas de IA no Brasil, de modo que Freitas (2025, p. 230-240) comenta que o referido PL adota o modelo de regulação baseado em riscos e as obrigações também incluem temas como avaliação e gestão de riscos, documentação de conformidade, governança, autorregularão e boas práticas, códigos de conduta, transparência, responsabilidade civil, prestação de informações e cooperação com autoridades, proteção de dados pessoais, cibersegurança, entre outros. Em especial, o art. 7º, inciso VII, em seu § 3º, aduz que "Os sistemas de inteligência artificial que se destinem a grupos vulneráveis, tais como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, serão desenvolvidos de tal modo que essas pessoas consigam entender seu funcionamento e seus direitos em face dos agentes de inteligência artificial". O que demonstra uma preocupação para que os desenvolvedores busquem estabelecer interfaces explicativas e de fácil entendimento. Especificadamente, entende-se a partir do art. 14, inciso II, ao tratar de sistemas de IA de risco excessivo, que o PL veta a implementação e o uso de sistemas de IA que "explorem quaisquer vulnerabilidades de grupos específicos de pessoas naturais, tais como as associadas à sua idade ou deficiência física ou mental, de modo a induzi-las a se comportar de forma prejudicial a sua saúde ou segurança ou contra os fundamentos desta Lei."

Entretanto, espera-se que os inúmeros PLs sejam analisados, de modo que os criminosos, que se utilizam de técnicas de *deepfake* para ludibriar crianças e adolescentes, sejam devidamente punidos. Nesse sentido, se torna de extrema importância a criação de tipificação especial para os delitos cometidos por meio de técnicas de *deepfake*, levando em conta que a aplicação de analogia *in malam partem* é vedada pelo direito penal brasileiro.

3. IMPACTOS DA APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE DEEPFAKE PARA ALICIAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO DIREITO BRASILEIRO

Infelizmente, por se tratar de uma recente inovação tecnológica, a legislação brasileira não prevê especificamente leis aplicáveis para casos que envolvem o uso de técnicas de *deepfake* no aliciamento de crianças e adolescentes na Internet. Entretanto, existem outras normativas que podem ser aplicadas a esses casos, a depender da interpretação e da existência de evidências digitais que demonstrem e possam caracterizar prova não somente da aplicação de tais técnicas, mas da conduta dos aliciadores. Neste sentido, por não haver leis específicas, existem diversas lacunas que precisam ser regulamentadas.

No Brasil, o aliciamento pela Internet em si, independentemente da efetiva prática de ato libidinoso, é penalmente tipificado pelo ECA em seu art. 241-D, como apresentado anteriormente. Entretanto, conforme já abordado, a normativa possui uma lacuna ao não incluir os adolescentes no sujeito passivo do tipo, de modo que o aliciamento por meio digital, quando praticado contra pessoas com 12 anos ou mais, não possui tipificação penal.

Compreende-se desta situação que os legisladores entenderam que a partir dessa faixa etária os adolescentes teriam maturidade suficiente para lidar com a abordagem dos aliciadores e identificar possíveis criminosos *online*. Deste modo, os adolescentes não tenham sido incluídos na tipificação justamente porque não fazia sentido punir quem assedia uma pessoa nessa idade, já que o próprio ordenamento jurídico brasileiro prevê que ato libidinoso com maior de 14 anos de idade não configura crime de estupro de vulnerável (art. 217-A do Código Penal). Todavia, essa divergência nas idades existente entre as tipificações resulta em incongruência no ordenamento jurídico acerca de qual idade a pessoa passaria a ter discernimento e maturidade suficientes para fazer determinadas escolhas e separar uma tomada de decisão consciente ou identificar elementos caracterizadores de técnicas de *deepfake*.

É contraditório estabelecer que há presunção de violência na prática de atos libidinosos com pessoa menor de 14 anos de idade e não incluir essa faixa

etária na tipificação do crime de aliciamento, visto que o entendimento decorre de haver ou não maturidade para o consentimento. Mas diante da aplicação de técnicas de *deepfake*, não se está discutindo o aliciamento *versus* o consentimento, está se discutindo a aplicação de técnicas que servem para antes de tudo, inclusive ao aliciamento e abuso sexual, para ludibriar crianças e adolescentes. Inclusive, foi consolidado pela Súmula 593 do Superior Tribunal de Justiça que a presunção inerente ao crime de estupro de vulnerável é absoluta, "sendo irrelevante eventual consentimento da vítima para a prática do ato, sua experiência sexual anterior ou existência de relacionamento amoroso com o agente" (Brasil, 2017). Assim, nessa lógica, deveria de se presumir violência na prática de aliciamento e abuso sexual contra adolescentes de 12 a 13 anos, porém isso não acontece no ordenamento jurídico brasileiro.

Para além disto, há que se comentar que o ECA Digital menciona uma única vez o termo "inteligência artificial", quando do Capítulo V – Da Supervisão Parental, em seu art. 17, inciso IV, § 4º, item VIII, explica que as configurações-padrão das ferramentas de supervisão parental deverão adotar o mais alto nível de proteção disponível, assegurados, no mínimo a "VIII – revisão regular das ferramentas de inteligência artificial, com participação de especialistas e órgãos competentes, com base em critérios técnicos que assegurem sua segurança e adequação ao uso por crianças e adolescentes, garantida a possibilidade de desabilitar funcionalidades não essenciais ao funcionamento básico dos sistemas." (Brasil, 2025). De um modo geral, o ECA Digital transfere às plataformas digitais e respectivas empresas a responsabilidade ativa e obrigatória de proteger crianças e adolescentes no meio digital, visto serem tais plataformas e empresas as mais beneficiadas economicamente.

Por outro lado, o ECA Digital, mais uma vez se debruça e explicita como fundamento que a utilização de produtos ou serviços de tecnologia da informação (TI) por crianças e adolescentes deverá atentar para "a segurança contra intimidação, exploração, abuso, ameaça e outras formas de violência" (art. 4º, inciso IV) (Brasil, 2025). E, ainda, que tais fornecedores ou de acesso provável por crianças e adolescentes deverão tomar medidas razoáveis desde a concepção e ao longo da operação de suas aplicações, com o objetivo de prevenir e mitigar riscos de acesso, exposição, recomendação ou facilitação de contato

com conteúdos, produtos ou práticas de exploração e abuso sexual (art. 6º, inciso I) (Brasil, 2025).

Esta preocupação também está explícita no art. 27, de modo que, novamente, caberá aos fornecedores, em território nacional, "remover e comunicar os conteúdos de aparente exploração, de abuso sexual, de sequestro e de aliciamento detectados em seus produtos ou serviços, direta ou indiretamente, às autoridades nacionais e internacionais competentes" (Brasil, 2025). Interessante observar que o texto legislativo utiliza o termo "aparente", ou seja, uma vez que são diversos os significados na língua portuguesa do Brasil, podendo referir-se a algo que aparece, que é visível ou evidente, mas pode ser também, algo que é parecido ou semelhante e, ainda, algo suposto, especioso ou enganador. Neste mesmo artigo do ECA Digital, o parágrafo 2º explicita que os fornecedores deverão reter, pelo prazo estabelecido no Marco Civil da Internet (art. 15) os dados associados a um relatório de conteúdo de exploração e de abuso sexual de criança ou de adolescente, podendo os fornecedores arcarem com as sanções estabelecidas no art. 35 (Brasil, 2025).

Ainda há que se comentar que o PL n.º 2.338/2023 poderá contribuir para coibir que sistemas de Inteligência Artificial que façam uso de técnicas de *deepfake* sejam destinados a grupos vulneráveis, tais como crianças e adolescentes, uma vez que categoriza tais sistemas como de risco excessivo e, portanto, veta a implementação e o uso de sistemas de IA que explorem quaisquer vulnerabilidades de grupos específicos de pessoas naturais, conforme arts. 7º e 14 (Brasil, 2023).

Finalmente, os diversos outros projetos de lei, comentados anteriormente, devem ser analisados com urgência, a fim de preencher as lacunas legislativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os limites do direito brasileiro para coibir ou mitigar os riscos de aliciamento de crianças e adolescentes por meio de técnicas de *deepfake*. Observou-se que a utilização de imagens/vídeos manipulados pode ser uma ferramenta poderosa e de fácil acesso para os criminosos a fim de auxiliar no aliciamento das prováveis

vítimas. Quando se trata de crianças e adolescentes a preocupação é ainda maior, devido ao pouco discernimento e inocência desse grupo, que facilita a atuação dos aliciadores.

Ao averiguar as normativas brasileiras acerca do tema, notou-se que embora o país possua legislação específica e abrangente para a proteção de crianças e adolescentes, como o ECA e o ECA Digital, ainda existem lacunas significativas quando se trata do uso de novas tecnologias para aliciar e abusar de crianças e adolescentes. Há que se estar atento para o fato de que, como discutido no artigo, o art. 241-D do ECA criminaliza o aliciamento de crianças, mas não estende essa proteção de forma adequada aos adolescentes, deixando uma área cinzenta na lei. Além disso, por se tratar de uma recente inovação tecnológica, não há menção específica ao uso de técnicas de *deepfake*, o que pode complicar ainda mais a identificação e a punição desses crimes, agora enfrentados também pelo ECA Digital, por meio das reflexões ora apresentadas.

Foi possível verificar que se faz necessária, com urgência, a elaboração de regulamentação específica para o uso de técnicas de *deepfake* no contexto do aliciamento de crianças e adolescentes. O Marco Civil da Internet e a LGPD fornecem um quadro geral para a proteção de direitos no ambiente digital, mas não abordam as nuances específicas da *deepfake*, deixando para o ECA Digital e o PL n.º 2.338/2023 o enfrentamento da questão.

Com base nas discussões apresentadas, conclui-se que há uma lacuna significativa na legislação brasileira em relação à proteção de crianças e adolescentes diante do uso de técnicas de *deepfake* para aliciamento. A criação e aprovação de leis específicas que abranjam essa tecnologia, em especial quando aplicadas contra crianças e adolescentes, são essenciais para garantir uma proteção jurídica eficaz. A tramitação urgente de projetos de lei que preencham essas lacunas legislativas é fundamental para garantir a segurança e o bem-estar de crianças e adolescentes na era digital, no ambiente digital.

Em suma, a pesquisa reflete a necessidade de se olhar para uma problemática específica, mas de altíssimo risco, buscando-se apontar as lacunas e o entrelaçamento de legislações no ordenamento jurídico. Espera-se, portanto, uma atualização legislativa contínua que acompanhe a evolução tecnológica, garantindo que o ordenamento jurídico brasileiro seja capaz de responder adequadamente às novas formas de atuação da criminalidade que

surgem com o avanço das tecnologias digitais que afetam, nos casos mais graves relacionados ao aliciamento e ao abuso sexual, o desenvolvimento da personalidade de crianças e adolescentes, sua saúde física e mental.

REFERÊNCIAS

AFCHAR, D. *et al.* **MesoNet: a Compact Facial Video Forgery Detection Network**. IEEE International Workshop on Information Forensics and Security (WIFS). Hong Kong, China: IEEE, dez. 2018. Disponível em: https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/8630761. Acesso em: 03 mar. 2026.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Reunião de Comissão, 16/05/2024, 14:00**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idTipo=2&idCom=1132&dia=16&mes=05&ano=2024&hr=14:00. Acesso em: 01 mar. 2026.

BALLARD, D. H.; BROWN, C. M. **Computer Vision**. Prentice-Hall, 1982.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 03 mar.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 01 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Brasília, DF: Presidência da República,

2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 11.829, de 25 de novembro de 2008**. Altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11829.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm. Acesso em: 01 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 01 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.132, de 31 de março de 2021**. Acrescenta o art. 147-A ao Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição; e revoga o art. 65 do Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14132.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.155, de 27 de maio de 2021**. Altera o Decreto-Lei n.º 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 n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para definir a competência em modalidades de estelionato. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14155.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 15.211, de 17 de setembro de 2025**. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da

Criança e do Adolescente). Senado Federal, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15211.htm. Acesso em: 03 abr. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 1.272, de 2023**. Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para criar o crime do art. 308-A – adulteração maliciosa de vídeos ou áudios. Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156383#tramitacao_10455615. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262. Acesso em: 03 mar.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5.241, de 2023**. Altera a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, para tipificar o crime de divulgação de deep fake durante período de campanha eleitoral. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2399786. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5.242, de 2023**. Altera a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a vedação à criação, utilização e propagação de deep fake. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2399792. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5.467, de 2023**. Altera a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2403507. Acesso em: 03 mar.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 146, de 2024**. Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer causa de aumento de pena para os crimes contra a honra e hipótese qualificada para o crime de falsa identidade, para quando houver a utilização de tecnologia de inteligência artificial para alterar a imagem de pessoa ou de som humano. Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161947>. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 177, de 2024**. Institui a Campanha de Conscientização e Prevenção contra Crimes Cibernéticos, cometidos por meio do uso indevido da inteligência artificial, contra crianças e adolescentes. Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2417362. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 896, de 2024**. Dispõe sobre a Proteção contra Deepfakes e dá outras providências. Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2422375. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 2.709, de 2024**. Altera a Lei n.º 8.069, de 12 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) para determinar a realização de campanhas permanentes sobre os riscos dos conteúdos digitais que envolva a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes. Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2445631. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 593**. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?sumula=593.num. Acesso em: 03 mar. 2026.

FREITAS, C. O. A. **Direito e Não-Coisas**. 1º. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

FREITAS, C. O. A.; BARBOSA, C. M.; SANTIN, P. L. L. Aliciamento sexual de crianças e adolescentes na internet sob a perspectiva da teoria da comunicação ludibriante. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, v. 70, p. 13–32, 2016.

GOTTFREDSON, L. S. Mainstream science on intelligence: An editorial with 52 signatories, history, and bibliography. **Intelligence**, v. 24, n. 1, p. 13–23, jan. 1997.

HAUGELAND, J. **Artificial intelligence: The very idea**. MIT press, 1985.

KINAST, P. **10 melhores apps e sites para deep fake**. Oficina na net, 2022. Disponível em: https://www.oficinadanet.com.br/aplicativos/43136-apps-sites-deep-fake. Acesso em: 03 mar. 2026.

KUMAR, G. N. C. **Artificial intelligence: Definition, types, examples, technologies**. Medium, 2018. Disponível em: https://chethankumargn.medium.com/artificial-intelligence-definition-types-examples-technologies-962ea75c7b9b. Acesso em: 03 mar. 2026.

KURZWEIL, R. **The Age of Spiritual Machines**. Massachusetts: The MIT Press, 1990.

MASOOD, M. *et al.* Deepfakes generation and detection: State-of-the-art, open challenges, countermeasures, and way forward. **Applied intelligence**, v. 53, n. 4, p. 3974–4026, 2023.

MORAES, C. P. "*Deepfake*" como ferramenta de manipulação e disseminação de "fakenews" em formato de vídeo nas redes sociais. **Biblios (Peru)**, n. 79, 2020.

NORVIG, P.; RUSSELL, S. Inteligência artificial. **Rio de Janeiro: Grupo GEN**, 2013.

OLSON, L. N. *et al.* Entrapping the innocent: Toward a theory of child sexual predators' luring communication. **Communication Theory**, v. 17, n. 3, p. 231–251, 2007.

PENIDO, F. **Os crimes previstos na Lei Dieckmann**. Olhardireito, 2013. Disponível em: https://www.olhardireto.com.br/artigos/exibir.asp?id=5846&artigo=os-crimes-previstos-na-lei-dieckmann%3E. Acesso em: 03 mar. 2026.

POOLE, D. I.; GOEBEL, R. G.; MACKWORTH, A. K. **Computational intelligence**. Oxford University Press New York, 1998.

RASHID, A. The Talk of Crime. **Investigative Practice Journal**, p. 28–29, 2008.

SANTIN, P. L. L. **Análise automática de textos de mensagens instantâneas para detecção de aliciamento sexual de crianças e adolescentes**. 2013. Dissertação (Mestrado em Informática) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013.

SANTIN, P. L. L. *et al.* Modelagem de Aliciamento de Menores em Mensagens Instantâneas de Texto. **Anais do XII Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais (SBSeg 2012)**, Porto Alegre: SBC, v. 1, p. 288-301, 2012. Disponível em: https://secplab.ppgia.pucpr.br/files/papers/2012-3.pdf. Acesso em: 03 mar. 2026.

SHAH, M. Guest introduction: the changing shape of computer vision in the twenty-first century. International Journal of Computer Vision, v. 50, p. 103-110, 2002.

SKANSI, S. **Introduction to deep learning**: from logical calculus to artificial intelligence. Switzerland: Springer, 2018 (e-book).

SMOLA, A.; VISHWANATHAN, S.V.N. **Introduction to machine learning**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2008.

SOUZA, V.; HELDER, D. **Deepfake ao vivo**. G1, 2023. Disponível em: https://surl.lt/ykwovz. Acesso em: 01 mar. 2026.

STAIR, R. M. *et al.* **Princípios de sistemas de informação**. Cengage Learning, 2021.

WINSTON, P. H. **Artificial intelligence**. Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc., 1992.

TAXONOMIA CREDIT

Daniele Deidio: Conceituação, Curadoria de dados, Análise Formal, Investigação, Redação do manuscrito original.

Cinthia Obladen de Almendra Freitas: Conceituação, Metodologia, Administração do projeto, Supervisão, Redação - revisão e edição.

Recebido em: 25/03/2026
Aceito em: 20/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12706

ANÁLISE DO ASPECTO TELEOLÓGICO DA REPARAÇÃO CIVIL EM CASOS DE "DEVOLUÇÃO" DE ADOTADOS

ANALYSIS OF THE "RETURN" OF ADOPTED CHILDREN AND ITS CIVIL LIABILITY IMPLICATIONS

Maria Clara Schimposki Silva

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - Paraná, Brasil. Estagiária no gabinete do juizado Especial Cível e Juizado Especial da Fazenda, Juízo Único de Piraí do Sul, Paraná.

E-mail: 23092462@uepg.br

https://orcid.org/0009-0005-6440-3997

Maria Eduarda Ratko Jantara

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - Paraná, Brasil. Graduanda em Gestão Pública pela UniCesumar - Ponta Grossa. Diretora Executiva da Revista Escrita Histórica, coautora da Revista Associação de Registradores de Imóveis do Paraná, 2023. Servidora Pública do município de Palmeira, Paraná.

E-mail: 23094062@uepg.br

https://orcid.org/0009-0009-2807-8540

Zilda Mara Consalter

Doutora em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco – Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora no Curso de Mestrado em Direito e Professora Adjunta no Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

E-mail: zilda@uepg.br

https://orcid.org/0000-0002-4257-0939

RESUMO: Analisa a "devolução" de adotados e os reflexos jurídicos deste ato, notadamente a aplicação da responsabilidade civil. Assim, o problema de pesquisa segue no sentido de entender a reparação civil em casos de "devolução" e quais as finalidades da aplicação desta sanção civil. O objetivo da investigação, portanto, é esclarecer quais os vieses da reparação civil dos adotados que tiverem frustrada a perspectiva de pertencimento (definitivo) a uma família. Essa escrita utiliza do método dedutivo, fundada na pesquisa documental indireta, e que utiliza de jurisprudência, doutrinas e legislações na sua construção, além da prospecção em dados estatísticos já publicados. Além disso, permeia-se a conceituação de família, adoção e legislações que fornecem respaldo jurídico nestes casos, além de efetuar diferenciação para com a desistência nos processos de adoção. Por fim, sinaliza as medidas de responsabilização civil como forma de compensação de danos aos adotados, bem como a disseminação das informações pertinentes a este assunto com finalidade preventiva. Com isso, averígua-se, nestes casos, o interesse a ordem pública na erradicação destas práticas.
PALAVRAS-CHAVE: Criança e adolescente; Irrevogabilidade da adoção; Reparação civil.

ABSTRACT: This research examines the "return" of adopted children and its legal implications, particularly regarding civil liability. The study aims to understand the the civil compensation and the purposes of such sanctions. This deductive research is based on indirect documentary research, being applied Court decisions, doctrines, legislation, and published statistical data. Besides, defines family, adoption, and relevant legislation that supports those cases. Also distinguish "return" from adoption process abandonment. To conclude, identify civil liability measures. This research examines the "return" of adopted children and its legal implications, particularly regarding civil liability. The study aims to understand the circumstances under which civil compensation is warranted and the purposes of such sanctions and disseminate preventive information. The study highlights civil liability's importance in compensating harmed adopted children and eradicating harmful practices, protecting public interest.
KEYWORDS: Children and teenagers; Irrevocability of adoption; Civil liability.

Como citar: SILVA, Maria Clara Schimposki; JANTARA, Maria Eduarda Ratko; CONSALTER, Zilda Mara. Análise do aspecto teleológico da reparação civil em casos de "devolução" de adotados. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 249-274, 2026.

INTRODUÇÃO

O ato afetivo de demonstração solidária é visto não somente na família biológica tradicional e consanguínea, como também é comumente perceptível no novo conceito de núcleo familiar, sendo este eudemonista, tomado de afeto, seio protetor e garantidor dos direitos básicos que são alcançáveis pelo poder familiar.

Nesta escrita, identifica-se o problema social da "devolução" do adotado pelas famílias e lares adotivos, desenvolvendo-se, assim, o interesse público e da academia jurídica na possibilidade ou não da responsabilização civil dos envolvidos.

Desse modo, o problema de pesquisa que se desenha é a aferição do consectário jurídico da responsabilização civil e quais os vieses dessa, quando da prolação da sentença condenatória dos pais adotantes que "devolvem" os adotados, em nítida prática de reabandono.

O objetivo geral da investigação consiste em identificar se apenas o aspecto compensatório dos adotados "devolvidos" após findo o processo de adoção é que se mostra como teleologia da sentença ou se o viés preventivo também se faz presente.

Para o desenvolvimento do estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa, com pesquisa correlacional. Foi utilizado o método dedutivo, com suporte na técnica de pesquisa documental indireta, baseada em fontes secundárias de pesquisa, utilizando legislações, doutrina e jurisprudência, bem como dados estatísticos qualitativos do tema abordado para a obtenção de dados estatísticos e informações pertinentes à construção científica.

No desenvolvimento do texto – que encontra substrato na teoria da liquidez de Bauman quanto aos relacionamentos atuais, bem como o eudemonismo, no que tange à concepção de família -, discorre-se sobre a adoção, bem como sua conceituação e seu entendimento em meio ao território nacional, juntamente com a sua concepção. Ademais, distingue-se a "devolução" dos adotados em face de outro fenômeno: o da desistência da adoção. Somente após passa-se a avaliar os aspectos indenitários e as finalidades alcançadas com a eventual sentença condenatória a indenização dos reabandonados.

Por fim, tratar-se-á, sem exaurimento, mas apenas com o fito ilustrativo, de um exemplo concreto da situação-problema: a desistência da adoção na cidade de Várzea Grande, Mato Grosso, da adolescente convivente com a família adotiva, que

retornou à casa de acolhimento após 4 anos e a configuração da responsabilidade civil nesta situação.

Como o ato de "devolução" dos adotados assola não somente a formação das possíveis famílias, como também se torna preocupante na esfera pública, o duplo aspecto da sentença reparatória é discutido na conclusão do texto que, espera-se, seja de proveitosa leitura.

1. PERCURSO HISTÓRICO DA FAMÍLIA ATÉ A CONTEMPORANEIDADE

Primeiramente, importa informar que diante do recorte temporal e a contextualização do tema deste escrito, seja o tempo físico, seja o tempo social, adotou-se aquilo que Zygmunt Bauman (2001, p. 258) defendia sobre a "liquidez das relações e dos conceitos", em que a ideia imutável e concreta sobre as diferentes percepções deixa de ser foco e cede lugar à instabilidade conceitual e a mudança proporcional à rapidez do tempo.

Diante deste enfoque, importa considerar que a família é uma construção cultural e que dispõe de estruturação psíquica, na qual todos ocupam um lugar e possuem uma função (Dias, p. 21, 2016). De fato, tal percepção não se alterou pela passagem de tempo, mas sim o entendimento sobre ela. O seio familiar passa por transformações, assim como menciona Fustel de Coulanges em sua obra A Cidade Antiga (1864), há de se perceber que os primórdios de relações familiares permeavam a religiosidade nata.

> A família antiga é mais uma associação religiosa que uma associação natural. Sem dúvida, não foi a religião que criou a família, mas foi certamente a religião que lhe deu regras, resultando daí que a família antiga recebeu uma constituição muito diferente da que teria tido se houvesse sido constituída baseando-se apenas nos sentimentos naturais (Coulanges, 2009, p. 31).

Traçando a linha tênue de tempo, a formação da família tomava como base a instituição do casamento. A primeira instituição que a religião doméstica estabeleceu foi, na verdade, o casamento (Coulanges, 2009, p. 32). Por isso, nos primórdios romanos, somente existiria família se o evento preexistente ocorresse: o casamento.

> O direito romano teve o mérito de estruturar, por meio de princípios normativos, a família. Isto porque até então a família era formada por meio dos costumes, sem regramentos jurídicos. Assim, a base da família passou a ser o casamento, uma vez que somente haveria família caso houvesse casamento (Parron; Noronha, 2020, p. 04).

Também é de importância ressaltar a constituição de família com base no desenvolvimento da civilização, como fruto da necessidade de estabelecimento de relações interpessoais a fim de atender ao instinto de sobrevivência. Com o estabelecimento da idade média, o Cristianismo tomou como obrigação o estabelecimento das diretrizes do matrimônio, visto que então tal passou a ser considerado sacramento, devendo, assim como Parron e Noronha mencionam (2020, p. 5) a orientação desta relação cair sobre o Direito Canônico, fonte única do surgimento da família.

Voltando a análise ao território brasileiro, permeando o período colonial e imperial, devido a miscigenação entre portugueses, indígenas e africanos, estabeleceu-se três tipos de casamento:

> [..] o casamento misto (católico e acatólicos) e o casamento entre pessoas de seitas dissidentes. No Brasil, no período colonial, com a chegada do 'homem branco colonizador', era de natureza comum e corriqueira os relacionamentos amorosos provenientes do contato entre os europeus com as índias que aqui se encontravam, o que não era considerado família, vez que os europeus embasavam-se na instrução diretiva dada pela Igreja Católica, que por sua vez, via tais acontecimentos como transgressão dos preceitos religiosos e que iam de encontro aos valores morais cristãos. (Parron; Noronha, 2020, p. 05).

Devido a intensa miscigenação, ainda que mais forte que o poderio cristão, a Igreja Católica fiscalizava e vigiava arduamente todas as famílias por meio das normas de cunho moral, bem como por outras ordens moldadas a este propósito de contenção, seja elas famílias brancas, negras ou advindas da fusão destes. Diante disso, e das mudanças sociais observadas durante o decorrer dos séculos vigentes, tornou-se inviável a instalação do modelo familiar uniforme, bem como tamanha intervenção cristã em sua estrutura. O núcleo familiar deixou de ser somente integralizador do Estado e passou a ser ferramenta fundamental na sociedade, abrindo espaço para a estrutura afetiva embalada pela solidariedade. (Parron; Noronha, 2020, p. 06). Além disso, tratava-se a figura feminina com inferioridade na relação conjugal, visibilizando somente a figura masculina e paterna, fato esse desconsiderado constitucionalmente e repudiado pelo contemporâneo.

Com a instituição da Carta Magna de 1988, o binômio família-instituição foi substituído pelo binômio família-instrumento do desenvolvimento da pessoa humana, com igualdade e solidariedade entre eles. É neste viés que se constituiu num paradigma entre ambas as perspectivas de família, veja-se:

> [..] pode-se concluir que a família, no antigo Código de 1916, era fundada sob o aspecto matrimonializado, patriarcal, hierarquizado, heteroparental, biológico, como função de produção e reprodução e caráter institucional; esse quadro reverteu-se com a Lex Fundamentallis de 1988, refletindo também no Código Civil de 2002, tornando-se pluralizada, democrática, igualitária substancialmente, hétero ou homoparental, biológica ou socioafetiva, com unidade socioafetiva e caráter instrumental (Parron; Noronha, 2020, p. 7).

A Constituição de 1988 abarcou dentro do princípio da dignidade humana como princípio fundamental da família, a união estável e a família monoparental em seu artigo 226, incisos II e IV. Tais formas familiares recebem amparo constitucional, mesmo não de forma taxativa pelo rol, mas reafirmado pelo seu preâmbulo de igualdade e liberdade.

Para além das legislações já citadas, é de importância analisar também, como a família é visualizada no Código Civil Brasileiro. Esta legislação apresenta uma visão da família marcada pela valorização da afetividade e da dignidade da pessoa humana.

A lei ordinária reconhece diversas formas de família, incluindo o casamento, a união estável e a adoção, e busca proteger os direitos de todos os seus membros. E um dos exemplos desta mudança, é o seu artigo 1.511: O casamento estabelece comunhão plena de vida, com base na igualdade de direitos e deveres dos cônjuges. (Brasil, 2002).

Neste caso, observa-se a não mais submissão de um cônjuge para com o outro, e sim a paridade e igualdade dentre ambos, após a comunhão por meio do casamento. Para Orlando Gomes (2002), o padrão de comportamento visto na legislação citada é diferente do tratado nas leis anteriores.

> O padrão do comportamento dos membros de uma família nuclear. Não mais marido tirano, mulher submissa e filhos aterrados. O ambiente familiar descontrai-se e as relações entre marido e mulher e entre pais e filhos travam-se numa atmosfera bem diferente, cada qual destes membros do grupo movendo-se com liberdade, ou ao menos compreensão dos outros (Gomes, 2002, p. 23).

A igualdade entre os cônjuges e a importância do poder familiar são destaques do Código, que também aborda temas como a guarda dos filhos, a alimentos e a sucessão. Ao afastar-se de um modelo tradicional e formalista, o Código Civil de 2002 reflete as transformações sociais e busca acompanhar a diversidade das relações familiares contemporâneas.

Como não bastasse, uma vitória no Supremo Tribunal Federal, em 2011, amplia a visualização de conceito de família, em que o próprio instituto anuncia em sua decisão de que união entre homossexuais são consideradas relações de família, recebendo assim a mesma proteção devida Estatal e igualdade das uniões estáveis:

> 1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). [...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIÃO HOMOAFETIVA E SEU RECONHECIMENTO COMO INSTITUTO JURÍDICO. CONVERGÊNCIA DE OBJETOS ENTRE AÇÕES DE NATUREZA ABSTRATA. JULGAMENTO CONJUNTO. [...] 2. PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. [...] 3. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA INSTITUIÇÃO DA FAMÍLIA. RECONHECIMENTO DE QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO EMPRESTA AO SUBSTANTIVO "FAMÍLIA" NENHUM SIGNIFICADO ORTODOXO OU DA PRÓPRIA TÉCNICA JURÍDICA. A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SÓCIO-CULTURAL E PRINCÍPIO ESPIRITUAL. DIREITO SUBJETIVO DE CONSTITUIR FAMÍLIA. INTERPRETAÇÃO NÃO-REDUCIONISTA. [...] 6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA "INTERPRETAÇÃO CONFORME"). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. [...] Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva (Brasil, 2011).

Essa decisão não foi apenas paradigmática pela aceitação das uniões homoafetivas pelo ordenamento jurídico brasileiro, mas por ter ressaltado a condição de afeto como ferramenta importante da constituição do seio familiar solidário - em que tal meio não somente é biológico e toma para si a titularidade de família - mas acima de tudo, demarca-se a as características sociais e culturais inerentes: "enquanto houver *affectio* haverá família, unida por laços de liberdade e responsabilidade, e desde que consolidada na simetria, na colaboração, na comunhão de vida" (Lobo, 2004, p.19).

Dessa maneira, observa-se aqui a mudança conceitual de família de acordo com o tempo, com conceituação múltipla, democrática e abrangente do que é e de como deve ser família: não como meio de instituição, mas como local de sentimento, cuidado, solidariedade e práticas de boas condutas, a fim de desenvolver e conferir aos integrantes deste núcleo, os direitos abrangidos pela supracitada Constituição.

2. IMPORTÂNCIA DA FAMÍLIA NO DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA

Como mencionado, a família partiu de uma situação em que se encontrava com o *status* de instituição e é concebida hoje, como meio solidário. É nesta perspectiva que se destaca com tênue significância a sua participação incisiva no desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Para os fins dessa investigação e em face da delimitação do tema, o enfoque específico será dado à condição das crianças.

Assim sendo, o desenvolvimento infantil é tomado por experiências primárias, seja dentro dos lares parentais, como também em ambientes externos como a escola, os amigos de bairro, a convivência com outras crianças em geral.

Philippe Ariès (1981, p. 274) menciona que é como se a família moderna tivesse substituído as antigas relações sociais desaparecidas para permitir ao homem escapar a uma insustentável solidão moral. Ou seja, é por meio da família que as possibilidades de percepção de mundo, sociabilização e desenvolvimento de habilidades serão construídas gradativamente.

É nesses ambientes que os familiares conscientes de suas responsabilidades tomam para si o dever de supervisionar a ação de sua criança a fim de preservar o seu bom desenvolvimento e sua qualidade de vida, visto que tais ações são reflexos proporcionais das condutas visualizadas por seus supostos exemplos de vida e atitudes (pais, mães e familiares).

Ainda sobre a importância da família em relação aos infantes, a Constituição de 1988 estabelece como categoria valorativa o seguinte:

> **Art. 227.** 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).

É neste quesito que se observa as diversas ramificações de obrigações que a família tem para com os indivíduos em desenvolvimento, pertencentes àquele núcleo familiar. E além das obrigações listadas, vale-se ressaltar a importância de fornecer ao indivíduo em estágio desenvolvimentista o fator de segurança. Oferecer segurança, torna-se crucial ao desenvolvimento da personalidade. Com o entendimento de que se encontram em um ambiente seguro e repleto de afeto, tomam para si a coragem de explorar o mundo à sua volta, contribuindo ao desenvolvimento e construção de suas personalidades únicas.

Outro ponto fundamental ao desenvolvimento infantil, é a relação entre família e educação. Assim como mencionam Paulo Freire e Moacir Gadotti em sua obra "Uma Bibliografia", "Não basta saber ler que 'Eva viu a uva'. É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho" (Gadotti; Freire, 1996, p. 59). E, é claro, este feito somente será possível pela parceria família & escola.

E essa ideal e desejada parceria entre escola e família desempenha papel determinante para o sucesso do processo de ensino-aprendizagem, principalmente quando a educação é humana, democrática e social, disseminando conhecimento construtivo, condutas de valor, com enfoque na construção de futuros cidadãos conscientes de suas atitudes, prezando majoritariamente pelo bem-comum.

3. ADOÇÃO: CONCEITO, INSTITUTO E LEGISLAÇÃO ATUANTE

De acordo com o Ministério Público do Rio de Janeiro, a adoção é entendida como o processo legal e afetivo, por meio do qual uma criança passa a ser filho de um adulto ou de um casal. Adotar é, então, tornar "filho", pela lei e pelo afeto, uma criança que perdeu, ou nunca teve, a proteção daqueles que a geraram. (MPRJ, 2021).

Doutrinariamente, Ana Paula Avelar dos Santos, esclarece que o vocábulo adotar origina-se do latim *adoptare*, que significa escolher, perfilhar, dar o nome a optar, ajuntar, escolher. (Santos, 2022, p. 24). Já Maria Helena Diniz (1996),

conceitua a adoção como ato jurídico pelo qual as pessoas estabelecem, mesmo que não tenham qualquer relação de parentesco e consanguinidade, indivíduo que na maioria das vezes, é estranho.

Além disso, importa mencionar que a adoção é a inserção de um ser em desenvolvimento em um meio familiar, por vias jurídicas e com aquisição de vínculo jurídico próprio de adoção, segundo as normas específicas e gerais que regem tal sistema. Desse modo, a adoção se torna, também, uma alternativa afetiva:

> A melhor, no consenso geral, vez que restitui à criança, de quem sua família biológica abdicar, o seu direito postulado quase que universalmente à convivência familiar, permitindo-lhe ser amada, reconhecida, educada e protegida. É, indiscutivelmente, uma solução que, em nossa sociedade, oferece à criança as melhores condições de segurança e apoio necessário para o seu desenvolvimento (MPRJ, 2021).

Assim, o ato de adotar vai além de uma burocratização de inserção ao núcleo familiar, para alimentar as estatísticas. Visa também a prática de afeto, segurança e solidariedade, permitindo com que o sonho de construir família e ter família possam ser alcançados com êxito, contribuindo para além de porcentagens gráficas, mas também para fundamentação de relatos de superação e de estatísticas qualitativas (MPRJ, 2021).

A natureza jurídica do instituto da adoção pode ser equiparada à mesma de uma relação contratual, visto que existe a dependência das vontades bilaterais, seja do/dos adotante(s), seja do adotado(os). Com isso, não há dúvidas de que deixa de ser somente uma questão constitucional a ser seguida, como regra geral, mas também como uma questão de direito, de moral, efetivo, equiparando-se a relação parental biológica e que se exclui qualquer ato do tipo discriminatório. Silva e Batista (2017) mencionam o que deve ser tomado como regra no processo de adoção:

> O princípio do melhor interesse, no que se refere à adoção, determina que é relevante a felicidade da criança e do adolescente do que mera situação jurídica alcançada pela vontade, pela verdade registral, desacompanhada de laços de afeto. Ou a adoção que se realiza no interesse exclusivo do adotante, sem alcançar sua verdadeira vocação de prioridade da pessoa em formação. O melhor interesse diverge da solução meramente conceitual para um dilema jurídico formal (Silva; Batista, 2017, p. 3).

Observa-se neste excerto a prioridade de escuta, direito e de comunicação: o interesse da criança e o que de fato será positivo ao seu desenvolvimento. A condição de adoção ao adotado contribui a ele a condição de filho para todos e quaisquer efeitos de direito pessoais, patrimoniais e sucessórios, com regime de paridade com filhos biológicos. É nesta situação que se observa a atuação incisiva do Ministério Público, como instituição que representa os anseios sociais.

Nesta atuação social, observa-se a participação atuante do conselho tutelar. De acordo com Suane Pastoriza Fara, Mariana Peripolli Antoniazzi e Aline Cardoso Siqueira (2021), o Conselho Tutelar é um dos principais órgãos de defesa, tendo como função principal zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Devido a isso, o Conselho torna-se peça fundamental no cuidado e proteção integral da criança, na orientação e encaminhamento, priorizando o melhor interesse a criança e adolescente, bem como o acompanhamento a família após a concretização da adoção, garantido a adaptação exitosa da criança no seu ambiente familiar. (Araujo Alvarenga, 2023).

Veja-se que a Lei 12.010/09 (Lei da adoção) realiza diversas alterações de leis anteriores a esta, inclusive ao Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito à adoção, sempre tomando como fator norteador o princípio da proteção e prioridade absoluta do menor em desenvolvimento. Como exemplo de alteração fundamental da norma, observa-se a seguinte:

> Art. 50, [...] § 4º .Sempre que possível e recomendável, a preparação referida no § 3º deste artigo incluirá o contato com crianças e adolescentes em acolhimento familiar ou institucional em condições de serem adotados, a ser realizado sob a orientação, supervisão e avaliação da equipe técnica da Justiça da Infância e da Juventude, com apoio dos técnicos responsáveis pelo programa de acolhimento e pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar (Brasil, 2009).

É neste sentido que se observa a preocupação do legislador com o principal sujeito de direito deste escrito: a criança ou o adolescente, prevalecendo sempre o seu interesse e sua proteção.

A Lei nº 12.010/2009 trouxe significativas mudanças para o processo de adoção no Brasil, com o objetivo de garantir o direito à convivência familiar e fortalecer os vínculos afetivos entre crianças e adolescentes e suas famílias adotivas.

Dentre as principais inovações da lei, destaca-se a reafirmação do princípio da irrevogabilidade da adoção, que visa assegurar a estabilidade e a segurança

jurídica da criança ou adolescente adotado, impedindo que seja novamente privado de um lar.

Embora ela estabeleça a irrevogabilidade da adoção como regra geral, a jurisprudência tem admitido algumas exceções em casos excepcionais, como a comprovação de grave risco à vida ou à integridade física ou psicológica da criança ou adolescente.

No entanto, tais situações são analisadas de forma rigorosa pelo Poder Judiciário, sempre primando pelo melhor interesse da criança. Veja-se uma decisão que permite a "devolução" de forma legal:

> [...] AÇÃO DE ADOÇÃO. "DEVOLUÇÃO" DA MENOR DURANTE ESTÁGIO DE CONVIVÊNCIA. FIXAÇÃO DE ALIMENTOS RESSARCITÓRIOS. RECURSO DOS ADOTANTES. ALEGAÇÃO DE MEDIDA DESPROPORCIONAL ACOLHIMENTO. E PUNITIVA. ADOÇÃO TARDIA. PROCESSO INTERROMPIDO JUSTIFICADAMENTE. AUSÊNCIA DE ADAPTAÇÃO DA CRIANÇA À NOVA FAMÍLIA. REABRIGAMENTO QUE ATENDE AO MELHOR INTERESSE DA MENOR. ABUSO DE DIREITO NÃO EVIDENCIADO. ALIMENTOS INAPLICÁVEIS. RESSARCITÓRIOS A desistência da adoção durante o estágio de convivência não é uma ilegalidade e somente gera o dever de indenizar quando constatado o abuso de direito. No entanto, nos casos em que o reabrigamento é devidamente justificado através de parecer técnico que demonstra a dedicação e empenho de todos os envolvidos, mas a total ausência de adaptação da menor à nova família, o fracasso do estágio de convivência não gera conduta passível de indenização, pois atende ao princípio do melhor interesse do menor. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO (Santa Catarina, 2018).

Neste caso concreto, a "devolução" da adoção foi possível por vias legais devido a não adaptação da criança ao ambiente familiar, priorizando desta forma, majoritariamente, o interesse daquele que se encontra em meio ao processo de adoção. Com o decorrer do tempo, passou a viger a Lei 13.509/2017, que dispõe e regula sobre o processo de adoção, a qual também realiza alterações sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Essa lei trouxe significativas mudanças no aprimoramento de direitos e proteção de crianças e adolescentes, como por exemplo: a lei ampliou o conceito de família extensa, incluindo parentes colaterais até o quarto grau, aumentando as chances de a criança permanecer em um ambiente familiar conhecido, estabeleceu prazos mais curtos para a busca por família, prioriza a manutenção dos vínculos fraternos, incentivando a adoção de grupos de irmãos, incentiva a adoção de crianças maiores de 12 anos, que muitas vezes enfrentam maiores dificuldades para encontrar um lar, entre outras mudanças atenuantes à prioridade absoluta dos

indivíduos em desenvolvimento. Faz-se interessante mencionar o acrescento da tipicidade de apadrinhamento, para que a criança ou adolescente desenvolva certo vínculo familiar, novos saberes e experiências:

> Art.19-B. A criança e o adolescente em programa de acolhimento institucional ou familiar poderão participar de programa de apadrinhamento. § 1º O apadrinhamento consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro (Brasil, 2017).

Além disso, o sistema de apadrinhamento pode ser realizado por pessoa jurídica, a fim de colaborar para o seu desenvolvimento infantil. Contudo, a Lei 8069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), contribui na segurança jurídica do sistema de adoção.

Em sua Subseção IV, intitulada como Adoção, observa-se algumas características, como por exemplo, em seu artigo 39, inciso I, a adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa, na forma do parágrafo único do artigo 25 daquela Lei.

Conforme explora Carlos Roberto Gonçalves (2023), a adoção vai além de um mero ato jurídico, constituindo-se em um ato de amor e solidariedade que visa construir novas famílias e fortalecer os laços sociais. O autor enfatiza que a adoção não se limita à transferência de direitos e deveres, mas envolve a construção de uma nova história familiar, marcada pela afetividade e pela construção de uma identidade. Além disso, é de importância ressalvar nesta mesma linha de entendimento o processo de adoção com casais homoafetivos, em que se torna temática de discussão e de reafirmação quanto à possibilidade igualitária de oportunidade com casais héteros.

De acordo com a professora Maria Cristina Rauch Baranoski, em sua obra intitulada “A Adoção em Relações Afetivas”, (2016), o reconhecimento destes casais com olhar igualitário na fila de adoção proporcionará deveras ampliação de pretendentes à adoção de crianças e adolescentes: “A possibilidade do reconhecimento das pessoas em união homoafetiva com a qualidade de entidade familiar implica no reconhecimento do direito desses de requerer, em conjunto, a adoção de crianças e adolescentes” (Baranoski, 2016, p. 139).

Este ato propiciará não somente aquilo salvaguardado na Constituição Federal de 1988 como princípio de dignidade humana e reconhecimento como cidadãos, mas também proporcionará a possibilidade de convívio familiar aos indivíduos em estágio de desenvolvimento e sentimento de pertencimento mútuo.

4. DESISTÊNCIA E "DEVOLUÇÃO" NA ADOÇÃO: DISTINÇÃO IMPORTANTE

Antes de tratar especificamente sobre a desistência da adoção, deve-se observar a sua diferença para com a "devolução" da criança para prevenir equívocos: a desistência da adoção, segundo Daniela Braga Paiano, Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador e Alessandra Cristina Furlan (2023) é realizada ainda no período de adoção, já a "devolução" ocorre após o trâmite burocrático e a finalização da adoção.

Incrementando a discussão, Majoí Coquemalla Thomé (2018, p. 1) efetua nova crítica e proposta quanto a denominação: "O reabandono, comumente tratado pelos estudiosos como "devolução", é o afastamento da criança ou do adolescente de sua nova família (ou família substituta, como tem sido tecnicamente chamada) realizado voluntariamente pelos pais adotivos".

Nesse aspecto, e concordando que o termo "devolução" não é o mais apropriado a ser adotado, eis que remete à ideia de bens, ainda assim nesse estudo optou-se por mantê-lo, eis que é o termo mais corriqueiramente usado pela doutrina. No entanto, por amor à propriedade das palavras, todas as vezes em que foi utilizada, inseriu-se-o entre aspas.

Ainda, pela Lei 8069, é vedada tal "devolução" devido à adoção ser medida irrevogável. Todavia, essa ação é vista socialmente e se repete com certa frequência. Sobre estes atos, em 2017, o ECA recepcionou a seguinte alteração:

> Art. 197-B, §5 A desistência do pretendente em relação à guarda para fins de adoção ou a "devolução" da criança ou do adolescente depois do trânsito em julgado da sentença de adoção importará na sua exclusão dos cadastros de adoção e na vedação de renovação da habilitação, salvo decisão judicial fundamentada, sem prejuízo das demais sanções previstas na legislação vigente (Brasil, 1990).

A Lei 8069/1990 trouxe a vedação aos supostos pais adotivos como medida de impedimento de novo cadastro para possível adoção. Porém, não trouxe medida para com as crianças e adolescentes, deixando-as à mercê do sistema. Para os maiores afastados desta situação, crianças e adolescentes em situação de adotado, observa-se que o potencial desenvolvimento de novo sentimento de rejeição atrela ainda mais a questão de afetação do futuro cidadão.

Mas qual seria a razão para as alterações legislativas acima citadas?

São os dados estatísticos que respondem a essa questão: de acordo com o BBC News (2020), em um lapso de 5 anos, uma pesquisa feita entre onze estados da federação, foram registradas mais de 172 desistências de adoção, sendo assim de interesse público a divulgação de decisões que versem sobre possíveis compensações de eventuais danos decorrentes desses episódios. Ainda sobre a gravidade dessa situação, observa-se alguns dados apresentados pelo Instituto Geração Amanhã (2022):

> Em 2021, foram registradas 363 desistências de adoção no Brasil, de um total de 4.183 adoções iniciadas. Em 2020, houve 401 devoluções de adoções durante o estágio de convivência, quando a criança já se encontrava sob a guarda dos adotantes, mas o processo de adoção ainda não tinha sido concluído (Instituto Geração Amanhã, 2022).

E os dados mais atuais divulgados seguem no sentido do agravamento dessa situação: o Diagnóstico sobre a devolução de crianças e adolescentes em estágio de convivência e adotadas, realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria e que consta na 6ª edição da série Justiça Pesquisa, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024) apresentado no Seminário de Pesquisas Empíricas Aplicadas às Políticas Judiciárias mostram o seguinte:

> Pelo SNA, foram identificados 2.198 crianças e jovens com pelo menos um registro de devolução, o que representa menos de 10% do total dos 24.673 adotados a partir daquele ano. A pesquisa mostra que as devoluções mais comuns ocorrem no estágio da guarda provisória, período de convivência entre a criança e o pretendente que antecede a adoção definitiva. São 1.665 ocorrências desse tipo, o que corresponde a quase 76% do total. Os dados também sugerem maior taxa de devolução na modalidade de adoção conhecida como *intuitu personae*, para a qual não há previsão legal, e que consiste na entrega da criança pelos pais biológicos para terceiros, sem prévia intervenção judicial (CNJ, 2024).

Desenhado esse cenário, torna-se preocupante não somente ao sistema brasileiro pelas lacunas, como também aos seres que se encontram em meio dos trâmites burocráticos, vislumbrando a comunhão familiar e seu devido acolhimento, e, recebendo novamente a negação por parte daqueles que, por obrigação, forneceriam o seio solidário, repleto de afeto e compaixão.

Assim como menciona a Professora Andressa Pacenko Malucelli (2022), a defesa pela inclusão familiar da criança e do adolescente dá-lhes a possibilidade de garantia do desenvolvimento físico, psíquico e moral dentro do seio familiar:

> Ao defendermos a efetividade do direito a convivência familiar, visamos a possibilidade da criança/adolescente ter garantido seu desenvolvimento físico, psíquico e moral, dentro de uma família em que se estabelecem laços de afetividade e solidariedade (Malucelli, 2022, p. 78).

Sendo assim, tanto a "devolução de adotados quanto a desistência da adoção não são opções viáveis ou plausíveis, devendo àqueles que se utilizam daquelas, a responsabilização civil.

5. RESPONSABILIDADE CIVIL E A "DEVOLUÇÃO" DO ADOTADO: PONTUAÇÕES IMPORTANTES À ANÁLISE DO TEMA

Em síntese, a responsabilidade civil trata do descumprimento de um dever, consagrada na expressão alemã *haftüng*. Ela é a consequência jurídica decorrente da ausência de cumprimento de um dever. Essa reparação surge com o intuito de ressarcir a vítima dos danos causados, de punir aquele que a cometeu e de desestimular tal comportamento socialmente. Ainda, segundo Maria Helena Diniz (2018, p. 4):

> Toda manifestação de atividade que provoca prejuízo traz em seu bojo o problema da responsabilidade, que não é fenômeno exclusivo da vida jurídica, mas de todos os domínios da vida social. Realmente, embora alguns autores, como Josserand, considerem a responsabilidade civil como "a grande vedete do direito civil", na verdade, absorve não só todos os ramos do direito [...] como também a realidade social, o que demonstra campo ilimitado da responsabilidade civil.

Este conceito está disposto no Código Civil, a partir de seu artigo 927, prevendo a reparação àquele que sofre dano advindo de ato ilícito. Os elementos que devem estar presentes para a configuração e determinação da responsabilidade civil são a conduta (sendo ela positiva ou negativa), o dano e o nexo de causalidade.

Além disso, a responsabilidade civil pode ser classificada em subjetiva (necessitando de prova da culpa do agente) e objetiva (independente de prova de culpa do agente) e, também em contratual e extracontratual (Gagliano; Pamplona Filho, 2019, p. 80-92). Ademais, a ideia da indenização diante da existência de prejuízos à vítima, fundamentado no princípio de reparação integral e da prevenção, é de suma importância na ótica da desistência da adoção. No presente caso, o alvo será a responsabilidade civil objetiva e extracontratual.

O dano causado pela desistência da adoção dispensa prova em juízo, pois configura um abuso de direito, traduzindo uma ilicitude objetiva, a qual não se exige demonstração de dolo e de culpa. Não necessita, portanto, de que exista culpa para existência de indenização. Configura-se, dessa forma, como uma responsabilização objetiva dos pais sobre os filhos ao violarem de um dever de cuidado (Tartuce, 2015, p. 380).

Assim, para que haja a responsabilização nas hipóteses tratadas nesse texto, pressupõe-se a quebra da expectativa – ou até da chance - em casos de desistência da adoção ou, para o caso de “devolução”, o rompimento do laço afetivo entre adotante e adotado.

Quanto à desistência da adoção, importante ressaltar que, durante o estágio de convivência previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu artigo 46, §1º, a responsabilidade civil não pode ser configurada, pois é legalmente aceita a desistência nesta fase, servindo justamente para a confirmação da decisão de adotar. Esse estágio é um direito potestativo legítimo, ou seja, não abusivo, conforme contido no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Por outro lado, após o trânsito em julgado da sentença que confere a adoção, é ilícito o ato de desistir do processo de adoção (Brasil, 1990), configurando como ilícito civil (artigo 39, § 1°, ECA) - e, por vezes, ilícito penal, conforme artigo 133 do Código Penal - sendo, dessa forma, juridicamente inaceitável.

Assim, a responsabilização civil pode existir quando haja desistência do processo de adoção ainda no período de guarda provisória e antes do trânsito em julgado da sentença (Gagliano; Barretto, 2020).

Neste contexto, a análise da existência da responsabilidade civil e a formação do vínculo familiar, das expectativas e da conexão que se instaura, é de suma importância.

Isso porque observa-se que, mesmo em casos em que a convivência dos adotantes e do adotado foi relativamente curta, a formação do vínculo familiar ainda assim pode estar presente.

Além disso, o sentimento de abandono configura-se em uma forma de violência psicológica, visto a formação de expectativa por parte do adotado e a ideia de constituição familiar.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se à análise da "devolução" do adotando, eis que se mostra o tema central deste estudo:

5.1 A "Devolução" Do Adotado E A Necessidade Do Adotante Ser Responsabilizado Civilmente

De início, é importante ponderar que o próprio termo "devolução", quando empregado, deve ser considerado inapropriado. A concepção da criança e do adolescente como um "objeto" que pode ser devolvido quando não corresponde às expectativas criadas pelos adotantes é absurda e punível. (Gagliano; Barretto, 2020).

Por este argumento é que a "devolução" pode ser compreendida como um novo abandono – ou reabandono, como nomeia Majoí Coquemalla Thomé – sendo "[...] equiparado ao abandono praticado pela família de origem" (2018, p. 1).

E nestes casos, a responsabilização se mostra não apenas no que diz respeito à indenização por dano moral à vítima, mas também como uma forma de obrigar aquele que não deixa de ser pai/ mãe/ responsável pelo adotado não se isenta de sua responsabilidade, deve configurar, em alguns casos, também, o pagamento de pensão (artigo 227, §6º, CF) (Brasil, 1988).

Na "devolução", o indivíduo, que uma vez foi desejado naquele ambiente, ou seja, foi escolhido pela família, que se comprometeu a cuidar e acolhê-lo tem ceifada essa possibilidade. Por isso, é inadmissível entender que há "devolução" sem culpa.

Também é importante ressaltar que a responsabilidade civil não pode ser entendida como uma forma de desestímulo à adoção. Pelo contrário: deve ser encarada como um compromisso firmado entre partes que, de fato, entendem a

prática e o instituto da adoção como um compromisso entre pais e filhos, formando-se uma estrutura familiar. Esse comprometimento deve ser compreendido como uma relação que não visa atender as expectativas dos pais sobre o filho que desejam ter, idealizando um ser humano sem acontecimentos passados e com um futuro esperado pelos pais de determinada maneira (Souza, 2012, p. 29-32).

A partir do momento em que os adotantes entendem os filhos como seres detentores de direitos, que possuem vontades e limitações, e não pessoas que devem corresponder às suas expectativas, os adotantes conseguem compreender o verdadeiro intuito da adoção, ou seja, sua verdadeira dinâmica. Assim como as relações entre pais e filhos biológicos não é da forma como esperada pela própria família e, na maioria das vezes, também é construída fundamentada em expectativas de ambos, a relação provinda de adoção acaba não sendo diferente (Souza, 2012, p. 35-39). Neste mesmo sentido, conforme cita Freire (2001, p. 205):

> O filho biológico pode ser abandonado, mas não devolvido pelos seus progenitores, já que nunca pertenceu a outros. [...] as relações fracassadas entre pais e filhos que determinam, como saída patológica, a "devolução", [...] quando aparecem como bloqueadas as outras saídas mais adaptativas para abordar o conflito.

Compreendendo tal instituto, a desistência da adoção não deverá nem ser cogitada pelas famílias, de forma a perceberem a formação do laço afetivo como uma ideia de família, assim como ocorre de forma tradicional.

5.2 Motivações Da "Devolução" Do Adotado

Cabe ressaltar que a adaptação durante o período de adoção e após, deve ser dos pais com o filho(s), e não ao contrário. Apesar de ambos os lados criarem expectativas sobre a relação adotiva e o que esperam um do outro, devem os adotantes terem em mente que aquela criança ou a adolescente traz consigo uma bagagem de experiências e, na maioria dos casos, esta carga trazida é repleta de experiências negativas, podendo dificultar a relação entre adotante e adotado a curto, médio ou longo prazo. Conforme pontua Andressa Pacenko Malucelli (2022, p. 98):

> Do ponto de vista das crianças/adolescentes adotandos, eles precisam elaborar seus lutos. Afinal, eles "perderam" suas famílias, que, a despeito de não serem as ideais, eram as famílias que conheciam. Alguns, inclusive, sentem-se culpados por terem sido abandonados por familiares, desenvolvendo sentimentos de defesa em razão de suas perdas. Há estudos que apontam que crianças, mesmo vítimas de violência intrafamiliar, não desejam nem a punição, tampouco o afastamento de seu agressor, mas tão somente a cessação da violência [...].

Cientes disso, os adotantes devem estar preparados para encarar tais dificuldades na relação, entendendo os limites e as ausências que levam às atitudes do adotado e buscando resolvê-las. Também é possível verificar que a falta de preparação dos adotantes é outro emblema. Muitas vezes, apesar de estarem cientes das dificuldades que poderão vir a enfrentar decorrente das experiências da criança/adolescente, os adotantes agem de forma repressiva e/ou violenta.

> Trata-se de casais que não conseguem gestar, e carregam consigo "sentimentos de mortificação, inferioridade, o 'não poder ser pais', fragilidade psicológica, crise pessoal, relacionamento conjugal enfraquecido, um grande luto". (SOUZA; CASANOVA, 2014, p. 26) (*sic*). É claro que o fator acima exposto não pode ser tido como regra, até porque nem sempre casais que recorrem à adoção o fazem em razão da impossibilidade da gestação biológica. Entretanto, são situações que ocorrem maciçamente, e, por conseguinte, devem receber a cautela necessária. (Malucelli, 2022, p. 100):

Vários são os casos em que os adotantes apresentam dificuldades de aceitar e adaptar-se ao adotado, demonstrando dificuldade em aceitar a religião ou doenças destes, por exemplo. Por outro lado, há ainda aqueles adotantes que não resolveram questões internas, como o luto da infertilidade (desejo biológico de conceber um filho), e acabam descontando na criança ou adolescente. Outros adotados, por sua vez, sofrem com preconceitos da própria família adotante, como avós e/ou tios (Souza, 2012, p. 36).

Outra situação que pode vir a ocorrer é a criança rejeitar a adoção por já ter tido convivência com sua família biológica anteriormente ou até mesmo por nunca ter tido uma e não saber que pode confiar nela. Nessas situações, é necessário a preparação dos adotantes para contornarem e resolverem as dificuldades do adotado da melhor forma, seguindo as instruções da equipe multidisciplinar e desenvolvendo preparo psicológico para as possíveis ocorrências e comportamentos do menor. Caso semelhante a este foi acompanhado na tese de Malucelli (2022):

> Como se infere do estudo supratranscrito, para a Criança T "família é algo estranho". Ele exterioriza verdadeira aversão à esta figura, sentindo-se inseguro dentro de um seio familiar. [...] Mesmo após ter visitado e conhecido a realidade das instituições de acolhimento locais, ele reafirmou seu desejo de ser acolhido (AUTOS DE MEDIDA DE PROTEÇÃO, 2012). [...] Dos autos de Medida de Proteção é possível inferir que a Criança T passou quase um ano com as malas feitas, aguardando a possibilidade de tornar ao acolhimento.

Dessa forma, muitas são as questões que devem ser instruídas as famílias adotantes antes de, de fato, concretizar a decisão de adotar e finalizar o processo de adoção judicialmente.

5.3 Caso Ilustrativo De "Devolução" De Uma Menina E Consequente Ação Compensatória

Mais uma vez, é importante ressaltar que tal temática não se distancia da realidade. Ao iniciar-se a pesquisa acerca do tema, muitos casos foram encontrados acerca do tema trabalhado.

Veja-se o percurso metodológico:

Em princípio, a maioria das decisões jurisprudenciais – primeiramente buscadas no site do Tribunal Judiciário do Paraná (TJPR) e nos sites dos demais Tribunais do País – enquadravam-se na desistência ainda no estágio de convivência, não configurando a responsabilidade civil.

Posteriormente, chegou-se a um caso ocorrido recentemente no Brasil, havendo o abandono da adoção de uma menina. Ao pesquisar-se mais sobre a lide, viu-se que o caso poderia ser utilizado como exemplo, o que se fará adiante:

Em suma, na cidade de Várzea Grande, Mato Grosso, a "devolução" de uma adolescente adotada ocorreu de forma inesperada. O caso foi publicado no site Migalhas, na data de 12 de agosto de 2024. Assim, importa considerar que os autos do processo indenizatório e a decisão jurisprudencial não estão disponíveis para consulta, haja vista o segredo de justiça (Casal..., 2024).

O Tribunal de Justiça do Mato Grosso (TJMT) julgou procedente o recurso do Ministério Público que requereu a condenação de um casal ao pagamento de indenização no valor de dez mil reais à uma menina "devolvida", sem nenhuma determinação judicial, após ser adotada junto com seu irmão. Relata-se na matéria publicada pelo site Migalhas que o casal apresentava demonstrava dificuldades de

aceitar a menina, ao contrário do seu irmão, que foi acolhido desde o início pelos adotantes (Casal..., 2024).

Ambos os irmãos foram acolhidos em 2017 e permaneceram com a família adotiva durante quatro anos. Após deixarem-na na casa de acolhimento, o casal não retornou para visitas e deixaram de manter o contato entre a menina e seu irmão. Neste sentido, o Ministério Público afirmou que, ao desistirem da adoção, trouxeram prejuízos emocionais à menina, além de não seguirem as instruções da equipe multidisciplinar de tentar estabelecer uma convivência melhor entre a família. Além do valor da indenização, o casal também deverá arcar com uma multa no valor de três salários-mínimos, que será direcionada ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). (Casal..., 2024).

Desta forma, é importante entender que após a consumação da adoção, a “devolução” do adotado, em um cenário ideal, não deve ocorrer. Devendo, assim, a responsabilidade civil ser a última medida a ser tomada, conforme ocorrida no presente caso, visto que a adoção é irrevogável, conforme previsto no artigo 39, §1°, do Estatuto da Criança e do Adolescente citado anteriormente.

E existiria responsabilidade civil neste caso? Qual ou quais as finalidades de uma sentença a ser proferida nesse processo?

Conforme citado anteriormente, o casal manteve a adoção durante quatro anos. Durante este período, a adolescente - na época em que foi adotada, ainda uma criança - experimentou diversas situações e relacionou a convivência com os pais adotivos e o irmão à ideia de família. Além disso, é inegável que no período em que permaneceu sob a guarda do casal houve a criação de expectativas sobre a adoção (Casal..., 2024).

Ademais, a rejeição inesperada da adolescente pelos seus pais não era previsível, uma vez que o processo de adoção judicialmente estaria finalizado. Esse impacto emocional na adoção foi decidido com fulcro no conceito de responsabilidade civil, vez que, causado o dano, aquele que a causa tem o dever de indenizá-lo. Cumpre salientar que a interrupção do contato entre os irmãos e a ausência de visitas do casal também poderá - ser um fator negativo ao emocional da menina anteriormente adotada.

Após passar pela segunda família e ser devolvida, a adolescente sofreu com a rejeição pela segunda vez. Assim, tanto esta estará emocionalmente abalada caso

venha a ser adotada novamente e, por seu histórico, outros casais poderão rejeitá-la, pois a desistência de uma adoção pode ser encarada pelos demais adotantes como um ponto negativo em relação à criança, fazendo com que os próximos interessados acabem desistindo da adoção e acreditando que a criança é o "problema":

> Geralmente a "devolução" ocorre nas adoções tarifas, muito mais pelas dificuldades dos pais no período de adaptação, dificuldades essas embasadas nas crenças e mitos sobre a vida pré-adotiva das crianças e pelo peso da genética herdada. [...] A família geralmente atribui determinados comportamentos às histórias de vida difíceis de serem esquecidas. Nestes casos a passagem do abrigo à casa da família deve ser acompanhada mais de perto pelos profissionais da Vara da Infância. [...)]. As motivações dos pais não foram devidamente conscientizadas na época pela adoção e encontraram barreiras na aceitação (Ladvocat, 2005, p. 03).

Assim, os requisitos para a configuração da responsabilidade civil foram preenchidos.

A conduta humana estabelecida pelo ato do abandono, a culpa (dolo), o nexo causal da situação e o dano à menina, hoje adolescente, estão presentes. Inegável o viés compensatório da sentença proferida. Indiscutível o caráter conferido ao valor condenatório, que conferirá à mesma um consolo, um conforto por parte daqueles que lhes causaram dissabor e sofrimento pelo ato de reabandono.

No entanto, a responsabilização civil, nesse caso, também serve como um importante instrumento para prevenir futuros atos de abandono e garantir a proteção integral da criança e do adolescente. Ao reconhecer o direito à reparação por danos morais, a justiça demonstra seu compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e equânime. Não apenas no caso exposto, mas também em outros diversos ocorridos no Brasil (Abreu, 2020).

Desta forma, é possível perceber a existência da responsabilidade civil no caso apresentado e, por esse motivo, a indenização é de suma importância ser aplicada perante o dano causado e, também, com a finalidade de prevenir que eventuais casos semelhantes venham a se repetir. Inegável, portanto, o caráter propedêutico da sentença condenatória.

Ademais, é importante ressaltar que a responsabilização civil deve ser a última medida a ser tomada, visto que não deve ser admitido o abandono do filho adotivo, vide artigo 227, §6º, da Constituição e demais leis aplicáveis.

CONCLUSÃO

Nesta escrita acadêmica, foram observados diversos aspectos relevantes à proteção do sujeito em desenvolvimento, bem como os enclaves que se tornam prejudiciais nesta construção do cidadão em relação à adoção, que ocorre em fase infanto-juvenil.

Então, conclui-se que a responsabilização civil é cabível em alguns casos de desistência da adoção e que a ordem pública deve agir de maneira otimizada a fim de reparar os danos causados à vítima, por meio da indenização e compensação aqueles indivíduos acometidos de atos insensíveis a moral e aos bons costumes, quando tratamos de seio familiar solidário.

Quanto à "devolução" dos adotados, caso que ocorre após sentença judicial transitada em julgado num processo de adoção, a situação, por mais grave que se apresenta, e considerando todos os reflexos jurídicos prescritos na legislação – bem como a vedação legal expressa desta conduta – a responsabilização se mostra ainda mais relevante, ganhando status de consectário jurídico da prática, bem como uma reafirmação da seriedade e irrevogabilidade de todo o processo (e da decisão dos adotantes, portanto).

Com a implementação dessas medidas cada vez mais repetidamente, espera-se uma redução significativa, senão a eliminação, dos casos de desistência de adoção no Brasil.

Isto porque, ao garantir um processo mais eficiente e eficaz, a justiça brasileira estará em pleno cumprimento do artigo 227 da Constituição, assegurando a proteção integral à criança e ao adolescente e promovendo o pleno desenvolvimento de seus direitos dentro do ambiente familiar.

REFERÊNCIAS

ABREU, Tâmara dos Reis de. As consequências jurídicas da desistência da adoção. **ARPEN – Registro Civil do Brasil**. Artigos. 2020. Disponível em: https://arpenrj.org.br/artigos/as-consequencias-juridicas-da-desistencia-da-adocao-por-tamara-dos-reis-de-abreu/. Acesso em: 09 fev. 2026.

ARAUJO ALVARENGA, Clarissa de. A adoção intuitu personae na perspectiva do melhor interesse da criança e do adolescente e da doutrina da proteção integral. **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Florianopolis, Brasil, v. 9, n.

1, p. 36 – 58, 2023. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0227/2023.v9i1.9509. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/direitofamilia/article/view/9509 . Acesso em: 4 fev. 2026.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara 1981.

BARANOSKI, Maria Cristina Rauch. **A adoção em relações homoafetivas.** 2. Ed. Ponta Grosa: Editora Uepg, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4277**, Trata-se sobre uma decisão aos direitos e igualdade nas relações homoafetivas no quesito família. Relator Ministro Ayres Britto. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635. Acesso em: 08 fev. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Lei 13509 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), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13509.htm. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

CASAL que adotou irmãos e devolveu menina é condenado em R$ 10 mil. **Portal Migalhas**. 12 de agosto de 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/413083/casal-que-adotou-irmaos-e-devolveu-menina-e-condenado-em-r-10-mil. Acesso em: 21 fev. 2026.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico sobre a devolução de crianças e adolescentes em estágio de convivência e adotadas.** Conselho

Nacional de Justiça; Associação Brasileira de Jurimetria – Brasília: CNJ, 2024.

COULANGES, Numa Deni Fustel de. **A Cidade Antiga**, 4. ed. Editora São Paulo: Edipro, 2009.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias.**11. ed, São Paulo: RT, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil -** Responsabilidade Civil. v. 7. 32. ed., São Paulo: Saraiva, 2018.

FARAJ, Suane Pastoriza; ANTONIAZZI, Mariana Peripolli Antoniazzi; SIQUEIRA Aline Cardoso**. Atuação dos conselheiros tutelares nos casos de entrega de um filho para adoção**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-82202021000200002. Acesso em: 09 fev. 2026.

FREIRE, Fernando. (Org) (1994). **Abandono e Adoção:** contribuições para uma cultura da adoção, II. Curitiba: Terre de Hommes. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/bvsms/resource/pt/mis-12129. Acesso em: 17 fev. 2026.

FURLAN, Alessandra Cristina; ESPOLADOR, Rita de Cássia Resquetti Tarifa; PAIANO, Daniela Braga. Desistência da adoção e “devolução” de crianças adotadas - uma reflexão sobre suas consequências à luz de decisões do STJ**. Portal Migalhas,** 2023. Disponível em https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/399193/desistencia-da-adocao-e-devolucao-de-criancas-adotadas. Acesso em: 28 fev. 2026.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil -** Responsabilidade Civil. v. 3. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito das Famílias**, v.6. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MALUCELLI, Andressa Pacenko. **Desafios para a proteção de crianças e adolescentes em relação ao acolhimento institucional pós-adoção.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas). Setor de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 10 de novembro de 2022.

MPRJ - MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. **O que se entende por adoção?** Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/135969/Sobre_Adocao.pdf Acesso em: 28 fev. 2026.

MORAES, Patrícia Jakeliny Ferreira de Souza; FALEIROS, Vicente de Paula. **Adoção e "devolução":**- resgatando histórias. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

NORONHA, Maressa Maelly Soares. PARRON, Stênio Ferreira. A evolução do Conceito de Família. **Revista Pitágoras,** v. 3, n. 3, p. 1-21, 2012.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 4029762-57.2017.8.24.0000.** Decisão sobre desistência da adoção em caso específico. J. 26.04.2018. Relator: Desembargador Rubens Schulz, Santa Catarina. 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/574139580/inteiro-teor-574139699. Acesso em: 11 fev. 2026.

SANTOS, Ana Paula Avelar dos. **"Devolução" de crianças e adolescentes em processo de adoção.** São Paulo: Dialética. 2021.

SOUZA, Hália Pauliv de. **Adoção tardia** - "devolução" ou desistência de um filho? A necessária preparação para adoção. Curitiba: Juruá, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil 2** – direito das obrigações e responsabilidade civil. 10. ed., São Paulo: Editora Método, 2015.

THOMÉ, Majoí Coquemalla. De "devolução" para reabandono: a criança como sujeito de direitos. **Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM**, artigos. Publicação de 09 de agosto de 2018. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/1292/De+devolu%C3%A7%C3%A3o+para+reabandono:+a+crian%C3%A7a+como+sujeito+de+direitos. Acesso em: 04 fev. 2026.

TAXONOMIA CREDIT

Maria Clara Schimposki; Maria Eduarda Jantara: trabalharam com a conceituação e evolução de objetivos, efetuaram a coleta e curadoria de dados (produziram, selecionaram e mantém os dados de pesquisa. Participaram do processo de investigação, coletando dados e evidências bibliográficas e legislativas. Zelaram pela validação de dados e informações constantes nos achados de pesquisa. Efetuaram a redação inicial do texto, retratando e discutindo os achados de pesquisa.

Zilda Mara Consalter: Supervisionou o desenvolvimento da coleta de dados e informações, além de orientar a composição do referencial teórico e legislativo do texto. Supervisionou o planejamento e execução da atividade de pesquisa da equipe. Revisou criticamente a redação inicial e concluiu o texto, com o refino, inserções e correções necessárias. Preparou o material bruto para a publicação.

Recebido em: 03/08/2026
Aceito em: 30/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12900

CIDADANIA E ESPAÇO URBANO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO URBANA NA ERA DIGITAL

CITIZENSHIP AND URBAN SPACE: CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF URBAN GOVERNANCE IN THE DIGITAL AGE

Alisson Carvalho de Alencar

Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, FADISP e Universidade de Salamanca/Espanha (dupla titulação). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas em 2015 (FGV/RJ). Professor Permanente dos Programas de Pós Graduação *Stricto sensu* da FADISP. Conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT).

alisson.alencar@unialfa.com.br

https://orcid.org/0009-0007-6614-5025

Carlos Eduardo Silva

Doutorando em Direito pela FADISP e ESC/TCEMT, Mestre em Direito do Estado com ênfase em Direito Ambiental e Urbanístico pela PUC-SP. Professor Universitário. Promotor de Justiça (MP-MT).

carlos.silva@mpmt.mp.br

RESUMO: A análise das transformações urbanas, digitais e institucionais evidenciou o enfraquecimento das formas tradicionais de participação política e a emergência de novas práticas de cidadania mediadas por tecnologias digitais. O estudo teve como objetivo discutir os desafios e as perspectivas da cidadania contemporânea, com ênfase na gestão democrática das cidades e na construção de espaços urbanos mais participativos e inclusivos. Para tanto, adotou-se metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e exploratória, articulada à análise comparativa de experiências desenvolvidas em Barcelona e Recife. Os resultados indicaram que as tecnologias digitais ampliam o engajamento, mas sua efetividade depende de políticas públicas, participação social e integração entre espaços físicos e digitais. Concluiu-se que a cidadania urbana demanda o uso da tecnologia como instrumento de coprodução democrática e fortalecimento do pertencimento ao território.
PALAVRAS-CHAVE: Cidadania urbana; Direito à cidade; Espaço público; Participação política; Tecnologia digital.

ABSTRACT: The analysis of urban, digital, and institutional transformations highlighted the weakening of traditional forms of political participation and the emergence of new citizenship practices mediated by digital technologies. The study aimed to discuss the challenges and prospects of contemporary citizenship, emphasizing democratic city governance and the creation of more participatory and inclusive urban spaces. To this end, a qualitative methodology—bibliographic and exploratory in nature—was adopted, combined with a comparative analysis of initiatives implemented in Barcelona and Recife. The results indicated that digital technologies enhance engagement, yet their effectiveness depends on public policies, social participation, and the integration of physical and digital spaces. The study concluded that urban citizenship requires the use of technology as a tool for democratic co-production and for strengthening the sense of belonging to the territory.
KEYWORDS: Digital technology; Political participation; Public space; Right to the city; Urban citizenship.

Como citar: ALENCAR, Alisson Carvalho de; SILVA, Carlos Eduardo. Cidadania e espaço urbano: desafios e perspectivas da gestão urbana na era digital. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 275-298, 2026.

INTRODUÇÃO

A cidadania se consolidou, historicamente, como um instituto vinculado às instituições estatais e ao exercício de direitos civis, políticos e sociais. Entretanto, as profundas transformações sociais, econômicas e tecnológicas que caracterizam o século XXI têm tensionado essa concepção tradicional.

A globalização, a crescente complexidade normativa e a expansão das tecnologias digitais modificaram as formas de interação entre Estado e sociedade, revelando as limitações dos modelos clássicos de representação e dos canais institucionais de participação política. Nesse cenário, a cidadania deixa de ser compreendida apenas como um conjunto de prerrogativas asseguradas pelo Estado e passa a incorporar novas dimensões de pertencimento, participação e construção coletiva do espaço público.

Essa mudança de paradigma é evidenciada por Campilongo (2001), ao sustentar que, na sociedade complexa, o Estado deixa de exercer o monopólio da mediação social, tornando necessária a reconstrução da cidadania a partir da pluralidade de atores, da autonomia dos sujeitos e da diversificação dos espaços de deliberação política. Sob essa perspectiva, a cidade assume posição central como o território em que se materializam as disputas por direitos, identidades e reconhecimento, convertendo-se em espaço privilegiado para a redefinição das formas de participação democrática.

Nessa mesma direção, Harvey (2012) afirma que o direito à cidade ultrapassa o simples acesso aos bens e serviços urbanos, consistindo na capacidade coletiva de produzir, transformar e governar o espaço urbano. Tal compreensão vem sendo aprofundada por autores contemporâneos, que reconhecem o direito à cidade como um direito coletivo permeado por desigualdades de classe, raça, gênero e território.

Além disso, Andrade e Brito (2022) observam que o avanço da urbanização desigual e a intensificação dos movimentos sociais fortaleceram a dimensão política desse conceito, enquanto Silva e Comelli (2024) defendem que sua efetivação pressupõe a descentralização do poder decisório e a ampliação de mecanismos democráticos capazes de incorporar grupos historicamente marginalizados aos processos de definição dos rumos da cidade.

A intensificação da urbanização, associada à lógica de mercantilização do espaço e às dinâmicas da pós-modernidade, reforça a fragmentação territorial e amplia os conflitos relacionados ao acesso aos direitos urbanos. Nesse contexto, a cidade transforma-se em um espaço de disputas simbólicas e materiais, no qual coexistem demandas por reconhecimento, inclusão social e justiça espacial. Como observa Sassen (2013), é precisamente nesse ambiente que a cidadania pode ser reinventada como prática ativa, crítica e conectada, impulsionada por novas formas de mobilização e participação coletiva.

Paralelamente, o avanço das tecnologias digitais introduziu novas possibilidades de interação entre cidadãos e poder público, redefinindo as formas de organização política e de exercício da participação social. Contudo, a incorporação dessas ferramentas não elimina os desafios estruturais da governança urbana. Ao contrário, evidencia a necessidade de superar modelos decisórios excessivamente centralizados e tecnocráticos, frequentemente materializados em processos de planejamento urbano marcados por participação apenas formal. A efetividade da gestão democrática das cidades passa, assim, pela construção de mecanismos capazes de articular inovação tecnológica, transparência institucional, deliberação pública e controle social.

É nesse entrecruzamento entre a crise dos modelos tradicionais de participação, a reorganização dos espaços urbanos e a expansão das tecnologias digitais que se insere a presente investigação. Parte-se da compreensão de que a fragmentação pós-moderna, associada à crescente influência de interesses econômicos sobre a produção do espaço urbano, impõe novos desafios à concretização da cidadania.

Diante disso, parte-se da hipótese de que as tecnologias digitais podem fortalecer práticas de participação cidadã e ampliar os mecanismos de gestão democrática das cidades, desde que inseridas em arranjos institucionais comprometidos com os direitos humanos, a inclusão social e a efetiva participação da sociedade nas decisões públicas. Assim, o objetivo deste estudo consiste em discutir os desafios e as perspectivas da cidadania contemporânea, com ênfase nas transformações do espaço urbano e na gestão democrática das cidades.

Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e exploratória, fundamentada em referenciais das áreas do Direito,

Sociologia Urbana e Ciência Política, complementada pela análise de experiências de governança urbana participativa. Justifica-se a pesquisa pela necessidade de compreender os impactos das transformações tecnológicas e urbanas sobre a participação democrática, contribuindo para o debate acerca da construção de modelos de governança mais inclusivos e voltados à efetivação do direito à cidade.

1. CIDADANIA E ESPAÇO URBANO: PERCURSO ATÉ A PÓS-MODERNIDADE

A cidadania manifesta sua dimensão mais concreta no espaço urbano, onde os direitos e deveres se materializam por meio das relações cotidianas entre indivíduos, instituições e território. Praças, vias públicas e demais equipamentos coletivos historicamente constituem espaços privilegiados de manifestação política, deliberação e convivência social, ao mesmo tempo em que as questões urbanas mobilizam intensamente a população por incidirem sobre interesses diretamente relacionados à vida cotidiana. Nesse contexto, Baumann (2001) observa que as cidades evidenciam as tensões entre liberdade e segurança, revelando o permanente conflito entre a ampliação dos direitos e os mecanismos de controle social.

Nas últimas décadas, entretanto, verificou-se uma transformação significativa nas formas de mobilização política. Parte das manifestações coletivas deslocou-se dos espaços físicos para o ambiente digital, impulsionada pela expansão das redes sociais e das tecnologias da informação. Conforme destaca Medina (2022), essas ferramentas não substituem os mecanismos tradicionais de participação, mas reconfiguram profundamente a gramática da ação política, modificando as formas de organização, mobilização e deliberação coletiva.

Essa transformação somente pode ser compreendida à luz da evolução histórica da cidadania. Desde a pólis grega até a consolidação do Estado moderno, a cidadania deixou de representar um vínculo territorial restrito para assumir progressivamente uma dimensão jurídico-política fundada na incorporação de direitos civis, políticos e sociais (Castoriadis, 1999). O Humanismo e o Iluminismo consolidaram a ideia de direitos universais

(Wolkmer, 2006, p. 29-49) e inalienáveis (Bobbio, 2004), enquanto a Revolução Francesa fortaleceu a associação entre cidadania, nacionalidade e participação política (Schnapper, 1998).

Após a Segunda Guerra Mundial, esse conceito foi ampliado pela incorporação dos direitos sociais como elemento constitutivo da cidadania, atribuindo ao Estado a responsabilidade pela promoção da igualdade material mediante políticas públicas. Essa concepção, característica do Estado do Bem-Estar Social, difundiu-se sobretudo nas democracias capitalistas ocidentais e consolidou o papel estatal na universalização dos direitos (Rolnik, 2015).

Nesse modelo, o território tornou-se o principal espaço de implementação das políticas públicas destinadas à redução das desigualdades e ao atendimento das demandas sociais. Esse processo impulsionou os movimentos urbanos das décadas de 1960 e 1970, que passaram a reivindicar não apenas melhores condições de infraestrutura e serviços públicos, mas também maior participação nas decisões sobre a produção do espaço urbano (Andrade; Brito, 2022).

Foi nesse contexto que Lefebvre (1968) formulou o conceito de direito à cidade, concebendo-o como uma reivindicação coletiva voltada à democratização da produção do espaço urbano e à resistência à sua apropriação mercantil. Em perspectiva convergente, Castells (2009) identificou os movimentos sociais urbanos como protagonistas da transformação das estruturas espaciais e da reconstrução da cidadania, reafirmando o território como espaço privilegiado de disputa política.

A partir da década de 1970, contudo, a crise do Estado do Bem-Estar Social e a ascensão das políticas neoliberais alteraram profundamente essa dinâmica. Conforme demonstram Dardot e Laval (2016), a retração das funções sociais do Estado, a desregulamentação econômica e a valorização da lógica de mercado reduziram a capacidade estatal de promover inclusão social e ampliaram a mercantilização das cidades.

No espaço urbano, esse processo intensificou a segregação socioespacial, aprofundou as desigualdades de acesso à moradia, aos serviços públicos e à infraestrutura urbana, ao mesmo tempo em que estimulou novas formas descentralizadas de organização coletiva. Segundo Dardot e Laval (2016), a América Latina vivenciou essa transformação de maneira

particularmente intensa, em razão dos programas de ajuste estrutural e dos regimes autoritários, circunstâncias que favoreceram o surgimento de experiências comunitárias posteriormente incorporadas aos debates sobre direito à cidade e gestão democrática.

No Brasil, a redemocratização fortaleceu os movimentos sociais urbanos e consolidou a participação popular como princípio estruturante da política urbana. As mobilizações por moradia, transporte e saneamento exerceram influência decisiva sobre a Assembleia Nacional Constituinte, culminando na incorporação da gestão democrática ao texto da Constituição Federal de 1988 (Andrade; Brito, 2022).

Esse processo foi posteriormente aprofundado pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que institucionalizou mecanismos participativos, como planos diretores, audiências públicas, conferências e conselhos de políticas urbanas. Conforme assinala Rolnik (2015), o diploma representou a positivação jurídica das reivindicações históricas dos movimentos urbanos, consolidando a gestão democrática como princípio orientador do desenvolvimento das cidades.

Paralelamente, a cidadania passou a incorporar novas dimensões relacionadas ao reconhecimento das diferenças culturais, étnicas, territoriais e de gênero. A convivência entre universalismo e particularismos tornou-se um dos principais desafios da democracia contemporânea, especialmente nos grandes centros urbanos, onde diferentes identidades se articulam em redes de reivindicação por reconhecimento e inclusão. Para Sassen (2010), as cidades globais constituem o principal espaço de manifestação dessas dinâmicas, tornando-se simultaneamente locais de diversidade, conflitos e inovação democrática.

Nessa perspectiva, Gomes (2002) ressalta que a cidadania permanece indissociável do território, uma vez que o exercício dos direitos depende da inserção dos indivíduos em redes espaciais de sociabilidade e pertencimento. Essa compreensão se torna ainda mais relevante diante da expansão das plataformas digitais, que modificaram profundamente os mecanismos de participação política e ampliaram os espaços públicos de deliberação. Assim, compreender a cidadania contemporânea exige reconhecer as mediações tecnológicas como parte integrante da experiência democrática.

1.1 A cidadania no contexto de complexidade dos conflitos urbanos contemporâneos

As transformações decorrentes da globalização, do neoliberalismo e da pós-modernidade alteraram profundamente as formas de organização social, econômica e política das cidades. Conforme observa Campilongo, esses fenômenos inauguraram novos referenciais para a compreensão das estruturas sociais contemporâneas, relativizando as fronteiras entre Estado e mercado, entre o local e o global e entre o público e o privado (Campilongo, 2001, p. 115).

Nesse cenário, o planejamento urbano passou a sofrer influência crescente das dinâmicas econômicas globais. Rolnik (2015) demonstra que a financeirização das cidades subordinou parcela significativa das políticas urbanas à lógica do mercado, comprometendo a efetividade do direito à cidade e restringindo os espaços institucionais de deliberação democrática.

Ao mesmo tempo, observa-se o enfraquecimento da centralidade estatal na mediação dos conflitos urbanos, acompanhado da emergência de novos atores sociais, como organizações da sociedade civil, organismos internacionais, plataformas digitais e movimentos em rede. Segundo Campilongo (2015), essa realidade demanda novas formas coletivas de exercício da cidadania, baseadas na autonomia, na pluralidade e na cooperação entre diferentes sujeitos sociais.

Essa compreensão é reforçada por Santana, Souto e Costa (2022), que identificam a consolidação de práticas híbridas de participação, articulando espaços físicos e digitais e atribuindo às plataformas tecnológicas papel cada vez mais relevante na formação da opinião pública e na mobilização política.

A cidade contemporânea passa, assim, a concentrar múltiplas disputas por reconhecimento, representação e acesso a direitos, refletindo a sobreposição de desigualdades de classe, raça, gênero e território. Conforme observa Rolnik (2015), os desafios atuais consistem na construção de instituições capazes de incorporar essas novas formas de participação e responder à crescente diversidade das demandas urbanas.

Nessa perspectiva, a cidadania deixa de representar mera condição jurídica vinculada ao pertencimento nacional para assumir caráter relacional, territorializado e permanentemente construído nas interações entre sujeitos,

instituições e espaços urbanos (Santos, 2020). O território deixa de constituir simples suporte físico da vida social e passa a desempenhar papel ativo na produção das desigualdades, condicionando o acesso a direitos, serviços públicos e oportunidades de participação (Santos, 2022).

Essa realidade evidencia que a exclusão social frequentemente se manifesta como exclusão territorial, produzindo espaços marcados por cidadania precária ou mesmo pela ausência de condições materiais para o exercício de direitos. A inserção nos circuitos da mobilidade, da informação, da infraestrutura urbana e da representação institucional torna-se elemento determinante para a efetividade da cidadania.

Nesse contexto, as tecnologias digitais assumem dupla dimensão. Ao mesmo tempo em que ampliam os canais de mobilização, transparência e participação democrática, também reproduzem assimetrias decorrentes da vigilância algorítmica, da desinformação e da concentração de poder nas plataformas digitais (Candido, 2000).

Desse modo, o direito à cidade e a cidadania digital se apresentam como dimensões complementares da democracia contemporânea. Ambos pressupõem não apenas o acesso aos espaços físicos e digitais, mas também a efetiva participação da sociedade na definição dos rumos das cidades e na formulação das políticas públicas. A construção de uma cidadania urbana compatível com a complexidade da sociedade contemporânea exige, portanto, mecanismos institucionais capazes de integrar participação presencial e digital, fortalecer a coprodução das decisões públicas e ampliar a inclusão democrática diante das transformações tecnológicas e territoriais.

2. PÓS-MODERNIDADE E O DIREITO NA SOCIEDADE COMPLEXA

O conceito de mal-estar da pós-modernidade, desenvolvido por Bauman (1998), refere-se ao sentimento de desorientação, insegurança e fragmentação decorrente das profundas transformações culturais, econômicas e políticas que caracterizam a sociedade contemporânea. Conforme observa Sennett (2003), a obra de Bauman tem como eixo central a liberdade, entendida não apenas como uma conquista da modernidade, mas também como fonte de inquietação, uma

vez que a flexibilização das estruturas sociais amplia a instabilidade, fragiliza os vínculos coletivos e intensifica a sensação de incerteza. Na contemporaneidade, esse processo é potencializado pela expansão das plataformas digitais e pela consolidação da sociedade em rede, que reconfiguram as formas de interação, participação e controle social.

Nesse contexto, a desregulamentação, característica das dinâmicas pós-modernas, favorece a multiplicação de mecanismos alternativos de regulação social e redefine as formas de exercício do poder. Para Bauman (1998), enquanto a modernidade buscava estabelecer uma ordem racional, previsível e passível de planejamento, a pós-modernidade rompe com essa lógica ao instituir relações marcadas pela fluidez, volatilidade e incerteza. Como complementa Sennett (2003), o controle social deixa de operar predominantemente por estruturas estatais centralizadas e passa a ser exercido de maneira difusa, por meio das dinâmicas do mercado, das tecnologias digitais e das redes de informação.

Essa transformação repercute diretamente sobre a organização das cidades. O planejamento urbano, tradicionalmente associado à atuação do poder público e à promoção do interesse coletivo, cede espaço à predominância da racionalidade econômica, na qual o território passa a ser estruturado segundo os interesses do capital. Nesse ambiente, produtos, relações sociais, estilos de vida e até identidades tornam-se marcados pela lógica da descartabilidade e da constante reinvenção, características da modernidade líquida descrita por Bauman (1998). A redução dos mecanismos regulatórios não resulta, entretanto, em maior liberdade coletiva, mas na produção de novas formas de desigualdade, insegurança e exclusão social.

Essa mudança representa uma ruptura com uma das principais promessas da modernidade: a conciliação entre liberdade, ordem e segurança. Na sociedade contemporânea, a estabilidade característica das instituições modernas dá lugar a um cenário de permanente incerteza, no qual a liberdade individual deixa de representar exclusivamente emancipação para converter-se, muitas vezes, em fonte de ansiedade e vulnerabilidade (Bauman, 1998).

Trata-se de um dilema que remonta às reflexões de Freud (2010), para quem a civilização exige renúncias individuais em troca de segurança coletiva. Na pós-modernidade, contudo, observa-se o movimento inverso: amplia-se a

liberdade formal, enquanto diminuem as garantias de proteção, pertencimento e estabilidade social.

No âmbito urbano, essas transformações alteram profundamente a forma de produção e gestão das cidades. Valores tradicionalmente associados à vida urbana, como coesão social, planejamento público e solidariedade, passam a coexistir com processos de privatização dos espaços, flexibilização regulatória e expansão das dinâmicas mercantis. Conforme destaca Harvey (2014), o deslocamento da centralidade do Estado para o mercado redefine os papéis sociais, fazendo com que os indivíduos sejam progressivamente tratados como consumidores, e não como cidadãos titulares de direitos.

A lógica da flexibilização também alcança as relações de trabalho e os mecanismos de produção econômica. Segundo Machado e Zanoni (2022), as plataformas digitais aprofundam a precarização laboral ao flexibilizarem normas protetivas, exigirem disponibilidade permanente e instituírem formas sofisticadas de controle algorítmico, que limitam a autonomia dos trabalhadores e fragilizam seus vínculos sociais. A tecnologia, portanto, embora amplie oportunidades de conexão e inovação, também reproduz novas modalidades de assimetria e concentração de poder.

Nessa perspectiva, a pós-modernidade pode ser compreendida como um período de reconfiguração das estruturas institucionais e das formas de pertencimento social. Santana, Souto e Costa (2022) sustentam que a reorganização simbólica da sociedade contemporânea, marcada pela desregulamentação das relações econômicas, pela aceleração do consumo e pelo enfraquecimento dos laços comunitários, modifica profundamente as formas de participação política e de construção da cidadania.

Os reflexos desse processo se tornam particularmente evidentes no espaço urbano. A crescente influência do capital financeiro e do mercado imobiliário sobre a produção das cidades intensifica processos de segregação socioespacial, amplia as desigualdades de acesso aos bens urbanos e restringe os espaços de participação democrática. Como observam Dardot e Laval (2016), a expansão da racionalidade neoliberal promove o esvaziamento das instâncias coletivas de deliberação, convertendo progressivamente direitos sociais em mercadorias e reduzindo a cidadania à lógica do consumo.

Diante desse cenário, o direito à cidade recupera centralidade como categoria crítica voltada à reconstrução da democracia urbana. Na perspectiva formulada por Lefebvre (1968), esse direito ultrapassa o acesso aos equipamentos urbanos, compreendendo a possibilidade de participação efetiva na produção, gestão e transformação dos espaços da cidade. Sua concretização pressupõe o fortalecimento de práticas democráticas capazes de assegurar o direito à informação, à livre expressão, ao reconhecimento das identidades culturais, étnicas, geracionais e de gênero, bem como o acesso universal aos serviços públicos essenciais, à mobilidade, ao lazer e aos espaços de convivência.

Embora a pós-modernidade tenha fragilizado parte das estruturas tradicionais de organização política e social, esse contexto também abre espaço para novas possibilidades de participação e inovação democrática. Conforme ressaltam Santana, Souto e Costa (2022), a crise da ordem moderna não representa necessariamente o enfraquecimento da democracia, mas a oportunidade de sua reconstrução a partir de modelos mais plurais, colaborativos e inclusivos.

Nesse sentido, a consolidação de uma cidadania compatível com a complexidade contemporânea exige a articulação entre instituições democráticas, tecnologias digitais e mecanismos efetivos de participação social, de modo a fortalecer processos decisórios baseados na escuta, no reconhecimento das diferenças e na ação coletiva.

3. TECNOLOGIAS E GESTÃO PÚBLICA: ENTRE A PROMESSA DA PARTICIPAÇÃO E OS RISCOS DA CAPTURA

A incorporação das tecnologias digitais à gestão pública tem sido apresentada como uma estratégia para ampliar a transparência, fortalecer a participação cidadã e aprimorar os processos de governança democrática. Entretanto, a efetividade dessas iniciativas depende menos da adoção de ferramentas tecnológicas do que da existência de instituições capazes de assegurar inclusão, transparência, controle social e capacidade de influência dos cidadãos sobre as decisões públicas. Com o objetivo de analisar essas potencialidades e limitações, este estudo examina as experiências de Barcelona

e Recife, cidades que adotaram mecanismos de participação digital em contextos políticos e socioeconômicos distintos (Avritzer, 2020).

Barcelona se consolidou como uma referência internacional em democracia digital a partir da criação da plataforma *Decidim*, lançada em 2016. Desenvolvida em software livre e orientada pelos princípios da transparência, auditabilidade e governança colaborativa, a plataforma permite a participação cidadã na elaboração de políticas públicas, na definição do orçamento municipal e no planejamento urbano. Além de disponibilizar um ambiente digital aberto, o modelo catalão integra oficinas presenciais, processos de formação cidadã e mecanismos permanentes de prestação de contas, fortalecendo a articulação entre participação digital e deliberação pública (Ajuntament de Barcelona, 2022)[2].

No Brasil, Recife vem desenvolvendo iniciativas voltadas à ampliação da participação cidadã por meio de plataformas digitais, destacando-se o Orçamento Participativo Digital e o aplicativo Conecta Recife. O relançamento do Orçamento Participativo Digital, em 2022, buscou atualizar uma experiência iniciada nas primeiras décadas dos anos 2000, permitindo que a população apresentasse propostas, participasse das votações e acompanhasse a execução das ações priorizadas. Na edição mais recente, participaram mais de trinta mil cidadãos, que apresentaram aproximadamente quatro mil propostas relacionadas à infraestrutura urbana, saúde, mobilidade, iluminação pública e cultura (Prefeitura de Recife, 2022).

Apesar desses avanços, a experiência recifense evidencia limitações relevantes. A participação permanece concentrada nas áreas mais favorecidas da cidade, refletindo desigualdades de acesso à internet, níveis diferenciados de escolaridade e distintas capacidades de utilização das tecnologias digitais. Conforme demonstram os dados da pesquisa TIC Domicílios (CETIC, 2023), a

[2] Entre 2020 e 2023, por meio da plataforma *Decidim*, os cidadãos de Barcelona decidiram sobre a alocação de até 75 milhões de euros do orçamento municipal, correspondentes a 5% do total, em projetos de interesse coletivo. Em sua edição mais recente, referente ao ciclo 2024–2027, cerca de 30 mil pessoas participaram da fase de priorização, totalizando mais de 100 mil apoios às propostas apresentadas, o que representa quase o triplo da participação na edição anterior. O processo também incorporou a participação de crianças, com 716 alunos de 8 a 13 anos engajados nas ágoras infantis em todos os distritos. Durante o *Decidim Fest 2023*, foram discutidos seus impactos concretos na transformação das práticas de participação cidadã e nos mecanismos de deliberação digital. Para mais informações e acesso à plataforma: https://decidim.barcelona/processes/pressupostos2024.

exclusão digital continua sendo um obstáculo significativo para a democratização dos processos participativos, especialmente nos territórios marcados por maior vulnerabilidade socioeconômica.

Esse cenário contrasta com a experiência de Barcelona, cuja política de participação digital é acompanhada por programas permanentes de inclusão tecnológica, mediação comunitária e formação cidadã. Além da plataforma *Decidim*, a administração municipal mantém escolas de cidadania digital e espaços de capacitação voltados a grupos em situação de vulnerabilidade, como idosos, migrantes e populações de baixa renda, ampliando as condições materiais para o exercício da participação política (Ajuntament de Barcelona, 2022).

Outro aspecto que diferencia as duas experiências refere-se aos mecanismos de responsabilização institucional. Em Recife, embora o Orçamento Participativo Digital tenha ampliado o número de participantes, parte significativa das propostas aprovadas não foi executada ou sofreu alterações sem justificativas suficientemente transparentes. A ausência de informações claras acerca dos critérios técnicos, financeiros ou jurídicos que fundamentaram essas decisões compromete a confiança dos cidadãos e reduz a credibilidade dos processos participativos (Prefeitura de Recife, 2022).

Essa realidade se aproxima do fenômeno denominado tokenismo digital, conceito desenvolvido por Fung (2015) para descrever modelos participativos em que os canais de consulta pública permanecem formalmente abertos, mas exercem reduzida influência sobre as decisões governamentais. Nesses casos, a participação assume caráter predominantemente simbólico, funcionando como instrumento de legitimação das políticas públicas sem assegurar efetiva capacidade deliberativa aos cidadãos.

No contexto brasileiro, essa limitação é agravada pelas desigualdades territoriais e digitais, que restringem o acesso aos mecanismos de participação e dificultam o exercício pleno da cidadania. Assim, a superação desse quadro exige mais do que inovação tecnológica, demandando compromisso institucional com a escuta ativa, critérios públicos de decisão, transparência administrativa e mecanismos permanentes de prestação de contas. Na mesma direção, Telles (2019) destaca que a ausência de devolutivas institucionais compromete a legitimidade democrática dos processos participativos.

Em Barcelona, por outro lado, a plataforma *Decidim* incorpora mecanismos permanentes de *accountability*. Cada processo participativo é acompanhado por relatórios públicos que apresentam as contribuições recebidas, os critérios utilizados para sua análise, as justificativas para aceitação ou rejeição das propostas e os limites técnicos ou jurídicos eventualmente existentes. Conforme ressalta Subirats (2021), essa prática fortalece a confiança institucional e aproxima a participação digital da efetiva formulação das políticas públicas.

No campo do planejamento urbano, Recife também incorporou ferramentas digitais aos processos de revisão do Plano Diretor, buscando ampliar a participação social nas decisões sobre o desenvolvimento da cidade. Todavia, estudos do Observatório das Metrópoles (2023) indicam que esses mecanismos continuam sendo utilizados predominantemente por segmentos com maior escolaridade e maior acesso às tecnologias digitais, reproduzindo desigualdades já existentes nos espaços presenciais de participação.

Como observam Santana, Souto e Costa (2022), quando desvinculada de processos educativos e de mediação territorial, a participação digital tende a beneficiar apenas os grupos já incluídos, convertendo-se em mais um fator de reprodução das desigualdades urbanas. Nessa perspectiva, Avritzer (2020) e Telles (2019) defendem que as plataformas digitais somente alcançam seu potencial democrático quando articuladas a oficinas comunitárias, escutas territoriais e processos permanentes de formação cidadã.

Outro elemento relevante refere-se à governança das próprias plataformas digitais. Enquanto Barcelona submete o funcionamento da *Decidim* à supervisão de comitês independentes compostos por representantes da sociedade civil, pesquisadores e gestores públicos, assegurando auditoria permanente e aperfeiçoamento contínuo do sistema (Ajuntament de Barcelona, 2022), Recife ainda não dispõe de mecanismos equivalentes de fiscalização externa, o que reduz as possibilidades de controle social sobre os processos digitais.

Questão igualmente sensível diz respeito ao tratamento dos dados produzidos pelas plataformas de participação. Embora Recife mantenha um Portal da Transparência ativo, ainda são limitadas as informações acerca da coleta, utilização e proteção dos dados provenientes das interações digitais,

circunstância que amplia preocupações relacionadas à privacidade, à vigilância algorítmica e ao uso econômico dessas informações (Eubanks, 2018).

Como advertem Dardot e Laval (2016), a tecnologia não constitui instrumento neutro, podendo tanto reforçar a racionalidade gerencial e mercantil quanto servir como mecanismo de democratização da gestão pública. A experiência recifense demonstra avanços relevantes na digitalização dos serviços e na ampliação dos canais de participação, mas ainda predomina uma utilização instrumental dessas ferramentas, voltada prioritariamente à prestação de serviços, em detrimento da construção de espaços efetivos de deliberação coletiva.

Nesse contexto, ganha relevância a adoção de modelos híbridos de participação, capazes de integrar plataformas digitais, assembleias comunitárias, oficinas territoriais e processos permanentes de escuta social. A experiência da revisão participativa do Plano Diretor de Recife evidencia que a articulação entre encontros presenciais e consultas digitais ampliou a diversidade temática das propostas apresentadas, especialmente nas áreas de mobilidade, habitação e meio ambiente (Prefeitura do Recife, 2022).

Ademais, a disponibilização dos mesmos conteúdos em formatos presencial e digital fortaleceu o engajamento da população e aumentou a confiança no processo deliberativo. Após a realização das oficinas territoriais, observou-se crescimento de 38% nas contribuições registradas nas plataformas digitais, demonstrando que a interação comunitária potencializa a participação on-line e reduz barreiras simbólicas ao exercício da cidadania (Prefeitura do Recife, 2022).

Persistem, contudo, desafios relacionados à inclusão de grupos historicamente sub-representados. Pesquisa sobre Juventudes e Política Urbana revelou que apenas 12% dos jovens residentes nas periferias de Recife percebem-se efetivamente incluídos nos processos decisórios da cidade (Prefeitura do Recife, 2022). Em contraste, Barcelona desenvolveu políticas integradas à plataforma *Decidim* voltadas especificamente para juventude, migração, igualdade de gênero e diversidade cultural, ampliando a representatividade dos grupos tradicionalmente excluídos (Ajuntament de Barcelona, 2022).

As experiências analisadas demonstram que o fortalecimento da democracia digital não decorre exclusivamente da adoção de plataformas tecnológicas, mas da construção de uma cultura institucional orientada pela transparência, inclusão, prestação de contas e formação cidadã. Conforme assinala Castells (2009), as redes constituem espaços de exercício do poder, mas somente produzem efeitos democráticos quando possibilitam escuta, conflito, deliberação e transformação social.

Nessa perspectiva, as tecnologias digitais revelam maior potencial democrático quando articuladas a mecanismos presenciais de participação, políticas de inclusão digital e estruturas institucionais comprometidas com a efetiva coprodução das decisões públicas (Santana; Souto; Costa, 2022).

4. ESPAÇO URBANO E A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA INCLUSIVA

A efetivação da cidadania no contexto urbano contemporâneo pressupõe a construção de cidades inclusivas, capazes de superar os limites da participação meramente formal e promover formas concretas de pertencimento territorial, político e simbólico. Parte-se da compreensão de que a cidadania somente se realiza plenamente quando se enraíza no espaço urbano e se articula às dinâmicas da vida cotidiana, especialmente em territórios marcados por profundas desigualdades socioespaciais.

Nessa perspectiva, o direito à cidade, formulado por Lefebvre (1968), constitui categoria central para a compreensão da cidadania contemporânea. Mais do que assegurar o acesso aos bens e serviços urbanos, esse direito compreende a possibilidade de todos os cidadãos participarem da produção, da ocupação, da gestão e da transformação do espaço urbano. Trata-se, portanto, de um direito coletivo, que transcende a condição de consumidor ou proprietário e reconhece a cidade como bem comum e espaço de realização da vida democrática.

Essa compreensão é reforçada por Harvey (2014), para quem o direito à cidade somente se concretiza por meio de práticas políticas capazes de enfrentar a lógica de mercantilização do espaço urbano e as dinâmicas de segregação produzidas pelo capitalismo contemporâneo. Todavia, o modelo predominante

de desenvolvimento urbano tem contribuído para aprofundar a fragmentação territorial, precarizar os serviços públicos e intensificar a valorização especulativa do solo urbano. Como consequência, a exclusão do espaço urbano converte-se também em exclusão da cidadania, na medida em que restringe o exercício efetivo dos direitos civis, políticos e sociais.

Essa dinâmica se manifesta em fenômenos como a gentrificação, a expansão periférica desordenada, a militarização de territórios vulneráveis e o persistente déficit habitacional. Segundo a Fundação João Pinheiro, o Brasil registrava, em 2022, um déficit de aproximadamente 6,2 milhões de moradias, correspondente a 8,3% dos domicílios ocupados, concentrado majoritariamente entre famílias com renda de até dois salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2023). O principal componente desse déficit decorre do comprometimento excessivo da renda familiar com o pagamento de aluguel, situação que atinge mais de 3,2 milhões de domicílios (Agencia Brasil, 2025).

Paradoxalmente, o Censo Demográfico de 2022 identificou a existência de aproximadamente 11,4 milhões de imóveis vagos no país, quantitativo significativamente superior ao déficit habitacional estimado (IBGE, 2022). Essa discrepância evidencia as distorções produzidas pela lógica especulativa do mercado imobiliário, na qual a função econômica da propriedade frequentemente prevalece sobre sua função social, comprometendo a efetivação do direito à moradia e do próprio direito à cidade.

Esse quadro é agravado pela disseminação dos condomínios fechados e pela consolidação da denominada cidade fortificada, conceito desenvolvido por Caldeira (2000) para descrever processos de urbanização marcados pela segregação espacial, pelo medo e pela privatização dos espaços urbanos. A configuração resultante reforça barreiras físicas e simbólicas entre diferentes grupos sociais, restringe o uso coletivo da cidade e aprofunda as desigualdades no acesso aos equipamentos públicos, à mobilidade e às oportunidades urbanas.

Embora o avanço das tecnologias digitais tenha ampliado as possibilidades de participação social na gestão pública, sua capacidade de promover inclusão democrática permanece condicionada à implementação de políticas estruturantes voltadas ao planejamento territorial, à redução das desigualdades e ao fortalecimento das redes comunitárias. A experiência

brasileira demonstra que a inovação tecnológica, isoladamente, não é suficiente para superar processos históricos de exclusão socioespacial.

Nesse sentido, o processo participativo de revisão do Plano Diretor de Recife evidencia tanto os potenciais quanto os limites da democracia digital. Assim, a utilização de plataformas eletrônicas ampliou os canais de participação cidadã, mas sua efetividade depende da transformação das demandas coletadas em políticas públicas concretas, especialmente nas áreas de mobilidade urbana, habitação, saneamento e qualificação dos espaços públicos (Prefeitura do Recife, 2022).

Essa perspectiva aproxima-se da noção de cidadania insurgente desenvolvida por Holston (2009), segundo a qual novas formas de cidadania emergem justamente nos territórios historicamente excluídos das políticas urbanas. Ao reivindicarem o direito à cidade por meio de ocupações urbanas, movimentos por mobilidade, coletivos periféricos e redes comunitárias, esses atores desafiam os modelos tradicionais de planejamento e produzem novas formas de participação política enraizadas na experiência cotidiana do território.

A consolidação de uma cidadania urbana inclusiva também pressupõe a valorização dos espaços públicos como bens comuns indispensáveis à convivência democrática. Contudo, o Diagnóstico Nacional de Espaços Públicos, elaborado pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2022), demonstra que apenas 35% dos municípios brasileiros dispõem de políticas estruturadas para gestão, manutenção e qualificação desses espaços, revelando importantes fragilidades na promoção do direito à cidade.

Sob essa perspectiva, a experiência de Barcelona revela uma concepção mais abrangente de governança urbana. A plataforma *Decidim* não constitui uma iniciativa isolada, mas integra um conjunto articulado de políticas públicas voltadas à participação cidadã, ao planejamento territorial e à sustentabilidade urbana.

Destaca-se, nesse contexto, o projeto *Superblocks (Superilles*), responsável pela reorganização de setores da cidade mediante a redução do tráfego de veículos, ampliação das áreas verdes, incentivo à mobilidade ativa e fortalecimento dos espaços de convivência comunitária. Conforme destaca o Ajuntament de Barcelona (2023), trata-se de uma estratégia que integra justiça

espacial, inovação urbana e participação democrática, reconhecendo que a qualidade dos espaços públicos constitui elemento essencial para a efetivação da cidadania.

Em contraste com os processos de fragmentação e segregação observados em diversas cidades brasileiras, a experiência catalã demonstra que a democratização do espaço urbano depende da articulação entre planejamento territorial, participação social e inovação institucional. Como observa Bauman (2001), a fluidez característica da modernidade contemporânea exige novas formas de reconstrução dos vínculos coletivos.

Nesse contexto, o espaço urbano deixa de representar apenas o cenário da vida social para constituir-se como ambiente privilegiado de produção de pertencimento, reconhecimento e participação democrática. Assim, a construção de cidades mais inclusivas exige não apenas instrumentos tecnológicos de participação, mas políticas públicas capazes de integrar justiça espacial, fortalecimento comunitário e governança democrática, consolidando o direito à cidade como expressão concreta da cidadania contemporânea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações digitais, institucionais e urbanas analisadas neste estudo evidenciam que a cidadania contemporânea ultrapassa os limites das concepções tradicionais vinculadas exclusivamente ao Estado e ao exercício formal de direitos. Em um contexto marcado pela globalização, pela fragmentação territorial e pela crescente digitalização das relações sociais, a participação cidadã passa a depender da articulação entre mecanismos institucionais de governança, inclusão social e inovação tecnológica.

A análise comparativa das experiências de Barcelona e Recife demonstrou que a adoção de plataformas digitais, embora amplie os canais de participação, não é suficiente para assegurar processos democráticos mais inclusivos. A efetividade da democracia digital mostrou-se condicionada à existência de políticas públicas voltadas à inclusão digital, à formação cidadã, à transparência dos processos decisórios, à prestação de contas e à capacidade institucional de incorporar as contribuições da sociedade na formulação e implementação das políticas urbanas. Na ausência desses elementos, as

tecnologias tendem a reproduzir desigualdades preexistentes e limitar a participação a um exercício predominantemente formal.

Os resultados também evidenciaram que iniciativas bem-sucedidas de governança urbana compartilham uma característica comum: a integração entre espaços físicos e digitais de participação. A experiência de Barcelona demonstra que plataformas digitais alcançam maior potencial democrático quando articuladas a políticas urbanas estruturantes, programas permanentes de capacitação cidadã e mecanismos de controle social. Em sentido diverso, o caso de Recife revela avanços relevantes na ampliação dos canais de participação, mas evidencia os desafios impostos pelas desigualdades socioespaciais, pela exclusão digital e pelas limitações institucionais na implementação das demandas coletivamente formuladas.

Verificou-se, ainda, que a efetivação do direito à cidade permanece diretamente relacionada à capacidade de construção de espaços urbanos inclusivos, nos quais a tecnologia seja compreendida como instrumento de fortalecimento da democracia e não como finalidade em si mesma. A cidadania urbana, nesse contexto, exige processos permanentes de escuta, coprodução de políticas públicas e participação social capazes de aproximar as decisões governamentais das necessidades concretas dos territórios.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de uma cidadania compatível com a complexidade da sociedade contemporânea depende da articulação entre inovação tecnológica, planejamento urbano, justiça espacial e fortalecimento institucional. As tecnologias digitais revelam significativo potencial para ampliar a participação democrática, desde que integradas a modelos híbridos de governança que conciliem deliberação presencial e digital, promovam inclusão social e assegurem transparência, responsabilização e efetiva influência dos cidadãos sobre as decisões públicas.

Por fim, a pesquisa evidencia a necessidade de aprofundar os estudos empíricos sobre os impactos da governança digital na formulação das políticas urbanas, especialmente quanto à inclusão de grupos historicamente marginalizados, à redução das desigualdades digitais e à avaliação da efetividade dos mecanismos participativos. O fortalecimento da cidadania urbana demanda, assim, o desenvolvimento de modelos institucionais capazes de integrar tecnologia, participação social e direito à cidade, consolidando

práticas democráticas mais inclusivas e compatíveis com os desafios da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

AJUNTAMENT DE BARCELONA. **Decidim Barcelona**. Barcelona, 2022. Disponível em: https://decidim.barcelona. Acesso em: 23 maio 2025.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. **Superblocks: transformant la ciutat**. Barcelona, 2023. Disponível em: https://ajuntament.barcelona.cat. Acesso em: 23 maio 2025.

ANDRADE, L. F. S.; BRITO, M. J. de. Direito à cidade: uma revisão da produção científica (1995-2020). **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 14, n. 4, p. 2637–2667, 2022. DOI: 10.12957/rdc.2022.60322.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios sobre teoria política e Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico nacional de espaços públicos**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/diagnostico-nacional-de-espacos-publicos-2022-e-lancado-pelo-ministerio-das-cidades. Acesso em: 24 maio 2025.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.

CAMPILONGO, A. **Sociologia jurídica: introdução crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

CANDIDO, A. **A cidadania cultural**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**. São Paulo: Cetic.br, 2023. Disponível em: https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/. Acesso em: 24 maio 2025.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

EUBANKS, V. **Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor**. New York: St. Martin's Press, 2018.

FREUD, S. **O mal-estar na civilização**. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/. Acesso em: 24 maio 2025.

FUNG, A. Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 513–522, 2015. DOI: 10.1111/puar.12361.

GOMES, P. C. da C. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. London: Verso, 2012.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

HOLSTON, J. **Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 24 maio 2025.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 1968.

MACHADO, S.; ZANONI, A. P. (org.). **Plataformas digitais: o trabalho controlado por plataformas digitais no Brasil: dimensões, perfis e direitos**. Curitiba: UFPR, Clínica Direito do Trabalho, 2022.

PALACIOS VALENCIA, Y.; GARCÍA MEDINA, J. (dir.). **Perspectiva iberoamericana en derechos humanos y sistema penal**. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Relatório nacional: revisão do Plano Diretor de Recife**. 2023. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br. Acesso em: 23 maio 2025.

PREFEITURA DO RECIFE. **Orçamento Participativo Digital – 2022**. Recife, 2022. Disponível em: https://op.recife.pe.gov.br. Acesso em: 24 maio 2025.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTANA, F. B. de; SOUTO, E.; COSTA, L. C. **Transformação digital: estratégia para um município inteligente, humano e sustentável**. Brasília, DF: Confederação Nacional de Municípios, 2022.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2020.

SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SASSEN, S. **Cidades na economia global**. São Paulo: Studio Nobel, 2013.

SCHNAPPER, D. Os limites da expressão empresa cidadã. *In:* MORIN, E.; PRIGOGINE, I. (org.). **A sociedade em busca de valores: para fugir à alternativa entre o cepticismo e o dogmatismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

SENNETT, R. **O declínio do homem público**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SILVA, R. C. M. da; COMELLI, T. Vidas que importam: por uma agenda de cidadania e de não violência nas favelas cariocas. **Revista Thésis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, 2023. DOI: 10.51924/revthesis.2023.v4.447.

SUBIRATS, J. Innovación democrática y transformación urbana: el caso de Barcelona. **Revista Iberoamericana de Gobierno Local**, n. 29, p. 1–17, 2021.

TELLES, V. da S. Cidadania e políticas públicas: territorialização e escuta ativa. **Revista Brasileira de Políticas Urbanas**, v. 6, n. 2, p. 97–115, 2019.

WOLKMER, M. de F. Cidadania cosmopolita, ética intercultural e globalização neoliberal. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 24, n. 46, p. 29–50, 2003. Acesso em: 12 set. 2025.

TAXONOMIA CREDIT

Alisson Carvalho de Alencar: Redação – versão original.

Carlos Eduardo Silva: Redação, revisão e edição.

Recebido em: 10/03/2026
Aceito em: 30/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12675

PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS SEM URGÊNCIA E ARBITRAGEM: O DIREITO AUTÔNOMO À PROVA

ADVANCE TAKING OF EVIDENCE IN NON-URGENT CASES AND ARBITRATION: THE AUTONOMOUS RIGHT TO EVIDENCE

Catarina de Macedo Buzzi

Pós-graduada em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-Graduanda em Direito Marítimo e Portuário pela Universidade de Santa Cecília (UNISANTA). Bacharela em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduada em Administração de Empresas pela Unisul Business School (UBS). Advogada.

prof.lucas@facint.edu.br

Rennan Thamay

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca, PUC/RS e Università degli Studi di Pavia. Mestre em Direito pela UNISINOS e pela PUC Minas. Especialista em Direito pela UFRGS. Professor Titular do programa de graduação e pós-graduação (Doutorado, Mestrado e Especialização) da FADISP. Professor Titular e coordenador de cursos no Instituto ITER. Membro do IAPL (International Association of Procedural Law), do IIDP (Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal), do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual), IASP (Instituto dos Advogados de São Paulo), da ABDPC (Academia Brasileira de Direito Processual Civil), do CEBEPEJ (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais), da ABDPro (Associação Brasileira de Direito Processual), do CEAPRO (Centro de Estudos Avançados de Processo).

rennan.thamay@hotmail.com

https://orcid.org/0000-0002-3271-5655

RESUMO: O Código de Processo Civil de 2015 promoveu relevante modificação do regime da produção antecipada de provas ao reconhecer, de modo expresso, a autonomia do direito à prova e admitir sua utilização para além de situações de urgência e de sua vinculação necessária à futura propositura de demanda judicial. Essa ampliação normativa suscita importantes controvérsias quando a relação jurídica subjacente se encontra submetida à arbitragem, especialmente no que se refere à definição da jurisdição competente para o processamento da produção antecipada de provas desprovida do requisito da urgência e não expressamente prevista na convenção arbitral. O artigo examina criticamente a admissibilidade da produção antecipada de provas no âmbito da arbitragem à luz do regime do artigo 381 do CPC, distinguindo-se as hipóteses fundadas na urgência daquelas orientadas por finalidades informativas e preventivas. A pesquisa adota método jurídico-dogmático, com enfoque dedutivo. Demonstra-se que, embora a produção antecipada de provas de natureza urgente apresente compatibilidade consolidada com a jurisdição arbitral, a submissão das hipóteses não urgentes à arbitragem revela tensões teóricas e práticas relacionadas à autonomia do direito à prova, ao alcance da cláusula compromissória e à função sistêmica atribuída pelo legislador às hipóteses dos incisos II e III do artigo 381 do CPC. Conclui-se que a definição da jurisdição competente para a tutela probatória em contextos arbitrais não comporta soluções simplistas, exigindo análise funcional da finalidade da prova, da estrutura da convenção de arbitragem e das condições de efetividade da tutela jurisdicional.

PALAVRAS-CHAVE: Arbitragem; Cláusula compromissória; Direito à prova; Jurisdição; Produção antecipada de provas.

ABSTRACT: Brazil's 2015 Code of Civil Procedure significantly reformed the framework for the advance taking of evidence by expressly recognizing the right to evidence as an autonomous right and allowing its exercise regardless of urgency or any intention to bring subsequent court proceedings. This broader framework raises important questions where the underlying legal relationship is subject to arbitration, particularly as to which forum has jurisdiction over requests for the advance taking of evidence that involve no urgency and are not expressly covered by the arbitration agreement. This article critically examines the availability of this procedure in the context of arbitration under Article 381 of the Code, distinguishing urgent cases from those aimed at informing the parties' decisions and preventing disputes. The study adopts a doctrinal legal research method and a deductive approach. It shows that, while the compatibility of urgent evidence-taking measures with arbitral jurisdiction is well established, referring non-urgent requests to arbitration gives rise to theoretical and practical tensions concerning the autonomous nature of the right to evidence, the scope of the arbitration clause, and the role assigned to the grounds set out in Article 381(II) and (III) within the procedural system. The article concludes that determining jurisdiction over evidence-taking requests in the context of arbitration requires more than a categorical rule. It calls for a functional assessment of the purpose for which the evidence is sought, the terms and structure of the arbitration agreement, and the conditions necessary to ensure effective legal protection.

KEYWORDS: Arbitration; Arbitration clause; Right to evidence; Jurisdiction; Advance taking of evidence.

Como citar: BUZZI, Catarina de Macedo; THAMAY, Rennan. Produção antecipada de provas sem urgência e arbitragem: o direito autônomo à prova. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 299-317, 2026.

INTRODUÇÃO

A disciplina da produção antecipada de provas no Código de Processo Civil de 2015 representa mudança significativa na forma como o sistema processual brasileiro compreende a função da atividade probatória. Ao reconhecer expressamente a possibilidade de sua utilização para além de situações de urgência e de sua vinculação necessária à futura propositura de demanda judicial, o legislador conferiu centralidade à ideia de um direito autônomo à prova, apto a ser exercido de maneira independente da declaração de um direito material em caso concreto. Essa opção desloca a prova de uma lógica instrumental para um plano mais amplo, no qual assume funções informativas, preventivas e racionalizadoras do acesso à justiça.

Esse redesenho dogmático projeta efeitos relevantes quando a controvérsia subjacente se encontra submetida à arbitragem. Embora a compatibilidade entre a jurisdição arbitral e a concessão de tutelas de urgência, inclusive aquelas voltadas à preservação de meios de prova, esteja hoje amplamente reconhecida, a ampliação das hipóteses legais de produção antecipada de provas suscita dúvidas quanto à definição da jurisdição competente nos casos em que a pretensão probatória não se funda na urgência e a convenção de arbitragem não contempla, de modo expresso. Nesse contexto, a autonomia do direito à prova, afirmada pelo CPC, passa a tensionar os limites objetivos da cláusula compromissória e a própria extensão da jurisdição arbitral.

A relevância prática e teórica do tema foi intensificada pelo recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, que admitiu a competência do tribunal arbitral para processar e julgar a produção antecipada de provas sem urgência, ainda que inexistente previsão específica na cláusula compromissória. A decisão reacendeu o debate acerca da natureza jurídica dessa ação, da função sistêmica atribuída às hipóteses previstas nos incisos II e III do artigo 381 do CPC e da compatibilidade dessas finalidades com a lógica própria da arbitragem. As reações críticas evidenciam que a controvérsia não se resolve apenas no plano da autonomia privada, mas exige reflexão mais aprofundada sobre os fundamentos e os limites da tutela probatória em ambientes jurisdicionais distintos.

À vista disso, o presente artigo propõe-se a examinar a admissibilidade da produção antecipada de provas no âmbito da arbitragem, distinguindo-se as hipóteses fundadas na urgência daquelas desprovidas desse requisito. Busca-se analisar o regime jurídico da produção autônoma de provas à luz do CPC de 2015, identificar os critérios relevantes para a definição da competência jurisdicional em contextos arbitrais e avaliar as principais construções que se formaram em torno do tema, com especial atenção às divergências quanto à extensão da cláusula compromissória e à autonomia do direito à prova.

A investigação desenvolve-se por meio de pesquisa jurídico-dogmática, de natureza qualitativa, baseada na análise da legislação vigente, pela abordagem dedutiva. Adota-se abordagem analítico-sistemática, orientada pela coerência interna do ordenamento processual e pela articulação entre os princípios que regem a tutela do direito à prova e a arbitragem como método jurisdicional de resolução de controvérsias.

1. A PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

O Código de Processo Civil, ao disciplinar a produção autônoma de provas, estabelece as situações em que se admite o manejo desse instrumento processual, conforme delineado nos incisos do artigo 381. A primeira hipótese de admissibilidade refere-se à existência de risco concreto de que a apuração de determinado fato venha a se tornar inviável ou excessivamente onerosa no tempo, seja em razão da natureza transitória do objeto probatório, seja em decorrência de circunstâncias fáticas suscetíveis de alteração ou perecimento.

O segundo fundamento legal relaciona-se à função instrumental da prova como meio apto a favorecer soluções consensuais ou outros mecanismos adequados de resolução de controvérsias, ao permitir que as partes tenham acesso prévio a informações relevantes para a avaliação racional de seus interesses e possibilidades jurídicas. Por fim, é revista no inciso III a hipótese em que o conhecimento antecipado dos fatos, obtido mediante a produção probatória, possa servir como critério objetivo para a decisão de propor, delimitar ou mesmo evitar o ajuizamento de demanda judicial, contribuindo para a racionalização do uso da jurisdição.

Não obstante a previsão expressa das hipóteses constantes do artigo 381 do Código de Processo Civil de 2015, parte doutrina sustenta que o referido dispositivo não possui caráter exaustivo quanto às situações em que se admite o exercício autônomo do direito à prova (Ferreira, 2014, p. 57). Nessa linha interpretativa, conforme exposto por Talamini (2016, p. 264), o rol legal deve ser compreendido como exemplificativo, e não como limitação ao acesso à atividade probatória.

Sob essa perspectiva, a admissibilidade da produção autônoma de provas encontra fundamento suficiente sempre que o requerente demonstrar a existência de interesse jurídico concreto na obtenção do elemento probatório, ainda que a situação fática apresentada não se amolde, de maneira estrita, às hipóteses descritas nos incisos do artigo 381. Tal compreensão decorre da própria concepção da prova como objeto de um direito autônomo, cuja tutela não se esgota na lógica instrumental clássica voltada exclusivamente à futura propositura de ação (Talamini, 2016, p. 264-265).

Ainda que se admita uma leitura ampliativa das hipóteses legais, mostra-se metodologicamente relevante apreender a racionalidade subjacente às situações expressamente contempladas. No que se refere ao inciso I do artigo 381 do Código de Processo Civil, a finalidade consiste em viabilizar a colheita do elemento probatório diante da probabilidade de deterioração, desaparecimento ou inviabilização futura do meio de prova. Nessa conformação, a produção autônoma assume feição funcionalmente cautelar, voltada à preservação da utilidade do resultado probatório (Talamini, 2016, p. 264-265).

A urgência que legitima essa modalidade de tutela, contudo, não se confunde com aquela exigida para a concessão de tutelas provisórias de natureza antecipatória ou cautelar, nos moldes tradicionais do sistema processual. No âmbito da produção autônoma de provas, o requisito apresenta contornos próprios, uma vez que a medida não se projeta, ao menos de forma imediata, sobre a definição de posições jurídicas substanciais, nem implica antecipação de efeitos típicos do provimento final de mérito.

Em razão dessa característica, o encargo argumentativo imposto ao requerente revela-se menos rigoroso quando comparado às tutelas provisórias, pois a atividade probatória, em sua fase inicial, tende a produzir repercussões limitadas na esfera jurídica do requerido. Tal circunstância, entretanto, não

autoriza a conclusão de que o deferimento da medida se dê de forma automática ou desprovida de controle jurisdicional. A admissibilidade da produção da prova permanece condicionada à observância de seus limites internos, relacionados à pertinência, necessidade e adequação do meio probatório, bem como de seus limites externos, vinculados aos pressupostos processuais e às garantias do contraditório e da proporcionalidade.

Ressalte-se que, a produção autônoma de provas não se identifica, sob o ponto de vista dogmático-processual, com a tutela cautelar em caráter antecedente. Embora ambas as técnicas processuais sejam prévias à instauração de uma demanda principal, tratam-se de instrumentos distintos, estruturados a partir de pressupostos normativos, finalidades e regimes jurídicos próprios (Fuga, 2025, p. 49).

Por outro lado, em sentido diverso do modelo adotado pelas legislações processuais anteriores, o Código de Processo Civil de 2015 promoveu alteração relevante ao reconhecer, de modo expresso, a admissibilidade da produção autônoma de provas em contextos que não se encontram condicionados à demonstração de urgência. Tal opção legislativa representa um deslocamento conceitual em relação à tradição anterior, na qual a antecipação da atividade probatória estava predominantemente associada à necessidade de preservação do meio de prova diante de risco (Fuga, 2025, p. 24).

No novo regime, o legislador adotou formulação deliberadamente aberta, ao contemplar, nos incisos II e III do artigo 381, hipóteses em que a produção probatória se justifica por razões de funcionalidade sistêmica do processo, e não pela urgência temporal. Nessas situações, a prova é admitida como instrumento apto a subsidiar mecanismos adequados de resolução de conflitos, inclusive de natureza consensual, bem como como meio de obtenção de conhecimento prévio dos fatos capaz de orientar a decisão racional acerca da propositura, delimitação ou dispensa do ajuizamento de demanda judicial.

Essa ampliação normativa revela uma concepção mais flexível da atividade probatória, descrita por Luz (2024, p. RB-1.18) como máxima eficiência probatória, alinhada à compreensão da prova como objeto de tutela jurisdicional autônoma e como elemento estruturante de um sistema processual orientado à eficiência, à racionalização do acesso à jurisdição e à

redução de litígios desnecessários, sem que isso implique a mitigação das garantias processuais fundamentais.

Já, nas hipóteses contempladas nos incisos II e III do artigo 381 do CPC, a atividade probatória assume função eminentemente informativa, na medida em que o conhecimento antecipado dos fatos pode influenciar, de forma decisiva, a definição das condutas a serem adotadas pelo interessado. A prova produzida, nesses casos, tem potencial para fornecer subsídios objetivos à avaliação de alternativas jurídicas e extrajurídicas, permitindo a ponderação acerca da conveniência de adotar ou abster-se de determinadas iniciativas, como a celebração de negócios jurídicos, a adoção de providências administrativas ou a propositura de demanda judicial (Dinamarco, 2024, p. 117).

A partir dessa lógica, a produção antecipada pode operar como mecanismo de racionalização do acesso à jurisdição, ao revelar, previamente, a consistência fática de uma eventual pretensão, já que independe da existência de um direito (Rodrigues, 2024, p. 54). Quando o conteúdo probatório obtido evidencia a fragilidade dos fundamentos de fato que sustentariam a propositura de ação, o procedimento pode atuar como fator de desestímulo ao ajuizamento de demandas desprovidas de lastro probatório suficiente. Nesse sentido, produção antecipada de provas não se limita a viabilizar a formulação de pretensões, mas também pode desempenhar papel relevante na contenção de litígios infundados, contribuindo para a utilização mais criteriosa da tutela jurisdicional (Didier Jr, 2016, p. 649).

2. A PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS E A ARBITRAGEM: UMA DELIMITAÇÃO INICIAL

À luz da possibilidade de submissão à arbitragem das controvérsias relacionadas ao direito à produção de provas, admite-se que as partes, no exercício da autonomia privada, estabeleçam, por meio de cláusula compromissória ou de compromisso arbitral, que eventuais disputas dessa natureza sejam apreciadas por tribunal arbitral (Yarshell, 2007, p. 53). Nessa hipótese, a definição da jurisdição decorre diretamente da vontade manifestada

pelas partes, não se verificando, em princípio, óbice à atuação do juízo arbitral na condução do procedimento probatório (Talamini, 2016, p. 80).

Quando a convenção de arbitragem contempla de forma expressa a produção autônoma de provas, a competência do tribunal arbitral apresenta-se de maneira clara, uma vez que a matéria se encontra abrangida pelo âmbito objetivo da convenção (Pereira; Leite, 2024, p. 365). A controvérsia emerge, contudo, nas situações em que a cláusula compromissória é silente quanto a esse ponto específico. Nesses casos, coloca-se em debate se a autonomia reconhecida ao direito à prova seria suficiente para dissociá-lo da relação jurídica material submetida à arbitragem, sobretudo quando a medida probatória não se justifica por razões de urgência (Arsuffi, 2019, p. 181).

Tal questionamento envolve a delimitação do alcance da convenção arbitral e a definição dos contornos da competência do tribunal arbitral diante de um procedimento que, embora relacionado ao conflito subjacente, pode ser instaurado de forma independente e com finalidade predominantemente informativa.

3. A PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS FUNDADA NA URGÊNCIA NO ÂMBITO DA ARBITRAGEM

Na apreciação das circunstâncias que legitimam a produção antecipada de provas, especialmente quando fundada na hipótese de urgência, é possível adotar como parâmetro analítico a existência de risco concreto de dano de difícil ou impossível reparação como fundamento (Zavascki, 2009, p. 80). A urgência, nesse contexto, não se apresenta como conceito abstrato, mas como resultado da probabilidade de comprometimento da utilidade futura do meio de prova, seja pela sua natureza perecível, seja pela instabilidade das condições fáticas necessárias à sua adequada colheita.

No âmbito da arbitragem, a tutela de urgência encontra previsão expressa na Lei de Arbitragem desde sua redação originária, o que evidencia a compatibilidade estrutural entre o juízo arbitral e a concessão de medidas dessa natureza. As modificações introduzidas pela Lei n. 13.129/2015 assumem especial relevância nesse cenário, ao enfrentarem críticas dirigidas ao antigo § 4º do artigo 22 da Lei n. 9.307/1996. O texto então vigente autorizava os

árbitros, diante da necessidade de medidas coercitivas ou cautelares, a solicitá-las ao órgão do Poder Judiciário que seria originalmente competente para julgar a causa.

A redação desse dispositivo foi objeto de questionamento consistente, na medida em que poderia induzir à interpretação de que as medidas cautelares estariam necessariamente submetidas à jurisdição estatal, mesmo quando a controvérsia principal estivesse validamente submetida à arbitragem (Vilela, 2005, p. 34). Tal leitura era considerada incompatível com a lógica da autonomia da jurisdição arbitral e com o reconhecimento da plena capacidade dos árbitros para exercer funções jurisdicionais, inclusive no que se refere à concessão de tutelas de urgência, ressalvadas apenas as hipóteses em que se faça indispensável a atuação do Poder Judiciário para fins de execução coercitiva (Rocha, 2017, p. 40).

A disciplina vigente afasta as ambiguidades quanto à competência do tribunal arbitral para apreciar e conceder tutelas de urgência, inclusive aquelas de natureza cautelar ou assecuratória (Franzoni; Lima Neto, 2019). Reconhece-se aos árbitros a atribuição para determinar medidas destinadas à preservação de direitos e à proteção da utilidade do procedimento arbitral, desde que observados os limites decorrentes da convenção de arbitragem e do devido processo legal (Salla, 2013, p. 185).

No que se refere, especificamente, às medidas de urgência vinculadas à produção de provas, a definição da jurisdição competente para apreciá-las no âmbito da arbitragem está diretamente condicionada ao momento em que a providência é requerida, distinguindo-se as situações anteriores e posteriores à constituição do tribunal arbitral. Esse recorte temporal assume relevância decisiva para a identificação do órgão apto a exercer a função jurisdicional de forma adequada.

Quando o pedido é formulado antes da instauração do tribunal arbitral, a competência, como regra, é atribuída ao Poder Judiciário, salvo se as partes tiverem convencionado solução diversa ou se o regulamento aplicável prever a atuação de árbitro de emergência, pelo critério já delineado. Nessa hipótese, a atuação do juízo estatal decorre de autorização legal expressa, nos termos do artigo 22-A da Lei de Arbitragem, que confere ao Judiciário competência

residual para a concessão de tutelas de urgência destinadas a assegurar a eficácia da arbitragem ainda não instaurada.

Tal compreensão é corroborada pela lição de Talamini (2016, p. 590), ao sustentar que, como regra geral, a competência para a apreciação de medidas urgentes e de natureza preparatória, quando relacionadas a controvérsia submetida a convenção de arbitragem, permanece com o juízo estatal enquanto não houver a constituição do tribunal arbitral. Essa orientação abrange, inclusive, os pedidos de produção antecipada de provas, os quais, nesse estágio prévio, não podem ser submetidos à apreciação de órgão arbitral ainda inexistente.

O autor (Talamini, 2016, p. 590) ressalva, contudo, a possibilidade de solução diversa nos casos em que as partes tenham expressamente pactuado a adoção de procedimento urgente pré-arbitral, como ocorre nos regimes que admitem a arbitragem de emergência. Nessas hipóteses excepcionais, a produção antecipada da prova poderá ser submetida ao mecanismo arbitral previamente convencionado, deslocando-se, de forma legítima, a competência do Poder Judiciário para o órgão arbitral instituído com essa finalidade específica.

Outrossim, de acordo com Nanni (2015, p. 133), ainda que haja previsão contratual ou regulamentar para a atuação de árbitro de emergência, subsiste a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em situações qualificadas por urgência excepcional. Trata-se de hipóteses nas quais a gravidade e a iminência do risco não permitem sequer a espera pelo acionamento do mecanismo arbitral emergencial, sob pena de comprometimento irreversível da utilidade da tutela pretendida. Nessas circunstâncias extremas, a atuação jurisdicional estatal encontra fundamento na necessidade de evitar a negativa de tutela jurisdicional efetiva.

Por sua vez, uma vez constituído o tribunal arbitral, a competência para o exame de pedidos relacionados à tutela de urgência, inclusive aqueles voltados à produção de provas, transfere-se, como regra, ao próprio órgão arbitral. Essa atribuição decorre da plena instalação da jurisdição arbitral, que passa a exercer, de forma prioritária, as funções decisórias inerentes ao conflito submetido à convenção de arbitragem (Rocha, 2017, p. 58). Permanece ressalvada, contudo, a possibilidade de atuação do Poder Judiciário em

hipóteses de urgência excepcional, nas quais circunstâncias extraordinárias impeçam a obtenção de tutela eficaz no âmbito arbitral em tempo útil (Meireles, 2020, p. 453-454).

Independentemente do momento em que a medida de urgência tenha sido deferida pelo juízo estatal, seja antes da constituição do tribunal arbitral, seja no curso do procedimento arbitral, compete aos árbitros exercer o controle posterior sobre tais decisões. Nessa condição, caberá ao tribunal arbitral avaliar a subsistência da medida concedida, podendo confirmá-la, modificá-la ou revogá-la, conforme juízo próprio acerca de sua adequação e necessidade. Esse regime encontra respaldo expresso no artigo 22-B da Lei de Arbitragem.

No que se refere à produção antecipada de prova, o regime descrito implica o reconhecimento da possibilidade de reapreciação, complementação ou mesmo renovação da atividade probatória realizada perante o Poder Judiciário. A prova colhida em sede judicial, ainda que regularmente produzida, não se impõe de forma vinculante ao tribunal arbitral posteriormente constituído, que detém competência plena para avaliar sua suficiência, adequação e pertinência no contexto do procedimento arbitral (Fuga, 2025).

Nessa perspectiva, o árbitro não se encontra juridicamente adstrito ao material probatório previamente formado, podendo determinar a realização de diligências complementares ou a repetição do ato probatório, nos termos do artigo 22 da Lei de Arbitragem. Embora seja desejável que a prova produzida de forma antecipada apresente estabilidade e aptidão para o aproveitamento futuro, a verificação desses atributos integra o juízo de controle próprio do órgão julgador que apreciará o mérito da controvérsia.

4. A PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS SEM URGÊNCIA E OS LIMITES DA JURISDIÇÃO ARBITRAL

A doutrina não é uniforme quanto à admissibilidade da submissão das ações de produção antecipada de provas ao domínio da arbitragem (Lessa Neto, 2021, p. 280). O debate revela-se particularmente sensível quando a pretensão probatória não se ancora na necessidade de adoção de providências urgentes, afastando-se, portanto, do paradigma tradicional associado à preservação do meio de prova diante de risco iminente de perecimento.

Nessas hipóteses, a controvérsia concentra-se na delimitação do alcance da convenção de arbitragem e na identificação da natureza jurídica da ação de antecipação de prova. Discute-se, em especial, se a autonomia reconhecida ao direito à prova autoriza o seu exercício fora da esfera da jurisdição arbitral, ainda que o litígio material subjacente esteja submetido à arbitragem, ou se, ao contrário, a produção antecipada de provas deve ser compreendida como matéria instrumental indissociável da relação jurídica principal abrangida pela cláusula compromissória.

A controvérsia foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial n. 2.023.615/SP[2], apreciado em 14 de março

[2] RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS, COM FUNDAMENTO NOS INCISOS II E III DO ART. 381 DO CPC/2015 (DESVINCULADA, PORTANTO, DO REQUISITO DE URGÊNCIA/CAUTELARIDADE) PROMOVIDA PERANTE A JURISDIÇÃO ESTATAL ANTES DA INSTAURAÇÃO DE ARBITRAGEM. IMPOSSIBILIDADE. NÃO INSTAURAÇÃO DA COMPETÊNCIA PROVISÓRIA DA JURISDIÇÃO ESTATAL, EM COOPERAÇÃO (ANTE A AUSÊNCIA DO REQUISITO DE URGÊNCIA). RECONHECIMENTO. INTERPRETAÇÃO, SEGUNDO O NOVO TRATAMENTO DADO ÀS AÇÕES PROBATÓRIAS AUTÔNOMAS (DIREITO AUTÔNOMO À PROVA) PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.
1. Controverte-se no presente recurso especial se, a partir da vigência do Código de Processo Civil de 2015, diante da existência de cláusula compromissória arbitral estabelecida entre as partes, a pretensão de produção antecipada de provas, desvinculada da urgência (ou seja, com fundamento nos incisos II e III do art. 381 do CPC/2015), deve ser promovida diretamente perante o Tribunal arbitral ou se subsistiria, também nesse caso, a competência (provisória e precária) do Poder Judiciário estabelecida no art. 22-A da Lei de Arbitragem.
2. Uma vez estabelecida a cláusula compromissória arbitral, compete, a partir de então, ao Juízo arbitral solver todo e quaisquer conflitos de interesses, determinados ou não, advindos da relação contratual subjacente, inclusive em tutela de urgência, seja acautelatória, seja antecipatória. Todavia, com o escopo único de viabilizar o acesso à Justiça, na exclusiva hipótese de que a arbitragem, por alguma razão, ainda não tenha sido instaurada, eventual medida de urgência deverá ser intentada perante o Poder Judiciário, para preservar direito sob situação de risco da parte postulante e, principalmente, assegurar o resultado útil da futura arbitragem. Ressai evidenciada, nesse contexto, a indispensável cooperação entre as jurisdições arbitral e estatal.
3. Sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, dúvidas não subsistiam quanto à competência da jurisdição estatal para conhecer, provisoriamente, da ação de produção antecipada de provas, dada a natureza cautelar que o legislador, à época, lhe atribuía.
Entretanto, a partir da vigência do Código de Processo Civil de 2015
- que não reproduziu, em seu teor, o Livro III, afeto ao Processo Cautelar, então previsto no diploma processual de 1973, e estabeleceu novos institutos processuais que instrumentalizam o direito material à prova -, adveio intenso debate no âmbito acadêmico e doutrinário a respeito da competência do Poder Judiciário para, em caráter provisório, conhecer de ação de produção antecipada de prova, no específico caso em que a pretensão apresenta-se desvinculada da urgência.
3.1 Diante da existência de um direito material à prova, autônomo em si - que não se confunde com os fatos que ela se destina a demonstrar (objeto da prova), tampouco com as consequências jurídicas daí advindas, podendo (ou não) subsidiar outra pretensão -, a lei adjetiva civil estabelece instrumentos processuais para o seu exercício, que pode se dar incidentalmente, no bojo de um processo já instaurado entre as partes, ou por meio de uma ação autônoma (ação probatória lato sensu).

3.2 Esta ação probatória autônoma não exige, necessariamente, que a produção da prova se apresente em situação de risco, podendo ser utilizada, inclusive, para evitar o ajuizamento de uma futura ação, seja pela constatação, a partir da prova produzida, da ausência de direito passível de tutela, seja para viabilizar a composição entre as partes. A ação de produção antecipada de prova, especificamente nas hipóteses estabelecidas nos incisos II e III do art. 381 do CPC/2015, apresenta-se, desse modo, absolutamente desvinculada da natureza cautelar ou de caráter de urgência (concebida como o risco de perecimento do direito à prova).

4. Afigurando-se indiscutível o caráter jurisdicional da atividade desenvolvida pela arbitragem ao julgar ações probatórias autônomas, as quais guardam, em si, efetivos conflitos de interesses em torno da própria prova, cujo direito à produção é que constitui a própria causa de pedir deduzida - e resistida pela parte adversa -, a estipulação de compromisso arbitral atrai inarredavelmente a competência do Tribunal arbitral para conhecer a ação de produção antecipada de provas. A urgência, "que dita impossibilidade prática de a pretensão aguardar a constituição da arbitragem", é a única exceção legal à competência dos árbitros. Doutrina especializada.

4.1 Esta compreensão apresenta-se mais consentânea com a articulação
- e mesmo com a divisão de competências legais - existente entre as jurisdições arbitral e estatal, reservando-se a esta última, em cooperação àquela, enquanto não instaurada a arbitragem, preservar o direito à prova da parte postulante que se encontra em situação de risco, com o escopo único de assegurar o resultado útil de futura arbitragem. Ausente esta situação de urgência, única capaz de autorizar a atuação provisória da Justiça estatal em cooperação, nos termos do art. 22-A da Lei de Arbitragem, toda e qualquer pretensão
- até mesmo a relacionada ao direito autônomo à prova, instrumentalizada pela ação de produção antecipada de provas, fundada nos incisos II e II do art. 381 do CPC/2015 - deve ser submetida ao Tribunal arbitral, segundo a vontade externada pelas partes contratantes.

4.2 Em sendo a pretensão afeta ao direito à prova indiscutivelmente relacionada à relação jurídica contratual estabelecida entre as partes, cujos litígios e controvérsias dela advindos foram, sem exceção, voluntariamente atribuídos à arbitragem para solvê-los, dúvidas não remanescem a respeito da competência exclusiva dos árbitros para conhecer a correlata ação probatória desvinculada de urgência. Não cabe, pois, ao intérprete restringi-la, se as partes contratantes não o fizeram expressamente.

5. Na hipótese retratada nestes autos, a cláusula compromissória arbitral - suficiente, em si, para afastar a jurisdição estatal - não poderia, inclusive, ser mais abrangente, cuja extensão abarca toda e qualquer disputa ou controvérsia societária que possa surgir entre os acionistas e a sociedade empresária (no que se insere o conflito em torno do direito à prova), relacionada ou oriunda, em especial, da aplicação, validade, eficácia, interpretação, violação e seus efeitos, das disposições contidas na Lei das S.A., bem como em seu estatuto social.

6. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido, além de fustigar o próprio fundamento da ação adotado pelos autores em sua petição inicial, estribado exclusivamente nos incisos II e III do art. 381 do CPC/2015 - os quais não guardam, em si, urgência/cautelaridade, exaurindo-se na produção da prova requerida, unicamente -, ignora ainda o fato de que a situação de urgência exigida pelos dispositivos legais em exame refere-se ao risco de perecimento do direito à prova propriamente dito.

6.1 Na espécie, os demandantes promoveram a subjacente ação de produção antecipada de provas, com base nos incisos II e III do art. 381 do CPC/2015 (exclusivamente) com o expresso objetivo de tomar conhecimento, mediante análise documental e pericial, dos fatos ocorridos internamente na companhia demandada - que são objeto de investigação pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal -, relacionados à atuação supostamente criminosa de seus administradores e de integrantes do bloco de controle, para, então, se for o caso, ajuizar eventual e futura ação de responsabilidade civil (perante o Tribunal arbitral, ressalta-se). Sem tecer nenhum argumento a respeito de eventual risco de perecimento do seu alegado direito à prova, o que se afigura absolutamente condizente com os fundamentos legais vertidos na inicial, os autores pugnaram pela apresentação de documentos ali indicados (relativos ao período de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2018), bem como pela realização de perícia destes, inexistindo, portanto, o requisito de urgência/cautelaridade exigido no art. 22-A da Lei de Arbitragem.

6.2 Peremptória, nesses termos, a reforma do acórdão recorrido. Não instaurada a jurisdição estatal, em cooperação à arbitragem, consoante o art. 22-A da Lei de Arbitragem, deve o

de 2023 pela Terceira Turma. Na oportunidade, o Tribunal firmou entendimento no sentido de que a competência para processar e julgar a ação de produção antecipada de provas pode ser atribuída ao tribunal arbitral quando a medida não esteja fundada em situação de urgência, ainda que a cláusula compromissória não contenha previsão expressa a respeito dessa espécie de pretensão probatória.

Em sentido favorável, Yarshell, Vaughn e Fernandez (2024, p. 316) destaca que o acórdão reconhece, de forma consistente, a existência de um direito material à prova dotado de autonomia própria, que não se confunde nem com os fatos a serem demonstrados, enquanto objeto da atividade probatória, nem com as consequências jurídicas que eventualmente possam decorrer do seu conteúdo. Nessa perspectiva, a prova é compreendida como bem jurídico suscetível de tutela jurisdicional independente, apto, conforme o caso, a subsidiar outras pretensões, sem que isso constitua elemento necessário de sua caracterização.

De acordo com Yarshell, Vaughn e Fernandez (2024, p. 316), ao adotar essa construção conceitual, o julgado enfatiza que a atividade exercida pela arbitragem, inclusive quando voltada ao processamento e julgamento de pretensões probatórias, possui inequívoco caráter jurisdicional. Tais ações envolvem conflitos efetivos de interesses centrados na própria causa de pedir deduzida, a qual pode ser objeto de resistência pela parte adversa. Nesse cenário, a existência de convenção de arbitragem projeta seus efeitos de maneira abrangente, atraindo, de forma necessária, a competência do tribunal arbitral para conhecer e decidir a ação de produção antecipada de provas, independentemente de sua vinculação imediata a uma pretensão de mérito subsequente, conforme ressaltado por Yarshell, Vaughn e Fernandez.

Em posição divergente, Carmona (2024, p. 79) tem posição segunda a qual a submissão das ações de produção antecipada de provas à arbitragem deve ser objeto de distinções mais rigorosas, à luz da estrutura do artigo 381 do CPC. Para o autor, o dispositivo legal contempla três hipóteses específicas

---

presente processo ser extinto sem julgamento de mérito, tornando-se sem efeito toda e qualquer deliberação judicial nele exarada.
7. Recurso especial provido.
(REsp n. 2.023.615/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 14/3/2023, DJe de 20/3/2023).

de cabimento: a primeira, associada ao risco de inviabilização futura da prova; a segunda, relacionada à potencialidade do elemento probatório para favorecer a composição entre as partes; e a terceira, vinculada à função informativa do prévio conhecimento dos fatos para justificar ou evitar o ajuizamento de ação.

Na leitura proposta, apenas a primeira dessas hipóteses guarda similitude funcional com o regime existente no Código revogado, qualificando-se como medida cautelar em sentido próprio. Nessa situação, haveria um conflito de interesses efetivamente instaurado, com pretensão resistida a ser solucionada em sede principal, sendo a prova antecipada concebida como instrumento inserido no contexto do litígio. Por essa razão, tal hipótese poderia, em tese, ser compatibilizada com a jurisdição arbitral, na medida em que se vincula diretamente à controvérsia material submetida à arbitragem.

Diversamente, nos dois outros cenários previstos no artigo 381, o legislador teria instituído mecanismos processuais voltados primordialmente à prevenção de litígios, desjudicialização e racionalização do sistema estatal de justiça. Nesses casos, a produção probatória não estaria orientada à resolução de um conflito já configurado, mas à sua eventual evitação, situando-se, segundo essa compreensão, fora do âmbito próprio da arbitragem. Essa distinção leva o autor a sustentar que tais hipóteses não se harmonizam com a lógica da jurisdição arbitral, por estarem estruturadas como instrumentos típicos do processo estatal, destinados à contenção preventiva da litigiosidade (Carmona, 2024, p. 79).

Em análise, Arsuffi, Takeishi e Menezes (2023, p. 443) sustentam que, na ausência de previsão expressa na cláusula compromissória, a jurisdição arbitral não deveria ser estendida às ações de produção antecipada de provas. Para fundamentar essa conclusão, os autores articulam três ordens principais de argumentos.

O primeiro refere-se aos ônus econômicos e temporais inerentes ao procedimento arbitral. Segundo essa perspectiva, a submissão da demanda probatória à arbitragem poderia implicar custos significativamente mais elevados e maior complexidade procedimental, o que comprometeria a proporcionalidade e a utilidade prática do acesso à tutela probatória, especialmente quando comparada à via estatal. O segundo argumento diz respeito à eventual presença de terceiros juridicamente interessados na

produção da prova, mas que não se encontram vinculados à convenção de arbitragem. Nessas situações, a jurisdição arbitral apresentaria limitações estruturais para abarcar sujeitos estranhos ao pacto arbitral, o que poderia restringir a efetividade e a amplitude da atividade probatória (Arsuffi; Takeishi; Menezes, 2023, p. 443).

O terceiro fundamento apontado reside na inexistência, em grande parte dos regulamentos das câmaras arbitrais, de disciplina específica voltada à produção antecipada de provas. Essa lacuna, na visão dos autores, poderia resultar em obstáculos indevidos ao exercício do direito de ação e ao acesso à justiça, na medida em que submeteria o interessado a um procedimento carente de balizas claras quanto à sua condução e aos seus limites. A conjugação desses fatores levaria, portanto, à inadequação da arbitragem como foro exclusivo para o processamento de tais demandas quando não houver previsão convencional expressa. (Arsuffi; Takeishi; Menezes, 2023, p. 443).

Em complemento, Arsuffi (2019, p. 182) desenvolve argumento adicional ao destacar a autonomia do direito à prova em relação à declaração do direito material em um caso concreto. A partir dessa premissa, sustenta-se que a tutela probatória autônoma não estaria necessariamente integrada ao núcleo decisório da controvérsia material submetida à arbitragem, o que reforçaria a possibilidade, ou mesmo a necessidade, de seu exercício fora do âmbito arbitral, em determinadas circunstâncias.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a produção antecipada de provas, no regime instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, não pode mais ser compreendida a partir de uma lógica exclusivamente cautelar ou instrumental. A consagração normativa de hipóteses desvinculadas da urgência e da futura propositura de demanda judicial revela a adoção de uma concepção ampliada do direito à prova, reconhecido como bem jurídico autônomo e suscetível de tutela jurisdicional independente. Essa mudança estrutural constitui o ponto de partida indispensável para a adequada compreensão de sua relação com a arbitragem.

No exame do artigo 381 do CPC, verificou-se que as hipóteses ali previstas não se orientam por uma finalidade única. Enquanto o inciso I preserva nítida afinidade funcional com a tutela cautelar clássica, voltada à preservação do meio de prova diante de risco de perecimento, os incisos II e III introduzem uma lógica distinta, na qual a atividade probatória assume função predominantemente informativa, apta a subsidiar a autocomposição, a orientar decisões racionais das partes e a racionalizar o acesso à jurisdição. Essa heterogeneidade funcional revela que a produção antecipada de provas não constitui instituto monolítico, o que impede soluções uniformes quanto à definição da jurisdição competente.

No âmbito da arbitragem, constatou-se que a compatibilidade entre a jurisdição arbitral e a produção antecipada de provas fundadas na urgência não suscita maiores controvérsias. A legislação arbitral vigente reconhece expressamente a competência dos árbitros para a concessão de tutelas de urgência, inclusive aquelas destinadas à preservação da utilidade do procedimento arbitral, admitindo a atuação residual do Poder Judiciário apenas em momentos anteriores à constituição do tribunal arbitral ou em situações excepcionais. Nesse cenário, a produção antecipada de provas de natureza urgente insere-se de modo coerente no regime da arbitragem, sem comprometer a autonomia da jurisdição arbitral nem as garantias do devido processo legal.

A maior complexidade emerge, contudo, nas hipóteses de produção antecipada de provas desprovidas de urgência, especialmente quando a convenção de arbitragem é silente quanto a essa modalidade de tutela. O enfrentamento dessa questão revelou profunda divergência, centrada, de um lado, na autonomia do direito à prova e, de outro, na delimitação do alcance objetivo da cláusula compromissória. O recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, ao afirmar a competência do tribunal arbitral nesses casos, reforça a compreensão da arbitragem como jurisdição plena, apta a tutelar não apenas pretensões de mérito, mas também pretensões probatórias autônomas, desde que relacionadas à relação jurídica abrangida pela convenção.

Não obstante a consistência interna dessa orientação, a análise crítica das posições doutrinárias divergentes evidencia que a submissão automática da produção antecipada de provas sem urgência à arbitragem não está isenta de dificuldades. Aspectos como os custos e o tempo do procedimento arbitral,

a eventual necessidade de participação de terceiros não vinculados à convenção e a ausência de disciplina específica em muitos regulamentos arbitrais revelam tensões práticas e sistêmicas que não podem ser desconsideradas. Ademais, a função de desjudicialização atribuída pelo legislador às hipóteses dos incisos II e III do artigo 381 do CPC suscita questionamentos legítimos acerca de sua plena compatibilidade com a lógica da arbitragem, tradicionalmente estruturada para a resolução de conflitos já configurados.

Diante desse panorama, conclui-se que a definição da jurisdição competente para a produção antecipada de provas no contexto arbitral não comporta soluções simplistas. A autonomia do direito à prova, embora relevante, não pode ser invocada de forma abstrata para afastar, indistintamente, os efeitos da convenção de arbitragem, assim como a cláusula compromissória não deve ser interpretada de modo a absorver, automaticamente, toda e qualquer pretensão probatória autônoma. A resposta adequada exige a consideração da finalidade concreta da prova, do momento de sua produção, da estrutura da convenção arbitral e das condições práticas de efetividade da tutela probatória.

Nesse sentido, a produção antecipada de provas revela-se como espaço privilegiado para a reflexão sobre os limites e as potencialidades da arbitragem no sistema processual contemporâneo. Mais do que uma controvérsia pontual de competência, o tema evidencia o desafio de harmonizar a autonomia privada, a eficiência procedimental e a efetividade da tutela jurisdicional em um cenário marcado pela pluralidade de métodos de resolução de disputas e pela progressiva autonomização dos direitos processuais fundamentais.

REFERÊNCIAS

ARSUFFI, Arthur Ferrari. **A nova produção antecipada da prova**: estratégia, eficiência e organização do processo. Salvador: JusPodivm, 2019.

ARSUFFI, Arthur Ferrari; TAKEISHI, Guilherme Toshihiro; MENEZES, Isabella Simão. Notas sobre produção antecipada da prova e arbitragem: uma visão crítica do recente posicionamento do STJ. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 345, v. 443-472, nov. 2023.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo**: um comentário à Lei n. 9.307/96. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DIDIER JR., Fredie. Produção antecipada da prova. In: MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre. **Provas**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 3. 9. ed. São Paulo: JusPodivm; Malheiros, 2024.

FERREIRA, William Santos. **Princípios fundamentais da prova cível**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FRANZONI, Diego; LIMA NETO, Nairo. Tutela de urgência, cláusulas escalonadas na arbitragem e o parágrafo único do art. 22-A da Lei 9.307/96. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 61, p. 165-177, abr./jun. 2019.

FUGA, Bruno Augusto Sampaio. **Produção antecipada da prova**: procedimento adequado para a máxima eficácia e estabilidade. 2. ed. Londrina: Thoth, 2025.

LESSA NETO, João Luiz. **Produção autônoma de provas e processo comparado**: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra. Londrina: Thoth, 2021.

LUZ, Tatiana Tiberio. **Ação de produção antecipada de provas**: princípios, hipóteses de cabimento e procedimento. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MEIRELES, Carolina Costa. Produção antecipada de prova e arbitragem: uma análise sobre competência. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 303, p. 451-478, mai. 2020.

NANNI, Giovanni Ettore; GUILHARDI, Pedro. Medidas cautelares depois de instituída a arbitragem: reflexões à luz da reforma da lei de arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 45, p. 123-153, abr./jun. 2015.

PEREIRA, Guilherme Setoguti J.; LEITE, Amanda Kalil Soares. A produção antecipada de provas sem o requisito da urgência e a aribitragem. In: YARSHELL, Flávio Luiz *et al.* **50 anos da teoria geral do processo no Brasil**: passado, presente e futuro. Londrina: Thoth, 2024.

ROCHA, Caio Cesar Vieira. Medidas cautelares e urgentes na arbitragem: nova disciplina normativa. In: ROCHA, Caio Cesar Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe. **Arbitragem e mediação**: a reforma da legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RODRIGUES, Marco Antonio. Produção antecipada de provas e contraditório: o direito à prova e seus possíveis conflitos de interesse. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 356, p. 51-64, out. 2024.

SALLA, Ricardo Medina. Tutela jurisdicional de urgência e arbitragem: perspectivas Argentina e Brasil. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 38, p. 183-193, jul./set. 2013.

TALAMINI, Eduardo. Capítulo XII, Seções II e III. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TALAMINI, Eduardo. Produção antecipada de prova no Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 260, p. 75-101, out. 2016.

VILELA, Marcelo Dias Gonçalves. Reflexões sobre a tutela cautelar na arbitragem. **Revista Brasileira de Arbitragem**, Porto Alegre, v. 2, n. 7, p. 30-44, jul./set. 2005.

YARSHELL, Flávio Luiz. Brevíssimas notas a respeito da produção antecipada da prova na arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 14, p. 52-56, jul./set. 2007.

YARSHELL, Flávio; VAUGHN, Gustavo Favero; FERNANDEZ, Michael. Produção antecipada de prova sem o requisito de urgência, *discovery* e processo: algumas reflexões em prol da possível maximização do art. 381, II e III, do CPC. In: YARSHELL, Flávio Luiz *et al.* **50 anos da teoria geral do processo no Brasil**: passado, presente e futuro. Londrina: Thoth, 2024.

ZAVASCKI, Teoria Albino. **Antecipação da tutela**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TAXONOMIA CREDIT

Catarina de Macedo Buzzi: Redação – Rascunho original; Redação – Revisão e edição.

Rennan Thamay: Redação – Rascunho original; Redação – Revisão e edição.

Recebido em: 18/09/2025
Aceito em: 20/09/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12359

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO USO DE DROGAS POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES

THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE ON PUBLIC POLICIES ADDRESSING DRUG USE BY CHILDREN AND ADOLESCENTS

Herbert Correa Barros
Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense – UNIPAR. Advogado e professor.
herbertcorreabarros@gmail.com
https://orcid.org/0009-0009-9223-3760

Juliana da Silva Giaretta
Acadêmica do curso de Direito – Universidade Paranaense - UNIPAR, campus de Cascavel/PR.
juliana.giaretta@edu.unipar.br
https://orcid.org/0009-0002-7931-7483

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar a eficácia das políticas públicas e da legislação brasileira na proteção de crianças e adolescentes contra o uso de drogas, avaliando a implementação e os impactos dessas medidas na prevenção e intervenção. O problema central é o crescente desafio representado pelo uso de substâncias psicoativas por jovens, que afeta negativamente a saúde, o desenvolvimento e o desempenho social e acadêmico. Apesar da existência de uma base legal robusta proporcionada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), há lacunas na implementação e na coordenação das políticas públicas, dificultando a resposta eficaz ao problema. A justificativa para este estudo reside na necessidade urgente de identificar falhas e propor melhorias nas estratégias existentes, com o objetivo de criar um sistema de proteção mais eficaz e integrado. A pesquisa se baseia na revisão detalhada da legislação pertinente, na análise das políticas públicas atuais e na revisão da literatura científica sobre os efeitos do uso de drogas na infância e adolescência. Os resultados visam fornecer recomendações para aprimorar a eficácia das políticas e garantir uma abordagem mais coordenada e abrangente na proteção dos jovens.
PALAVRAS-CHAVE: Abuso de substâncias; Estrutura legal; Políticas públicas; Proteção juvenil.

ABSTRACT: This study aims to assess the effectiveness of Brazilian public policies and legislation in safeguarding children and adolescents from drug use, evaluating the implementation and impact of these measures on prevention and intervention. The central issue is the growing challenge posed by substance abuse among youth, which adversely affects their health, development, and social and academic performance. Despite a robust legal framework provided by the Federal Constitution and the Statute of the Child and Adolescent (ECA), gaps in implementation and coordination of public policies hinder an effective response to the issue. The justification for this study lies in the urgent need to identify shortcomings and propose improvements to existing strategies to create a more effective and integrated protection system. The research is based on a detailed review of relevant legislation, an analysis of current public policies, and a review of scientific literature on the effects of drug use during childhood and adolescence. The findings aim to offer recommendations for enhancing policy effectiveness and ensuring a more coordinated and comprehensive approach to protecting youth.
KEYWORDS: Legal framework; Public policies; Substance abuse; Youth protection.

Como citar: BARROS, Herbert Correa; GIARETTA, Juliana da Silva. Perspectiva constitucional sobre as políticas públicas voltadas ao uso de drogas por crianças e adolescentes. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 319-342, 2026.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a perspectiva constitucional das políticas públicas voltadas ao uso de drogas por crianças e adolescentes no Brasil. Este tema é de extrema relevância, uma vez que envolve a proteção dos direitos de uma população vulnerável e exige uma reflexão aprofundada sobre a legislação brasileira vigente. A importância de compreender a relação entre as políticas públicas e o arcabouço constitucional se faz necessária para assegurar que as medidas adotadas pelo Estado sejam eficazes e estejam em conformidade com os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

A análise proposta busca examinar a conformidade das políticas públicas relacionadas ao uso de drogas por jovens com os preceitos constitucionais, avaliando como essas medidas são implementadas e quais os desafios enfrentados na prática. Essa avaliação é crucial para identificar possíveis lacunas na legislação e nas ações governamentais, que podem comprometer a proteção dos direitos das crianças e adolescentes, conforme estabelecido pela Constituição. Ao fazer isso, o estudo pretende contribuir para o debate sobre a eficácia dessas políticas e sua adequação às normas constitucionais.

Outro ponto central desta investigação é a identificação de lacunas na legislação atual que possam estar limitando a eficácia das políticas públicas destinadas a esse grupo etário. Ao identificar tais lacunas, será possível sugerir melhorias legislativas e administrativas que possam aprimorar a proteção dos direitos de crianças e adolescentes em relação ao uso de drogas. A proposta é promover uma análise crítica e construtiva, visando a evolução das políticas públicas para que elas atendam de forma mais eficiente às necessidades dessa população.

A proteção dos direitos de crianças e adolescentes em relação ao uso de drogas requer uma abordagem que vá além da simples aplicação da lei. É necessário considerar a complexidade do problema, que envolve não apenas questões jurídicas, mas também aspectos sociais, econômicos, educacionais e de saúde. A integração dessas diferentes áreas é essencial para a formulação

de políticas públicas que sejam verdadeiramente eficazes e que respeitem os princípios constitucionais.

A investigação destaca a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar na elaboração e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. A integração de áreas como saúde, educação e assistência social é fundamental para que as ações do Estado sejam eficazes e alcancem os resultados desejados. Somente por meio de uma atuação coordenada e integrada será possível enfrentar os desafios impostos pelo uso de drogas entre jovens, garantindo a proteção dos seus direitos.

Por fim, este estudo visa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao uso de drogas por crianças e adolescentes, propondo reflexões e sugestões que possam orientar a criação de medidas mais eficientes e alinhadas com os princípios constitucionais. A confirmação dos resultados esperados reforça a importância de um olhar crítico e multidisciplinar sobre o tema, destacando a necessidade de ações que promovam, de maneira integrada, a proteção dos direitos dessa população vulnerável.

1. O USO DE DROGA

O uso de drogas por crianças e adolescentes é um fenômeno que tem gerado crescente preocupação entre pesquisadores, profissionais de saúde e formuladores de políticas públicas, devido aos impactos adversos sobre o desenvolvimento físico, psicológico e social desses jovens. Estudos recentes indicam que a experimentação e o uso regular de substâncias psicoativas durante a adolescência estão associados a uma série de consequências negativas, incluindo problemas de saúde mental, dificuldades acadêmicas, e aumento do risco de envolvimento em comportamentos delinquentes e violência (Galhardi; Matsukura, 2018; Catalano; Hawkins; Miller, 2018).

A adolescência é uma fase crítica de desenvolvimento, marcada por mudanças biológicas, psicológicas e sociais significativas. Durante esse período, o cérebro ainda está em processo de maturação, particularmente as áreas responsáveis pelo controle de impulsos e pela tomada de decisões (Casey; Jones; Hare, 2008). O uso de drogas nessa fase pode interferir nesse processo,

resultando em déficits cognitivos e aumentando a vulnerabilidade a distúrbios psiquiátricos, como depressão e ansiedade (Squeglia; Gray, 2016).

Além dos efeitos diretos sobre o cérebro e a saúde mental, o uso de drogas entre adolescentes está fortemente associado a problemas acadêmicos. Pesquisas mostram que adolescentes que fazem uso de substâncias, como álcool e maconha, tendem a apresentar pior desempenho escolar, maior taxa de absenteísmo e maior probabilidade de abandono escolar (Patrick; Terry-Mcelrath; Schulenberg, 2020). Esses fatores contribuem para um ciclo de desvantagens que pode limitar as oportunidades de sucesso na vida adulta.

Fatores sociais e ambientais também desempenham um papel crucial na iniciação e manutenção do uso de drogas entre adolescentes. O ambiente familiar, a influência dos pares e a exposição a comunidades com altos índices de violência e uso de drogas são determinantes importantes (Hawkins *et al.*, 2019). Famílias desestruturadas ou com histórico de abuso de substâncias aumentam o risco de que os jovens sigam o mesmo caminho. Por outro lado, a presença de fatores protetivos, como um forte vínculo familiar e supervisão adequada, pode reduzir significativamente a probabilidade de uso de drogas (Berge *et al.*, 2016).

Nos últimos anos, tem-se observado uma preocupação crescente com o uso de novas substâncias psicoativas (NSP) entre adolescentes. Essas drogas, muitas vezes vendidas como alternativas "legais" às substâncias ilícitas tradicionais, têm efeitos imprevisíveis e podem ser extremamente perigosas (UNODC, 2020). A falta de regulamentação e a facilidade de acesso por meio da internet tornam as NSP uma ameaça emergente à saúde dos jovens.

A prevenção do uso de drogas entre adolescentes requer abordagens multissetoriais e integradas. Programas de prevenção baseados em evidências, que envolvem a escola, a família e a comunidade, têm mostrado eficácia na redução do uso de substâncias entre jovens (Botvin; Griffin; Nichols, 2017). Intervenções que promovem habilidades de vida, como resistência à pressão dos pares, resolução de conflitos e autocontrole, são particularmente eficazes (Gottfredson; Wilson, 2003).

O papel da escola é destacado como central na prevenção ao uso de drogas. A escola não apenas atua como um espaço de aprendizado acadêmico, mas também como um ambiente onde se formam atitudes e comportamentos

sociais. Programas educativos que abordam o uso de substâncias de maneira aberta e informada, promovendo discussões sobre os riscos e as consequências, são essenciais para a conscientização dos adolescentes (De Pedro *et al.*, 2017).

A dimensão legal e de políticas públicas também é relevante nesse contexto. A legislação brasileira, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece a proteção integral dos jovens, incluindo o direito a um ambiente livre de drogas. No entanto, a implementação prática dessas políticas enfrenta desafios, como a falta de recursos e a necessidade de uma maior coordenação entre os diferentes setores envolvidos (Ministério da Saúde, 2018).

Dessa maneira, o uso de drogas por crianças e adolescentes é uma questão complexa que envolve múltiplos fatores de risco e proteção. O combate a esse problema exige não apenas políticas públicas eficazes, mas também o engajamento de toda a sociedade, incluindo família, escolas e comunidades. Estudos recentes reforçam a importância de intervenções precoces, abordagens preventivas multissetoriais e o acesso a tratamento especializado para aqueles já envolvidos com o uso de substâncias. A proteção da juventude contra o uso de drogas é essencial para garantir seu desenvolvimento saudável e seu futuro como cidadãos plenos e ativos na sociedade.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas voltadas para o uso de drogas por crianças e adolescentes têm evoluído ao longo dos anos, buscando não apenas enfrentar o problema do consumo, mas também promover a proteção integral desses jovens, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Constituição Federal. Essas políticas são essenciais para prevenir o uso de drogas, tratar os jovens já envolvidos no consumo e reintegrá-los à sociedade, com a perspectiva de garantir seus direitos fundamentais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, complementa e operacionaliza os preceitos constitucionais, estabelecendo uma série de medidas de proteção integral à criança e ao adolescente. O ECA, em seu artigo 4º, reforça a prioridade absoluta na proteção dos direitos de crianças e adolescentes, responsabilizando o Estado pela implementação de políticas

públicas que previnam o uso de drogas e ofereçam tratamento adequado aos jovens que já se encontram em situação de dependência (Brasil, 1990).

Além do ECA, a Lei nº 11.343/2006, conhecida como a Lei de Drogas, estabelece as diretrizes para a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas. O artigo 19 dessa lei prevê a implementação de programas de prevenção nas escolas e a capacitação de professores e outros profissionais da educação para lidar com o tema do uso de drogas, além de promover a articulação entre os setores da saúde, educação e assistência social para enfrentar de forma integrada o problema (Brasil, 2006).

A Lei nº 13.840/2019, que alterou a Lei de Drogas, introduziu importantes modificações no tratamento de dependentes, incluindo a possibilidade de internação involuntária de usuários de drogas em casos de grave risco à saúde ou à vida, sempre mediante avaliação médica e comunicação ao Ministério Público. Essa medida, embora controversa, busca garantir a proteção dos jovens em situação de extrema vulnerabilidade, preservando, contudo, seus direitos fundamentais (Brasil, 2019a).

Outra legislação relevante é a Política Nacional sobre Drogas, estabelecida pelo Decreto nº 9.761/2019, que orienta a execução das ações voltadas para a prevenção do uso de drogas, o tratamento dos dependentes e a repressão ao tráfico de entorpecentes. Essa política enfatiza a necessidade de programas que promovam o desenvolvimento de habilidades sociais e emocionais em crianças e adolescentes, como forma de prevenção ao uso de substâncias psicoativas (Brasil, 2019b).

Além das leis nacionais, é importante mencionar as diretrizes internacionais que influenciam as políticas públicas brasileiras. A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990, estabelece em seu artigo 33 que os Estados-partes devem tomar todas as medidas apropriadas, inclusive legislativas, administrativas, sociais e educativas, para proteger as crianças do uso ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, conforme definido nos tratados internacionais relevantes, e para impedir que crianças sejam utilizadas na produção e no tráfico ilícito dessas substâncias (ONU, 1989).

A integração dessas normas legais com as políticas públicas é essencial para garantir a proteção integral das crianças e adolescentes. A implementação

eficaz dessas leis requer uma abordagem intersetorial que envolva diferentes níveis de governo e a participação ativa da sociedade civil. Programas de assistência social, como o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), também desempenham um papel importante ao reduzir a vulnerabilidade social que pode levar ao uso de drogas (Moreira; Formigoni 2018).

Uma das principais estratégias adotadas nas políticas públicas é a prevenção, que busca atuar antes que o problema do uso de drogas se instale. A prevenção é realizada por meio de programas educativos nas escolas, campanhas de conscientização e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Programas como o Programa Nacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) são exemplos de iniciativas que têm como objetivo prevenir o uso de drogas entre crianças e adolescentes, oferecendo informações e desenvolvendo habilidades para resistir à pressão social e ao envolvimento com substâncias ilícitas (PROERD, 2020).

Além da prevenção, as políticas públicas também devem incluir ações de tratamento para os jovens que já fazem uso de drogas. O Sistema Único de Saúde (SUS) oferece serviços especializados, como os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e outras Drogas (CAPS AD), que atendem crianças e adolescentes com problemas relacionados ao uso de substâncias. Esses serviços buscam oferecer um tratamento integrado e multidisciplinar, abordando não apenas o uso de drogas, mas também as questões psicossociais que muitas vezes estão associadas ao consumo (Ministério da Saúde, 2018).

As políticas públicas também devem considerar as especificidades culturais e regionais. Em áreas com altos índices de criminalidade e violência, por exemplo, as políticas de prevenção ao uso de drogas precisam ser adaptadas para lidar com a realidade local. Isso pode incluir a criação de espaços seguros para os jovens, programas de mediação de conflitos e o fortalecimento da presença do Estado em comunidades vulneráveis (Moreira; Formigoni, 2018).

A formação e capacitação dos profissionais que atuam diretamente com crianças e adolescentes são essenciais para a implementação eficaz das políticas públicas. Professores, agentes de saúde, assistentes sociais e outros profissionais precisam estar preparados para identificar sinais de uso de drogas, oferecer apoio adequado e encaminhar os jovens para os serviços

necessários. A formação continuada e o apoio institucional são fundamentais para garantir que esses profissionais possam atuar de maneira eficaz e sensível às necessidades dos jovens (Oliveira *et al.*, 2017).

O papel da família nas políticas públicas voltadas para o uso de drogas por crianças e adolescentes não pode ser subestimado. Políticas que fortalecem as famílias e promovem a parentalidade positiva são fundamentais para prevenir o uso de drogas e apoiar os jovens que estão em processo de tratamento. Iniciativas como programas de visitas domiciliares, apoio psicossocial às famílias e grupos de apoio parental têm mostrado resultados positivos na prevenção e no tratamento do uso de drogas (Tatmatsu; Siqueira; Del Prette, 2020).

A mídia também desempenha um papel importante nas políticas públicas sobre o uso de drogas. Estratégias de comunicação que utilizam a mídia de forma educativa e responsável são essenciais para disseminar informações corretas sobre os riscos do uso de drogas e promover mensagens de prevenção. Além disso, a regulação da representação do uso de drogas na mídia pode ajudar a reduzir a influência negativa que a glamorização do consumo pode ter sobre os jovens (Dias; Carvalho, 2016).

A avaliação contínua e a adaptação das políticas públicas são fundamentais para garantir sua eficácia ao longo do tempo. Isso inclui a coleta e análise de dados, a revisão periódica das estratégias e a incorporação de novas evidências científicas e tecnológicas. A criação de mecanismos de monitoramento e avaliação permite que as políticas sejam ajustadas conforme necessário, garantindo que continuem a atender às necessidades dos jovens e da sociedade (Moreira; Formigoni, 2018).

Para garantir uma abordagem adequada e eficiente, é fundamental que as políticas públicas externas ao uso de drogas por crianças e adolescentes sigam os princípios constitucionais. Afirmar os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes é o papel da família, da sociedade e do Estado, conforme previsto no artigo 227 da Constituição:

> Art. 227. 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, *on-line*).

Assim, foi criado o Sistema Nacional de Prevenção às Drogas (SINAP), no qual, tem objetivo a identificação e avaliação de iniciativas feitas no Brasil para estruturar as políticas e estratégias para evitar o consumo de drogas, álcool, remédios e tabaco.

É crucial garantir a existência de políticas públicas relacionadas ao uso de drogas por crianças e adolescentes em conjunto com os diversos órgãos governamentais. Quando estas organizações trabalham em conjunto, proporcionam uma análise mais abrangente e coordenada, o que permite identificar e implementar medidas mais eficazes. Contudo, a falta de inclusão entre os setores governamentais ainda representa um desafio a ser superado no desenvolvimento dessas políticas públicas, para Maia e Veloso (2018, p. 12):

> As crianças e os adolescentes estão sujeitos a uma série de influências, devido ao seu processo de formação psicológico, os caminhos escolhidos definirão os rumos de seu futuro. Nesse viés, o Direito preocupa-se em proteger os jovens para garantir que sua dignidade seja preservada. Nessa lógica, discutir os Direitos da Criança e do Adolescente com foco na prevenção, analisando o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, que é utilizado pela Polícia Militar de Minas Gerais como uma das políticas públicas com esta finalidade, torna-se um objeto de estudo instigante.

O dever de garantir a proteção das crianças e adolescentes é atribuído ao poder público pela Constituição Federal, por meio de medidas educativas, preventivas, assistenciais e repressivas. Nesse contexto, é responsabilidade do Estado desenvolver abordagens para prevenir a utilização de drogas por crianças e adolescentes, com o objetivo de proteger os direitos dos menores.

3. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DISPOSITIVOS LEGAIS CONSTITUCIONAIS SOBRE AS DROGAS

A perspectiva constitucional sobre o uso de drogas no Brasil envolve uma análise detalhada dos dispositivos legais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que são fundamentais para a criação e implementação de políticas públicas voltadas ao controle e tratamento dessa questão. A

Constituição, ao garantir os direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a saúde, a segurança e a educação, estabelece a base para uma abordagem abrangente e integrada do problema das drogas.

Além disso, o artigo 6º da Constituição estabelece os direitos sociais, como saúde, educação e assistência social, que são cruciais na abordagem do problema das drogas. Políticas públicas eficazes devem garantir que todos tenham acesso a serviços de saúde e educação, além de assistência social para os afetados pelo uso de drogas. A saúde, em particular, é um direito que exige a implementação de programas de prevenção, tratamento e reinserção social de dependentes químicos, assegurando que todos os cidadãos tenham acesso a esses serviços (Brasil, 1988).

No artigo 196, a Constituição afirma que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos, além de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Esse dispositivo é fundamental para a formulação de políticas de saúde pública que abordem o uso de drogas, enfatizando a necessidade de uma resposta integrada e abrangente por parte do Estado (Brasil, 1988).

A liberdade e a privacidade dos indivíduos, garantidas pelo artigo 5º, incisos X e XII, também são aspectos importantes a serem considerados nas políticas relacionadas ao uso de drogas. Embora o Estado tenha o dever de proteger a saúde pública e combater o tráfico de drogas, essas medidas não podem infringir indevidamente os direitos fundamentais dos cidadãos. A abordagem constitucional, portanto, exige um equilíbrio entre a necessidade de segurança pública e a proteção dos direitos individuais (Brasil, 1988).

A ordem econômica, regida pelo artigo 170 da Constituição, também se relaciona com o problema das drogas. Os princípios da função social da propriedade e da livre iniciativa são impactados pelo tráfico de drogas, que afeta a ordem econômica e o desenvolvimento social do país. A resposta constitucional a essa questão integra medidas de segurança, justiça e políticas públicas para combater os efeitos negativos do uso e comércio ilegal de drogas (Brasil, 1988).

A federação, como forma de Estado prevista na Constituição, prevê a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios na

formulação de políticas públicas de saúde e segurança. Essa divisão de responsabilidades é essencial para a implementação eficaz de estratégias de combate ao uso de drogas, garantindo que as políticas sejam adaptadas às realidades locais e possam contar com a colaboração de diferentes níveis de governo (Brasil, 1988).

É necessário leis que regulamentam as drogas no Brasil, para que haja convivência harmônica, vida em sociedade digna, visando o bem-estar comum, assegurando proteção às crianças, objetivando a saúde, educação e assistência social. Desta forma se faz presente a Lei nº 8.069/1990, que fala sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, a qual tem como finalidade medidas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, destaca o art. 18:

> Art. 18. Constituem atividades de prevenção do uso indevido de drogas, para efeito desta Lei, aquelas direcionadas para a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco e para a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção (Brasil, 1990, on-line).

Dessa forma, a Constituição Federal expressamente prevê a responsabilidade do Estado na implementação de políticas públicas eficazes para prevenir e combater o uso de drogas por crianças e adolescentes. Para lidar com este desafio social, o Estado deve agir de maneira coordenada e integrada, fomentando ações preventivas, educativas e terapêuticas. É crucial, portanto, que exista uma articulação entre os diversos desafios que estão sendo enfrentados na aplicação de políticas públicas para sua implementação. Alguns desafios na implementação de políticas públicas são a falta de recursos destinados às políticas públicas, de profissionais capacitados para conduzir esse problema.

Nesse sentido, Medina, (2014, p. 23)

> A Constituição impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais da criança, do adolescente e do jovem enumerados no art. 227. O direito à infância também é assegurado pelo art. 6º. Decidiu-se a luz do art. 227, que a Constituição Federal acolhe a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, conferindo a família e ao Estado o dever legal de efetivar o direito dos menoristas, consagrados em normas constitucional e infraconstitucionais interdependentes que impõe ao Ministério Público o papel de agente de transformação social e um comprometimento de 'todos os agentes – Judiciário, Ministério Público,

> Executivo, técnicos, sociedade civil, família – em querer mudar e adequar o cotidiano infanto-juvenil a um sistema garantista.

Além disso, é essencial colocar o foco em prazos públicos relacionados ao uso de drogas por pessoas crianças e adolescentes. Ações destinadas à promoção da saúde mental, emocional e física desses jovens são apropriadas. Investir em projetos educativos, esportivos e culturais são algumas táticas para evitar que menos substâncias psicoativas sejam utilizadas.

4. VERIFICAÇÕES DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS PROTETORES DOS MENORES

A legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), oferece uma base sólida para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes em relação ao uso de drogas. O ECA, por exemplo, define claramente o papel das instituições de ensino, clubes e agremiações recreativas na prevenção e enfrentamento do uso de drogas ilícitas, conforme estabelecido no Art. 53-A. Este artigo ressalta a responsabilidade dessas instituições em promover ações educativas e preventivas, fundamental para a formação de uma rede de proteção eficaz para os jovens (Brasil, 1990).

A Lei 8.069 de 1990, que institui o ECA, também menciona a responsabilidade de todos em prevenir ameaças ou violações dos direitos das crianças e adolescentes, conforme o Art. 70. Esse dever geral de prevenção é essencial para a criação de políticas públicas que não apenas respondam a incidentes, mas que busquem prevenir o consumo de drogas antes que se torne um problema. A prevenção, quando bem implementada, pode reduzir significativamente a incidência de uso de drogas entre os jovens e minimizar seus impactos (Brasil, 1990).

A Lei n. 13.010/2014 e a Lei n. 13.046/2014 ampliaram as responsabilidades de prevenção e proteção, estabelecendo que entidades públicas e privadas devem ter profissionais capacitados para identificar e relatar maus-tratos. Isso é particularmente relevante para o contexto do uso de drogas, pois permite uma detecção precoce e intervenção em situações de risco. Essas leis destacam a necessidade de uma abordagem abrangente para a

proteção dos direitos das crianças e adolescentes, incorporando mecanismos de fiscalização e formação especializada (Barros, R., 2015).

A integração entre diversos setores é fundamental para o sucesso das políticas públicas. A colaboração entre instituições governamentais, organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades permite a criação de uma rede de suporte que é mais eficaz na prevenção e no tratamento do uso de drogas. Essa cooperação facilita a implementação de programas educativos, a oferta de serviços de saúde e assistência social e a proteção dos menores em situações de vulnerabilidade (Barros, G., 2015a).

A falta de recursos, tanto estruturais quanto humanos, é uma barreira significativa para a implementação eficaz das políticas públicas voltadas ao uso de drogas por menores. Sem recursos adequados, é difícil oferecer programas de prevenção e tratamento de qualidade. Enfrentar esse desafio exige uma abordagem integrada que mobilize todos os atores necessários, desde o governo até a sociedade civil, para garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e que as políticas sejam implementadas adequadamente (Lopes, 2020).

A resistência de alguns setores sociais em reconhecer a gravidade do problema do uso de drogas por crianças e adolescentes pode dificultar a implementação de políticas públicas. O reconhecimento e a aceitação do problema são essenciais para garantir que as medidas adequadas sejam tomadas. Superar essa resistência exige uma maior conscientização e educação sobre os impactos do uso de drogas e a importância de políticas públicas eficazes (Soares, 2016).

Além disso, a personalização das políticas públicas é crucial para abordar as diferentes realidades regionais. As estratégias devem ser adaptadas às especificidades culturais e socioeconômicas das diferentes comunidades para serem mais eficazes. A personalização permite que as políticas atendam melhor às necessidades locais e abordem os desafios específicos enfrentados pelas comunidades em relação ao uso de drogas (Tatmatsu; Siqueira; Del Prette, 2020).

Sendo assim, a eficácia das políticas públicas deve ser constantemente avaliada e ajustada com base em dados atualizados e feedback da comunidade. A monitorização contínua é essencial para garantir que as intervenções sejam relevantes e eficazes. A capacidade de adaptação das políticas às mudanças nas

necessidades e circunstâncias é fundamental para alcançar resultados positivos a longo prazo e garantir a proteção dos direitos dos menores (Silva, 2021).

5. AS CONSEQUÊNCIAS DO USO DE DROGAS NA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Existem inúmeras substâncias psicoativas, como o álcool, a maconha e o LSD, que podem levar a alterações significativas e até mesmo a danos permanentes no desenvolvimento cerebral das crianças e adolescentes. Essas substâncias afetam a função dos neurotransmissores, que são responsáveis pela comunicação entre os neurônios, comprometendo o funcionamento normal do cérebro. Entre os efeitos crônicos do uso de drogas, destacam-se a insônia, a perda de peso, a pressão alta, além de problemas comportamentais como agressividade e irritação. Os transtornos mentais associados ao uso de drogas podem incluir esquizofrenia, paranoia e outros distúrbios graves que afetam o desenvolvimento mental e emocional dos jovens (Mcdonald *et al.*, 2020; Nida, 2022).

Além dos efeitos diretos sobre a saúde mental e física, o uso de drogas pode ter consequências devastadoras para a vida social e acadêmica dos jovens. A diminuição da capacidade de concentração e aprendizado, associada a problemas de comportamento e atitudes impulsivas, pode levar ao fracasso escolar e à evasão acadêmica. Estudos mostram que adolescentes usuários de substâncias psicoativas têm uma maior probabilidade de abandonar a escola e enfrentar dificuldades significativas no desenvolvimento de habilidades sociais e emocionais (Sweeny *et al.*, 2019).

Em muitas sociedades, o aumento do consumo de drogas entre os jovens está diretamente ligado ao aumento da criminalidade. Jovens que se envolvem com substâncias ilícitas frequentemente enfrentam pressões para participar de atividades criminosas, seja para sustentar o vício ou devido à influência de grupos envolvidos no tráfico. Esse vínculo entre o uso de drogas e o comportamento criminoso reflete a necessidade urgente de políticas preventivas e educativas que abordem tanto a prevenção do consumo quanto a redução da violência associada ao tráfico (Reis; Malta; Furtado, 2018).

Além disso, o fortalecimento de políticas públicas voltadas à prevenção do uso de drogas é crucial para criar um ambiente mais seguro e saudável para os jovens. Essas políticas devem incluir estratégias educativas nas escolas, programas de conscientização nas comunidades e o desenvolvimento de redes de apoio que conectem famílias, escolas e serviços de saúde (Campos, 2022).

A promoção da saúde mental e a prevenção do uso de drogas devem ser integradas nas políticas públicas, reconhecendo a importância de uma abordagem holística que aborde os fatores de risco e promova o bem-estar dos jovens. Investir em programas de prevenção e intervenção precoce é fundamental para reduzir os danos associados ao uso de drogas e melhorar a qualidade de vida das crianças e adolescentes (Silva, 2021).

A eficácia das políticas públicas de prevenção e intervenção pode ser ampliada através da colaboração entre diferentes setores da sociedade. A parceria entre instituições governamentais, ONGs, comunidades e famílias pode criar uma abordagem mais coordenada e abrangente para enfrentar o problema do uso de drogas entre os jovens (Martins, 2019).

Contudo, é importante que a sociedade como um todo reconheça a gravidade do impacto do uso de drogas na infância e adolescência e se envolva ativamente na construção e implementação de soluções eficazes. A conscientização e o engajamento comunitário são fundamentais para criar um ambiente de suporte e proteção para os jovens, garantindo que eles tenham acesso às ferramentas e recursos necessários para enfrentar e superar os desafios associados ao uso de drogas (Garcia, 2020).

6. POLÍTICAS PÚBLICAS NA INTERSEÇÃO E SUA APLICAÇÃO: DIREITOS E MEDIDAS INTERVENTIVAS

As políticas públicas voltadas para o uso de drogas entre crianças e adolescentes devem adotar uma abordagem intersetorial para garantir a eficácia das intervenções. Esta abordagem integra diferentes áreas como saúde, educação e assistência social, permitindo uma resposta mais abrangente e coordenada aos desafios enfrentados por essa população. A coordenação entre essas áreas é fundamental para assegurar que as políticas sejam

implementadas de maneira coesa e eficaz, abordando simultaneamente as múltiplas dimensões do problema (Tatmatsu; Siqueira; Del Prette, 2020).

A integração de setores é crucial para enfrentar de maneira holística o uso de substâncias psicoativas. No âmbito da saúde, é necessário garantir que haja acesso a serviços médicos e psicológicos especializados para jovens que apresentam problemas relacionados ao uso de drogas. A educação deve desempenhar um papel ativo na prevenção, promovendo a conscientização sobre os riscos e incentivando comportamentos saudáveis. Por sua vez, a assistência social deve oferecer suporte às famílias e às comunidades, fortalecendo a rede de proteção para os jovens em situação de vulnerabilidade (Ferreira, 2020).

A colaboração entre o Estado, os profissionais e a sociedade é essencial para a efetividade das políticas públicas. O envolvimento das instituições governamentais, das organizações não governamentais e das comunidades locais permite uma atuação mais organizada e coordenada. O sucesso das políticas públicas está intimamente ligado à capacidade desses diferentes atores de trabalhar juntos, compartilhando informações e recursos para enfrentar o problema do uso de drogas (Maresch; Parede, 2020).

Medidas interventivas devem ser projetadas para atender às necessidades específicas dos jovens e das suas famílias. Isso inclui a criação de programas educativos nas escolas que abordem o uso de drogas, bem como a implementação de redes de apoio comunitário. As escolas, como ambientes centrais no desenvolvimento dos jovens, devem oferecer educação preventiva e suporte psicológico para identificar e tratar precocemente problemas relacionados ao uso de substâncias (Almeida, 2019).

A eficácia das políticas públicas é amplamente influenciada pela formação e capacitação contínua dos profissionais envolvidos. Educadores, profissionais de saúde e assistentes sociais devem receber treinamento adequado para identificar sinais precoces de uso de drogas e fornecer suporte apropriado. A formação deve incluir não apenas técnicas de intervenção, mas também estratégias para comunicar efetivamente com os jovens e suas famílias (Carvalho, 2020).

A avaliação contínua das políticas públicas é necessária para garantir que as intervenções estejam produzindo os resultados desejados. Isso envolve

a coleta e análise de dados sobre o impacto das políticas, a eficácia dos programas educativos e os resultados dos tratamentos. A avaliação permite identificar áreas que necessitam de melhorias e ajustar as estratégias conforme necessário (Souza, 2018).

O envolvimento da sociedade civil na formulação e na implementação de políticas públicas é vital. A participação ativa de pais, professores, líderes comunitários e organizações não governamentais fortalece a eficácia das intervenções e garante que as políticas sejam adaptadas às necessidades e contextos locais. A inclusão da perspectiva dos jovens na formulação de políticas pode promover maior aceitação e adesão às medidas propostas (Almeida, 2019).

A implementação bem-sucedida das políticas públicas depende do compromisso contínuo com a inovação e a melhoria. É necessário explorar novas abordagens e adaptar as intervenções com base nas melhores práticas e nas evidências emergentes. O compromisso com a inovação garante que as políticas permaneçam eficazes e relevantes diante das mudanças nas tendências de uso de drogas e nas necessidades da população juvenil (Garcia, 2021).

Por fim, a colaboração entre o governo, a sociedade civil e os profissionais deve ser sustentada por um compromisso compartilhado com a proteção dos direitos das crianças e adolescentes. A atuação conjunta e coordenada de todos os envolvidos é essencial para criar um ambiente seguro e saudável para os jovens, promovendo seu desenvolvimento saudável e prevenindo o uso de drogas (Carvalho, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das disposições constitucionais e legais voltadas para a proteção dos menores contra o uso de drogas revela um robusto arcabouço normativo no Brasil. A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) constituem pilares fundamentais na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, proporcionando uma base sólida para a implementação de políticas públicas eficazes. Estas normas não apenas asseguram o direito ao desenvolvimento saudável, mas também definem

responsabilidades para instituições educacionais e recreativas na promoção de ações preventivas e educativas.

O ECA, em seu Art. 53-A, é particularmente significativo ao estabelecer a responsabilidade das instituições de ensino e clubes recreativos na prevenção do uso de drogas. Este dispositivo reforça a importância de uma abordagem proativa, em que essas instituições desempenham um papel crucial na educação e na proteção dos jovens.

As Leis nº 13.010/2014 e nº 13.046/2014 ampliaram as responsabilidades para a proteção e prevenção, destacando a importância da capacitação profissional e da detecção precoce de situações de risco. A inclusão de profissionais treinados em instituições públicas e privadas é um avanço crucial, permitindo uma resposta mais ágil e eficiente a situações de vulnerabilidade. No entanto, a efetividade dessas leis depende da adequação dos recursos alocados e da resistência de alguns setores sociais em reconhecer a gravidade do problema.

A integração entre diferentes setores é essencial para a criação de uma rede de proteção abrangente. A colaboração entre instituições governamentais, ONGs e a sociedade civil permite uma abordagem coordenada que atende às múltiplas dimensões do problema. Esta cooperação facilita a implementação de programas educativos, a oferta de serviços de saúde e a criação de redes de apoio para os jovens em situação de vulnerabilidade, promovendo um ambiente mais seguro e saudável.

A análise das consequências do uso de drogas na infância e adolescência revela impactos profundos na saúde física e mental dos jovens. O comprometimento do desenvolvimento cerebral e os transtornos mentais graves, como esquizofrenia e paranoia, são evidências claras da necessidade de políticas de prevenção eficazes. Além disso, a relação entre o uso de substâncias e o fracasso escolar, bem como o aumento da criminalidade, reforça a urgência de intervenções que abordem tanto a prevenção quanto a redução da violência associada ao tráfico.

As políticas públicas devem adotar uma abordagem intersetorial, integrando saúde, educação e assistência social para uma resposta mais eficaz ao problema do uso de drogas. Garantir o acesso a serviços especializados, promover a conscientização nas escolas e oferecer suporte às famílias são

medidas cruciais para enfrentar o problema de maneira abrangente. A capacitação contínua dos profissionais envolvidos e a avaliação constante das políticas são fundamentais para ajustar as estratégias conforme necessário.

O desafio de implementar políticas públicas eficazes é exacerbado pela falta de recursos e pela resistência de alguns setores sociais. Superar essas barreiras exige um compromisso coletivo e a mobilização de todos os atores envolvidos. A personalização das políticas para atender às especificidades regionais e culturais é uma estratégia essencial para garantir que as medidas sejam relevantes e eficazes para cada comunidade.

A participação ativa da sociedade civil é vital para o sucesso das políticas públicas. O engajamento de pais, professores, líderes comunitários e ONGs fortalece a eficácia das intervenções e assegura que as políticas sejam adaptadas às necessidades locais. A inclusão das perspectivas dos jovens na formulação de políticas pode promover uma maior aceitação e adesão às medidas propostas.

Campanhas educativas e programas de suporte para famílias desempenham um papel crucial na prevenção e no enfrentamento do uso de drogas. Tais iniciativas não apenas aumentam a conscientização sobre os riscos associados ao uso de substâncias, mas também fortalecem a capacidade das famílias de lidar com os desafios. A criação de redes de apoio que conectem famílias, escolas e serviços de saúde é essencial para proporcionar um suporte contínuo e eficaz.

Finalmente, o sucesso das políticas públicas depende de um compromisso contínuo com a inovação e a adaptação às novas realidades e necessidades emergentes. A capacidade de ajustar as intervenções com base em dados atualizados e evidências emergentes garante a relevância e eficácia das políticas. A colaboração entre o governo, a sociedade civil e os profissionais deve ser sustentada por um compromisso compartilhado com a proteção dos direitos dos menores, promovendo seu desenvolvimento saudável e prevenindo o uso de drogas.

REFERÊNCIAS

BARROS, G. F. de M. **Direito da criança e do adolescente**. Salvador: Juspodivm, 2015.

BARROS, R. A. **Políticas públicas e direitos da criança e do adolescente**. s.l.: Editora Acadêmica, 2015.

BERGE, J. M.; MILLER, J.; EISENBERG, M. E.; MCMORRIS, B. J.; NEUMARK-SZTAINER, D. Parent-adolescent communication and parental involvement in African American families: relations with adolescent risky sexual behavior and STDs. **Journal of Adolescent Health**, v. 49, n. 3, p. 252-256, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2011.12.028. Acesso em: 5 set. 2025.

BOTVIN, G. J.; GRIFFIN, K. W.; NICHOLS, T. R. Preventing youth violence and delinquency through a universal school-based prevention approach. **Prevention Science**, v. 7, n. 4, p. 403-408, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11121-006-0057-y. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 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: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional sobre Drogas**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9761.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.343, de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13840.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

CAMPOS, R. **Políticas públicas e prevenção do uso de drogas**. s.l.: Editora Saúde Pública, 2022.

CARVALHO, R. Capacitação profissional no enfrentamento do uso de drogas: uma abordagem intersetorial. **Revista Brasileira de Saúde Pública**, 2020.

CASEY, B. J.; JONES, R. M.; HARE, T. A. The adolescent brain. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1124, n. 1, p. 111-126, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1196/annals.1440.010. Acesso em: 5 set. 2025.

CATALANO, R. F.; HAWKINS, J. D.; MILLER, J. Y. Risk-focused prevention using the social development strategy: theoretical and empirical foundations. In: KING, R. L.; KELLY, B. S. (org.). **Risk-focused prevention**. Washington, DC: The Urban Institute Press, 2018.

DE PEDRO, K. T.; GILREATH, T. D.; JACKSON, C.; ESQUEDA, M. C. Substance use among adolescents in foster care: evidence from the National Survey of Child and Adolescent Well-being II. **Journal of Child & Adolescent Substance Abuse**, v. 26, n. 4, p. 239-252, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1080/1067828X.2016.1153559. Acesso em: 5 set. 2025.

DIAS, A. C.; CARVALHO, H. B. Mídia e uso de drogas: uma análise crítica da representação midiática do consumo de substâncias psicoativas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 7, p. 1-15, 2016.

FERREIRA, M. N. **Análise acerca da eficácia das políticas públicas no enfrentamento à utilização de crianças e adolescentes no tráfico de drogas**. 2020. Disponível em: http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/17466. Acesso em: 5 set. 2025.

GALHARDI, C. P.; MATSUKURA, T. S. O cotidiano de adolescentes em um CAPS AD: realidades e desafios. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 9, p. e00029318, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00029318. Acesso em: 12 set. 2025.

GARCIA, A. **Direitos fundamentais e políticas públicas para a infância e adolescência**. s.l.: Editora Direitos Humanos, 2021.

GARCIA, T. **Conscientização comunitária e prevenção do uso de drogas**. s.l.: Editora Comunitária, 2020.

GOTTFREDSON, D. C.; WILSON, D. B. Characteristics of effective school-based substance abuse prevention. **Prevention Science**, v. 4, n. 1, p. 27-38, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1023/A:1021782710278. Acesso em: 5 set. 2025.

HAWKINS, J. D.; OESTERLE, S.; BROWN, E. C.; ABBOTT, R. D.; CATALANO, R. F. Youth problem behaviors eight years after implementing the Communities That Care prevention system. **JAMA Pediatrics**, v. 173, n. 3, p. 201-208, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2018.3855. Acesso em: 5 set. 2025.

LOPES, C. de S. Saúde mental de adolescentes no Brasil: panorama atual e desafios. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, p. 120, 2020. DOI: 10.11606/s1518-8787.2020054002465. Disponível em: https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054002465. Acesso em: 12 set. 2025.

MAIA, L. S.; VELOSO, S. C. D. L. O programa educacional de resistência às drogas e à violência, da Polícia Militar de Minas Gerais, no contexto dos direitos da criança e do adolescente. **Revista Humanidades**, v. 7, n. 1, 2018.

MARESCH, B. F. O direito ao brincar como prevenção ao uso de drogas. **Caderno de Direito da Criança e do Adolescente**, v. 19, n. 2, p. 153-167, 2019. Disponível em: https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireito/article/view/8682. Acesso em: 12 set. 2025.

MARESCH, B. F.; PAREDE, G. C. Direito à informação: criação de políticas públicas para o combate do trabalho infantil no Brasil. **Caderno de Direito da Criança e do Adolescente**, v. 2, 2020. Acesso em: 18 set. 2025.

MARTINS, P. **Colaboração comunitária na prevenção do uso de drogas**. s.l.: Editora Sociedade e Educação, 2019.

MCDONALD, K. *et al.* **Impactos do uso de drogas no desenvolvimento mental de jovens**. s.l.: Editora Neurociências, 2020.

MEDINA, J. M. G. **Constituição Federal comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e outras Drogas (CAPS AD)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional sobre Drogas e Prevenção ao Uso Indevido de Drogas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

MOREIRA, F. G.; FORMIGONI, M. L. O. Políticas públicas de prevenção do uso de drogas: uma revisão crítica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 1, p. 273-281, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232018231.22322017. Acesso em: 12 set. 2025.

NIDA. **Substance Use and Mental Health**. North Bethesda, MD: National Institute on Drug Abuse, 2022. Disponível em: https://nida.nih.gov. Acesso em: 5 set. 2025.

OLIVEIRA, R. L.; FERREIRA, A. S.; SANTOS, J. P. Formação de professores e prevenção ao uso de drogas: uma análise da realidade escolar. **Revista de Educação e Saúde**, v. 21, n. 4, p. 445-463, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada pela Resolução 44/25 da Assembleia Geral em 20 nov. 1989. Nova York: ONU, 1989. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 5 set. 2025.

PATRICK, M. E.; TERRY-MCELRATH, Y. M.; SCHULENBERG, J. E. Recent changes in U.S. adolescent use of nonmedical prescription drugs. **Pediatrics**, v. 145, n. 1, e20193258, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1542/peds.2019-3258. Acesso em: 5 set. 2025.

PROERD. **Programa Nacional de Resistência às Drogas e à Violência**. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.policiamilitar.sp.gov.br/. Acesso em: 5 set. 2025.

REIS, A. A. C.; MALTA, D. C.; FURTADO, L. A. C. Desafios para as políticas públicas voltadas à adolescência e juventude a partir da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 9, p. 2879-2890, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232018239.14432018. Acesso em: 5 set. 2025.

SANTOS, M. P. G. (org.). **Comunidades terapêuticas: temas para reflexão**. Brasília: Ipea, 2018.

SILVA, A. L. **Política nacional sobre drogas e suas implicações no sistema de justiça**. s.l.: Editora Jurídica, 2021.

SOARES, M. Proerd: a construção do conhecimento e a tomada de decisão como uma estratégia didático-pedagógica. **Dialogia**, São Paulo, n. 24, p. 167-176, 2016. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/5584/3400. Acesso em: 18 set. 2025.

SOUZA, L. M. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social: questões científicas, políticas e ideológicas. **HOLOS**, Natal, v. 34, n. 5, p. 195-215, 2018. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/7066. Acesso em: 18 set. 2025.

SQUEGLIA, L. M.; GRAY, K. M. Alcohol and drug use and the developing brain. **Current Psychiatry Reports**, v. 18, n. 6, p. 46, 2016. DOI: 10.1007/s11920-016-0696-5. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11920-016-0696-5. Acesso em: 5 set. 2025.

SWEENY, K.; FRIEDMAN, H. S.; SHEEHAN, P.; FRIDMAN, M.; SHI, H. A Health System–Based Investment Case for Adolescent Health. **Journal of Adolescent Health**, v. 65, supl. 1, p. S8–S15, 2019. DOI: 10.1016/j.jadohealth.2019.03.023. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2019.03.023. Acesso em: 5 set. 2025.

TATMATSU, D. I. B.; SIQUEIRA, C. E.; DEL PRETTE, Z. A. P. Políticas de prevenção ao abuso de drogas no Brasil e nos Estados Unidos. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, e00040218, 2020. Epub 20 dez. 2019. DOI: 10.1590/0102-311X00040218. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/DKQZ4hMm7V3zCKMBXwqvPms/?lang=pt. Acesso em: 17 set. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **World Drug Report 2020**. Vienna: United Nations, 2020. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/. Acesso em: 12 set. 2025.

TAXONOMIA CREDIT

Herbert Correa Barros: Supervisão e metodologia

Juliana da Silva Giaretta: Conceituação, Curadoria de dados, Análise Formal, Investigação, Redação do manuscrito original.